

19
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Economía

**METAS Y ESTRATEGIAS DEL SECTOR AGRICOLA Y
FORESTAL EN MEXICO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN ECONOMIA**

P R E S E N T A :

DONATO BAUTISTA JIMENEZ



México, D. F.

1985



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 está 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

I N T R O D U C C I O N . **I/XIII**

CAPITULO I ESTRATEGIAS SECTORIALES.

PAG.

**1.1 ORIENTACION GENERAL DE LAS ACCIONES DEL SECTOR
AGROPECUARIO Y FORESTAL 1**

**1.2 PRINCIPALES LINEAS DE ACCION PARA EL CUMPLIMIENT
TO DE LOS OBJETIVOS 9**

1.3 ORIENTACION DE LOS PROGRAMAS SELECCIONADOS 10

**1.4 ACCIONES DE POLITICA SECTORIAL PARA EL EMPLEO,
LA PRODUCTIVIDAD Y LA EFICIENCIA 14**

1.5 ORIENTACION DEL GASTO PUBLICO Y SU FINANCIAMIENTO ... 21

CAPITULO II ANALISIS DEL SECTOR AGRICOLA Y PECUARIO.

2.1 ORIENTACION DE LAS ACCIONES AGRICOLAS 25

2.2 PROGRAMAS PARA LA GENERACION DE EMPLEOS 29

2.3 GASTO PUBLICO Y SU FINANCIAMIENTO 36

2.4 ANALISIS DEL SECTOR PECUARIO 38

2.5 ANALISIS DEL SECTOR FORESTAL 54

CAPITULO III ACTIVIDADES AGROINDUSTRIALES POR REGIONES.

**3.1 ORIENTACION GENERAL DE LAS ACTIVIDADES AGROINDUSTRIA
LES 65**

	PAG.
3.2 ESTRATEGIAS REGIONALES	82

CAPITULO IV REQUERIMIENTOS DE OPERACION DE LOS INSTRUMENTOS GLOBALES.

4.1 GASTO PUBLICO	103
4.2 POLITICA FISCAL Y FINANCIERA	108
4.3 POLITICA DE COMERCIO INTERIOR	129
4.4 POLITICA DE EMPLEO	134
4.5 MANEJO DE INSTRUMENTOS DE ALCANCE SECTORIAL	142
4.5.1 SUBSIDIOS Y FIDEICOMISOS DE RIESGO COMPARTIDO	143
4.6 ORGANIZACION DE PRODUCTORES	163
4.7 PRECIOS DE GARANTIA	167
4.8 LEYES DE FOMENTO AGROPECUARIO Y DE REFORMA AGRARIA.....	173

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

BIBLIOGRAFIA.

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

En el presente trabajo no pretendo dar la solución total al problema enorme que prevalece en el Sector Agropecuario y Forestal de nuestro país, Más bien mi propósito va encaminado a señalar algunas medidas e instrumentos de política económica que - podrían en su momento contrarrestar o disminuir la crisis del nivel de producción, distribución, comercialización y consumo de los bienes producidos, hasta llegar al logro de los grandes objetivos nacionales del estado, entre los que destacan la autosuficiencia alimentaria, ampliación, mejoramiento y conservación de los servicios, creación de empleos, descenso del fenómeno migratorio campo-ciudad, equilibrio en la producción de tierras de temporal con las zonas de riego, mejoramiento de la balanza de pagos para el fortalecimiento de la independencia económica y política del país.

Bajo este marco, y con la finalidad de diseñar la metodología de la investigación, citaré que el análisis parte del método deductivo.

Capítulo I.- "Estrategias Sectoriales", aquí se --
formulan las políticas y programas que el estado -
como rector de la economía no debe omitir. Dicho -

de otra manera, proporcionar prioridades a las tierras de temporal mediante los programas de: Asistencia Técnica, Sanidad Vegetal y Animal, Comercialización y Distribución, Producción y Transformación, Investigación y Desarrollo Experimental, Captación y Conducción de Agua para usos múltiples, - Apoyos Sectoriales a las Comunidades Rurales, Construcción de Infraestructura para el Desarrollo - - Agropecuario y Conservación del Suelo y Agua. Estos programas no tendrían razón de ser si no se acompañan con políticas adecuadas y oportunas, por ello se pone especial cuidado en el gasto público, créditos y seguros, precios de garantía, Ley de fomento agropecuario y la Comercialización de bienes.

Lo anterior no significa desatender a las zonas de riego, más bien la estrategia busca el equilibrio de la producción y productividad de ambas zonas.

Capítulo II.- "Análisis del Sector Agrícola y Pecuuario", en éste se exponen las formas, el cuándo el cómo y en dónde se deben ejercer los cuestionamientos de referencia, todo encaminado al logro del óptimo aprovechamiento de los recursos existentes. Para tal fin se insiste que el gobierno federal, por conducto de las autoridades competentes -

como la SARH, siga promoviendo y fomentando el desarrollo económico y social de los sectores. (Alianza Estado-Campesino). Sin embargo, se reconoce -- que para llegar a los objetivos centrales de la investigación, el gobierno tiene que recobrar la confianza en los productores, especialmente de los -- ejidatarios y pequeños propietarios. Esta confian-za, a nuestro modo, debe obtenerse mediante una serie de políticas precisas y concretas como son: El Gasto Público, Los Créditos, Precios de Garantía,- Ley de Fomento Agropecuario y la Comercialización, estas deben adecuarse a las necesidades de los productores temporaleros y preferentemente para los - que produzcan productos básicos, consolidando así la alianza a través del riesgo compartido. Cabe señalar, que las políticas y programas diseñados de los sectores de referencia son comunes pero plan--teados en función de sus objetivos, estrategias y - metas.

Capítulo III.- "Actividades Agroindustriales por - Regiones", los razonamientos están enfocados a la creación, formación, construcción e instalación y desarrollo de proyectos agroindustriales, pero estas deben ubicarse en sitios o zonas estratégicos de nuestra república, pues de otra manera no se ob

tendrán los beneficios sociales que se pretenden.

Ahora bien, no se busca una alta rentabilidad en sí misma, ni tampoco una elevación de los volúmenes de producción, sin embargo, no se niega que estas dos situaciones formen parte de las aspiraciones, sino que el lineamiento estratégico es que ambos se observen desde la visión del interés nacional, el cual incorpora elementos de autosuficiencia alimentaria, generación de empleos, contribución a un desarrollo más equilibrado y otras, las cuales son partes modulares de las acciones del estado.

Para que esta actividad haga un aporte significativo a estas aspiraciones, se hace necesario dar un viraje en su composición actual y reorientar su producción; sin embargo, un cambio de tal magnitud implica graves riesgos de incidir en una retracción contraproducente, por lo que es imprescindible crear las condiciones sociales y políticas apropiadas para que las modificaciones propuestas no provoquen desequilibrio en el aparato productivo. La participación organizada y consciente de campesinos y asalariados en la producción agroindustrial, su identificación con las prioridades y estrategias nacionales y la existencia de una acción úni-

ca de planeación, son prerequisites para susten-
tar los cambios que el interés público reclama.

El carácter estratégico que adopta el desarrollo, a partir de los postulados anteriores, se finca en la acción comprometida del estado, para modificar sustancialmente la estructura productiva y lograr el cumplimiento de los objetivos nacionales. Esta acción se sujeta a un orden de prioridades que surge de los elementos determinantes del desarrollo - agroindustrial y los que condicionan su inserción en el conjunto económico.

El primer criterio de prioridad se refiere al es-
quema de organización social de los productores -- que remite el régimen de propiedad de los recursos naturales y de las plantas industriales; el segundo, se vincula al carácter de la producción cuya - prioridad es la satisfacción de los requerimientos alimenticios y el tercero, se refiere al efecto -- que el desarrollo agroindustrial producira sobre - el empleo y los ingresos en el medio rural.

En un sentido más general, el desarrollo regional resulta ser un elemento fundamental para definir - las prioridades anteriores, en que se encuentra en penada actualmente toda la acción pública. Por ó

timo. la integración jurídica y económica basada -
en los procesos agroindustriales, constituye un -
fundamento para normar el ámbito de esta actividad.

**Capítulo IV.- "Requerimientos de operación de los -
Instrumentos Globales".-** Este capítulo tiene espe--
cial importancia, en virtud de que se tocan los te--
mas de: El Comercio Interior de México, El Empleo,
Gasto Público, La Política Fiscal y Financiera, Ley
de Fomento Agropecuario y de Reforma Agraria, entre
otros.

El Comercio Interior de nuestro país no se ha desa--
rrollado adecuadamente quizás sea por los altos in--
tereses que se manejan y del excesivo intermediarig
mo que prevalece. El estado, con objeto de dismi--
nuir el intermediarismo y estimular la producción y
distribución, ha incrementado y ampliado su partici--
pación de modo que de 1978-1981 en el trigo paso de
56% a 75% ; maíz de 28% a 35%, frijol de 22% a 44%
y el arroz de 24% a 40%; dicha participación se dió
a través de CONASUPO, FIDEC e IMPECSA, actualmente
se calcula que existen 13,000 establecimientos, sin
embargo, son insuficientes si comparamos con las ne--
cesidades de la sociedad.

Ley de Fomento Agropecuario y de Reforma Agraria.--

la primera es un instrumento legal el cual surge - de la necesidad de definir responsabilidades en el desarrollo del Sector Agrícola y Forestal del País, para tal fin, se designa a la SARH, ésta de origen al "Fideicomiso de Riesgo Compartido", surgiendo - así nuevas modalidades de organización de productos ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

En cuanto a la Ley de Reforma Agraria, se puede decir que los Códigos Agrarios promulgados 1934 y -- 1942, son los antecedentes más cercanos de la Ley de la Reforma Agraria promulgada el 16 de abril de 1972. Esta Ley enfrenta los problemas agrarios más sustanciales en materia legislativa y aunque conserva en gran parte la estructura y articulado del Código instituido a fines de 1942, proporciona los elementos jurídicos de apoyo para el cambio de - - orientación de la Reforma Agraria, básicamente contempla disposiciones necesarias para concebir el - estado económico y social de los ejidos, facilitando la posibilidad de emprender, en las zonas que - lo requieran, planes de rehabilitación para promover su desarrollo estableciendo medios para dotar a cada ejido con terrenos suficientes para la satisfacción de sus necesidades, así como en los aspectos educativos, económicos y culturales en sus

maximas posibilidades" (artículo 269-370). Por otro lado, el artículo 454 establece el origen legal de la planificación agraria, contemplando la realización de estudios de análisis e investigación requeridos para la formulación de programas de rehabilitación y de desarrollo ejidal y comunal. Ahora bien, los vicios generados durante el proceso de la Reforma Agraria se contraponen a la bondad de los ordenamientos legales que configuran esta ley. Así, uno de los problemas fundamentales, aunque se ha avanzado en ello, sigue siendo el de la regularización de la tenencia de la tierra, debido principalmente a que un alto porcentaje de los expedientes a dictaminar adolece de fallas u omisiones; superposición de propiedades particulares con ejidos, de ejidos en bienes comunales y de estos con propiedades privadas, intervención de innumerables gestores de las centrales campesinas (CNC, CCI y CAM), apadrinando a solicitantes de tierras para ganar adeptos sin considerar que en algunos casos existen más de 10 reclamaciones anteriores sobre las mismas tierras, inexactitudes en los mapas con que trabaja la Secretaría de la Reforma Agraria y carencia de aptitud y honradez de la burocracia encargada de aplicar la Ley.

Política Fiscal y Financiera.- en materia fiscal y con objeto de estimular la producción y distribución, se reformó el sistema tributario, desapareciendo los Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles y surge el I.V.A., amalgamación de los impuestos especiales en uno, y la sistematización de las disposiciones administrativas en un sólo cuerpo con vigencia anual. Dicha reforma tiene relevancia, pues estimula al sector agropecuario y protege el poder adquisitivo de los trabajadores de bajos ingresos. Otro estímulo que merece señalarse, son los (CEPROFIS). Estos se expiden por la Tesorería de la Federación, preferentemente en aquellos productores -- que dedican en sus tierras cultivables un 80% en la producción de productos básicos, la importancia de estos es que se puedan obtener en créditos contra impuestos federales mismos que se harán constar en los certificados. En el aspecto financiero se busca obtener mayor captación de dinero y fomentar el ahorro, así como el mantener la competitividad en los mercados financieros del exterior. Actualmente los Bancos que más fomentan y financian el Sector Agropecuario son: BANRURAL, Banco Mexicano Somex, Banco de México, NAFINSA, BANCOMEXT, - - ANDSA y la Aseguradora Nacional Agrícola. Destacan

el BANRURAL, el Banco de México y ANAGSA, los primeros por el volúmen de créditos y bajas tasas de interés que cobran y el último por proteger la cosecha e inversiones del campesino.

Política de empleo.- La generación de empleos productivos y permanentes para una población en constante crecimiento, ha sido uno de los objetivos a lograr por la presente administración. Este propósito ha tropesado con problemas que han modificado la consecución de los mismos; la aguda crisis que vive el país iniciada en los años 70^s, misma que se ha prolongado hasta el presente, ha impedido alcanzar lo propuesto. Los problemas más agudos que han frenado esta posibilidad están dados por las bajas tasas de inversión de los sectores público y privado, aunado a esto el cierre por la pequeña y mediana industria, mismas que iniciaron su declive desde el año de 1973-1974. Esta crisis arrojó un desempleo de 8 y 9% de la población económicamente activa, porcentaje que fue disminuyendo en forma casi imperceptible hasta 1976, y cuyos avances no lograron resolver el problema. Esta situación representó el principal reto para la administración presente, misma que tuvo que instrumentar medidas tendientes a resolver la pobreza, la injusticia so-

cial, baja producción y productividad, el desempleo y subempleo que aquejaban al país. Para alcanzar estos objetivos fue necesaria la instrumentación de políticas de carácter sectorial que ahondarán en la detección de las principales trabas a las que se enfrentaba el sector; lo cual fue posible gracias a la instrumentación de los diversos planes y programas que se fueron formulando. En atención a los requerimientos del sector se instituyó el Sistema Alimentario Mexicano, mismo que contempla los programas para marginados, apoyos a la producción, programas de abasto y básicos, programas de bodegas servicios de electrificación rural, mejoramiento de la vivienda, seguro de vida campesino, etc., mediante los cuales se buscan sacar de su ancestral atraso a la población rural del país e integrarla al proceso de desarrollo. En apoyo a todas estas acciones, se otorgaron exensignes fiscales para las industrias estratégicas que generacen empleos productivos, se firmaron convenios entre la iniciativa privada y el gobierno para la creación de nuevas fuentes de trabajo. Con antelación al SAM, fue formulado el Plan Global de Desarrollo, documento donde se vinieron a conjugar todos estos intentos, al poderse ya contar con un

documento de alcance nacional que contemplaba las metas a lograr, los medios con que conseguirlo, así como el instrumental adecuado para enfrentarlo, sin embargo, el problema de desempleo era grave, pues en el año de 1977 el país tenía una población de aproximadamente 62 millones 930 mil habitantes, de este total, 17 millones 700 mil correspondían a la población económicamente activa, o sea que de cada persona que trabajaba 3.5 personas dependían de ella.

Por último y reconociendo que tradicionalmente este sector ha sido pivote de despegue para desarrollarse el país, puesto que ha servido como proveedor de materias primas baratas, mano de obra abundante, alimentos para la población y divisas para apoyar los procesos de desarrollo que se han instrumentado, entonces la solución del problema de empleo y de la crisis del sistema en su conjunto pueden resolverse vía atención especial al campo. En base a lo antes expuesto, se hace necesaria la instrumentación de una política que contempla una mayor integración del proceso productivo vía el cambio tecnológico, con apoyo decisivo del uso de mano de obra, que no solamente los pobladores del medio rural participen en el proceso de producción -

sino también en las etapas siguientes como son: la comercialización, la distribución, los procesos de transformación, etc.; con lo cual se logrará integrarlos al progreso del país.

CAPITULO I

ESTRATEGIAS SECTORIALES.

1.1. Orientación general de las acciones del sector Agropecuario y Forestal.

La actividad agropecuaria y forestal, históricamente ha constituido un factor dinámico en el desarrollo económico y social del país y deberá seguir - - siéndolo en el futuro. La posibilidad de que esto ocurra está condicionada a que el agro pueda crecer a un ritmo mucho más acelerado que en el pasado.

Bajo este marco, la estrategia del desarrollo sectorial deberá seguirse apoyando en aquellas acciones que propicien un aprovechamiento más amplio y racional de los recursos disponibles a fin de aumentar - la producción agropecuaria y forestal, buscando en forma dinámica disminuir las importaciones de estos productos, para mejorar la situación de la balanza de pagos y fortalecer la independencia económica y política del país.

El estado continuará promoviendo aquellas acciones que permitan una mayor eficiencia en el uso de los recursos agrícolas, pecuarios y forestales, encaminados a incrementar la producción y productividad de las actividades primarias, así como inducir cam

bios en el uso del suelo, intensificar el cultivo y explotación de la tierra, además de la generación de los productos forestales, cuya demanda interna continuará constituyendo el principal factor de estímulo para la producción del sector, -- considerando el déficit actual de producción doméstica para el abastecimiento interno de estos bienes, en algunos de los cuales el país fue auto suficiente e incluso exportador en el pasado.

En este sentido, la expansión del futuro nivel de consumo se estima será bastante rápido en la mayoría de los productos, como consecuencia de un incremento de la población cercano al 3% medio anual y de la decisión política, de mejorar a corto plazo las condiciones nutricionales de amplios sectores populares, a medida que va aumentando y disminuyéndose el ingreso.

De esta manera, las acciones programáticas del subsector agrícola deberán abocarse a explotar adecuadamente el potencial productivo del campo por medio del incremento de la productividad de la tierra, así como la ampliación de la frontera agrícola, procurando dar mayor atención a las áreas tem-

poraleras, puesto que en ellas se encuentra el mayor potencial para producir granos básicos y oleaginosas. En cuanto a las zonas de riego, se pretende llegar a un equilibrio de su crecimiento -- con el de las áreas de temporal, pues se busca canalizar mayores recursos tecnológicos hacia el desarrollo de estas últimas, con el fin de corregir las disparidades existentes entre ambas y lograr un mayor equilibrio social.

Las acciones del subsector pecuario estarán orientadas a fomentar la ganadería intensiva de carne y leche, de tal modo que el aumento de la producción logrado con este tipo de explotación, permita cubrir el déficit en su consumo y contribuya - al propósito de liberar tierras para la agricultura, fomentándose consecuentemente la autosuficiencia en materia de forrajes. En el caso del huevo, carne de aves y porcino, deberá mantener la tendencia creciente actual, procurando al mismo tiempo, que los beneficios generados durante el proceso productivo sean debidamente distribuidos entre los participantes de esta actividad.

Por su parte, las acciones de fomento en el sub--

sector forestal deberán orientarse al logro de -- una explotación de alta eficiencia, a la adecuada organización de los productores y a la conserva-- ción de los recursos del bosque, factores que en conjunto propicien la integración y expansión de la industria maderera nacional, principalmente -- aquellas en que existe déficit de consumo.

En base a lo anterior, el desarrollo de los siste-- mas agroindustriales deberá promoverse teniendo -- en cuenta que la estrategia no sólo es de produc-- ción-ingreso, sino también de consumo, por lo que su papel será contribuir al incremento y diversi-- ficación de la oferta de productos primarios, pa-- ra lo cual deberán favorecerse y canalizarse los esfuerzos de organización de productores, lo que concurrentemente ayudará a la creación de empleos y al aprovechamiento cabal de los recursos dispo-- nibles.

Por otro lado, la orientación de las acciones que desarrolla la subsecretaría de Planeación, conti-- nuarán realizando los estudios y programas de in-- vestigación del sector agropecuario y forestal, -- con el propósito de mejorar las técnicas del pro--

ceso de planeación y lograr el aprovechamiento óptimo de los recursos materiales, financieros y personal administrativo; se seguirán apoyando las actividades que contribuyan a la producción de alimentos para lograr una producción alta y sostenida; las observaciones meteorológicas y climatológicas con aplicación de nuevas tecnologías. Se instrumentarán los estudios que den solución a la problemática de contaminación del agua; se orientará el aprovechamiento racional del agua subterránea y superficial, a través de diagnósticos y definición de políticas para el uso actual y potencial del suelo y agua, y dará mayor prioridad a las solicitudes de estudios y proyectos de construcción de obras de infraestructura en las zonas más deprimidas.

Al mismo tiempo, las acciones de la Subsecretaría de infraestructura Hidráulica, estarán orientadas a apoyar el aparato productivo agropecuario, así como incrementar la producción, mediante el aumento de la productividad en las áreas de explotación y la incorporación de nuevas superficies en el menor tiempo y costo posibles, además contribuirá a asegurar el crecimiento sostenido del sector, con

la construcción de obras necesarias para garantizar la continuidad en la producción, beneficiando principalmente a los campesinos usuarios de las obras, tanto durante la construcción de los proyectos como en su operación.

La estrategia delineada implica imprimirle al sector un acelerado crecimiento a mediano plazo, que se iría reduciendo gradualmente a medida que se van atenuando las presiones derivadas del insuficiente desarrollo agropecuario de los últimos años. Esto es, la alta prioridad que se le otorga al Sector tendrá carácter transitorio, pues una vez que hayan desaparecido los obstáculos estructurales -- que han originado este proceso y que se entre en una etapa de sostenido crecimiento y de permanente actualización tecnológica, continuará contribuyendo al desarrollo socioeconómico global con volúmenes adecuados de producción.

Bajo esta perspectiva, es indispensable movilizar racionalmente los recursos naturales, humanos, tecnológicos y financieros disponibles, mediante aquellas acciones que permitan orientar la asignación de los factores productivos, tierra, trabajo y capital, encaminados a lograr los grandes objetivos

prioritarios necesarios entre los que se encuentra la consecución de la autosuficiencia alimentaria. Estas acciones deberán adecuarse a consolidar los avances alcanzados en la agricultura y ganadería - e impulsar prioritariamente el desarrollo rural de las áreas temporaleras donde se encuentran las mayores potencialidades de aumentar la producción de alimentos básicos, vía incremento de sus rendimientos y en la elevación de los niveles de ingreso y condiciones de vida; promoviendo la organización - de los productores y asumiendo el Estado los riesgos en la producción, de tal forma que les garantice la obtención de un ingreso equivalente al obtenido en los últimos años.

La estrategia propuesta en cuanto a la tecnología de producción estaría condicionada por la escasez relativa de los factores y recursos productivos en el país y los conocimientos técnicos disponibles. De este modo, la tierra constituye un factor más - escaso, ya que su disponibilidad física prácticamente no podría aumentarse, por lo tanto, su productividad deberá ser maximizada tanto en áreas de riego como de temporal, implicando intensificar su utilización, lo cual puede lograrse sustituyendo -

producciones extensivas por otras relativamente más intensivas, en términos de producto o valor agregado por hectárea, tanto agrícola como pecuaria. En ambos casos, como corolario, aumentarán los requerimientos de los restantes factores, por ejemplo: insumos tecnológicos, mano de obra, maquinaria, existencias ganaderas, etc.

Al mismo tiempo, la mano de obra no calificada es el recurso abundante por excelencia en el sector agropecuario y además, presenta en general un alto grado de subutilización. Teniendo en cuenta las implicaciones económicas y sociales de este fenómeno, la estrategia otorga una alta prioridad al empleo de la fuerza de trabajo, tendiente a reducir la subocupación existente y además arraigar a los campesinos en su lugar de origen, reduciendo el proceso migratorio campo-ciudad, puesto que los restantes sectores de la actividad económica serían incapaces de absorber productivamente una mayor afluencia permanente de población rural, como ha venido sucediendo hasta la fecha.

Por otro lado, la magnitud del ritmo de desarrollo agropecuario sugerido y la utilización más intensa de la tierra y la mano de obra, requerirá -

necesariamente un considerable aumento de las existencias de bienes de capital. Sin embargo, debe tenerse presente que es este el factor más escaso después de la tierra, lo cual determina la necesidad de utilizar plenamente el capital disponible - con criterios rigurosamente selectivos.

1.2 Principales líneas de acción para el cumplimiento de los objetivos.

Las principales líneas de acción a seguir en los próximos años, encaminadas al cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades del sector agropecuario y forestal, se inscriben dentro de algunos programas previamente seleccionados para la corrección de la problemática por la que atraviesa actualmente; para cuyo propósito se han instrumentado una serie de políticas para elevar el empleo, la productividad y la eficiencia, que integran la estrategia del Sistema Alimentario Mexicano, cuya vigencia no pierde actualidad en el corto y mediano plazo, mientras permanezcan insatisfechas las necesidades del consumo popular, orientadas a compartir solidariamente el riesgo con los agricultores temporaleros de productos básicos, revitalizan

do la alianza Estado-Campesino, inducir un cambio tecnológico, impulsar la organización campesina, incrementar los precios de garantía de los productos básicos, adecuar la red actual de comercialización a las necesidades de los productores, promover las agroindustrias integradas de coparticipación campesina, reorientar los hábitos, etc., - incorporando constantemente los adelantos tecnológicos que permitan generar una mayor dinámica productiva en el campo, así como la orientación del gasto público a las acciones de fomento agropecuario y forestal, justificándose en función de las metas programáticas.

1.3 Orientación de los Programas Seleccionados.

La orientación de los programas seleccionados tiene entre otros propósitos, proporcionar los elementos necesarios para precisar la congruencia entre los planteamientos, metas de resultado y estrategias, que contribuyan a incrementar los mínimos de bienestar social, ciencia y tecnología, nivel del gasto público, infraestructura básica, etc. Las acciones programáticas que habrán de ampliar y fortalecer el otorgamiento de estos ser

vicios a la producción en una u otra medida se encuentran, Asistencia Técnica, Sanidad, Organización de Productores, Infraestructura para el Desarrollo Agropecuario, Apoyo Sectorial a las Comunidades Rurales, Conservación del Suelo y Agua, Producción y Transformación, Comercialización y Distribución, Investigación y Desarrollo Experimental, Captación y Conducción de Agua para Usos Múltiples y Desarrollo de Recursos Humanos, entre otros. En este sentido, la incidencia de cada uno de los programas en las estrategias sectoriales se da en la siguiente forma:

Asistencia Técnica.- Este programa es acorde en su ejecución al uso y aplicación de los insumos y servicios proporcionados al productor, directamente a nivel de precio o lugar de explotación, contempla asimismo programas de capacitación en la adopción de técnicas y métodos apropiados de explotación.

Sanidad.- Contempla una participación más dinámica de los productores en el establecimiento de controles en áreas agropecuarias y forestales afectadas por plagas y enfermedades, evitando su propagación asimismo en el subsector pecuario, responde princi

palmente a la ampliación de la cobertura de las -- campañas zoonosanitarias, continuando con los servicios de inspección y vigilancia en la movilización de los animales y productos.

Organización de Productores.- Este programa impulsa las formas de organización superiores entre los campesinos o productores, fortaleciendo la capacidad de producción, comercialización y obtención de insumos y servicios.

Infraestructura para el Desarrollo.- Se aprecia el apoyo de este programa, dentro del seguimiento que busca la selección de proyectos que a menor costo proporcionen mayores beneficios, asimismo trata de aprovechar toda la infraestructura existente.

Apoyo Sectorial a las Comunidades Rurales.- Este programa considera la necesidad de elevar los niveles de vida de la población rural con la creación de infraestructura básica y el otorgamiento de servicios de bienestar social.

Conservación de suelo y agua.- En este programa se da prioridad a las regiones productivas que presentan una degradación inminente, atendiendo en forma

compacta e integral las zonas afectadas, y a futuro las cuencas hidrográficas.

Producción y Transformación.- Las acciones de este programa estarán orientadas a la producción intermedia y su transformación por las particulares y - el Estado en forma asociada, impulsando estas actividades en forma adecuada con el objeto de disminuir la brecha entre oferta y demanda, que a su -- vez permitirán una gran derrama de ingresos en la población rural, misma que se traducirá en un mejoramiento de sus condiciones de vida.

Comercialización y Distribución.- Se orientará a - la ayuda otorgada a los productores, para hacer más eficiente la distribución de los productos del sector, así como la distribución de los insumos producidos, sobresaliendo las semillas mejoradas, granos básicos, sementales y pies de cría, etc., a -- través de las organizaciones de campesinos.

Investigación y Desarrollo Experimental.- Persigue la aplicación de nuevas técnicas que permitan aumentos en la producción y productividad del sector, - con la realización de actividades de investigación y experimentación de acuerdo a las zonas ecológi--

cas del país, para definir su potencial productivo.

Captación y Conducción de Agua para Usos Múltiples.-

Este programa procurará el empleo de técnicas más racionales en el uso del agua, sobre todo en aquellas regiones en las que existe escasa disponibilidad y una fuerte presión social demandando mayores dotaciones volumétricas.

Desarrollo de Recursos Humanos.- Este programa contempla la intensificación de la capacitación técnica a los productores, buscando la mayor participación de ellos en el proceso productivo, de modo que sea alcanzada la máxima eficiencia.

1.4 Acciones de Política Sectorial para el Empleo, la Productividad y la Eficiencia.

Los mecanismos instrumentales con que cuenta el sector, están orientados a inducir las acciones de los diversos agentes económicos y entidades participantes, para normar el aprovechamiento de los factores de la producción, así como los procesos de comercialización e industrialización. Al mismo tiempo, algunos de los principales instrumentos a emplearse con mayor intensidad serán las políticas de Gasto -

Público, Crédito y Seguro, Insumos, Precios de Garantía, Comercialización y la Ley de Fomento Agropecuario.

Gasto Público.- El gasto deberá estar orientado básicamente a fomentar las actividades agropecuarias y forestales, justificándose en función de las metas programáticas fijadas por las entidades, de manera que se obtenga una mayor eficiencia de los recursos financieros asignados.

Crédito y Seguro.- Estos rubros deberán ser canalizados a promover una mayor intensificación del aparato productivo y capitalizar fundamentalmente a los pequeños productores. Esto implica que el financiamiento debe asignarse primordialmente a la producción de cultivos básicos, en áreas de temporal; para la producción de carne, leche y huevo; y a la agroindustria mediana y pequeña que genere empleos en el campo e incorpore mayor valor agregado a la producción agropecuaria y forestal. Disminuyendo las tasas de interés de crédito y bajas primas de seguro, permitiendo con ello dotar a los productores de los recursos estratégicos necesarios para la generación y retención de más altos excedentes económicos.

Insumos.- Esta política cobra importancia ante la necesidad de asignar de manera oportuna y suficiente los requerimientos de insumos que demanda la -- producción y con ello, aprovechar ampliamente el -- potencial productivo existente, y que prioritariamente se busca intensificar en las áreas de temporal.

Entre los insumos fundamentales, destacan las semillas mejoradas, que representan una gran opción para incrementar los niveles de rendimiento en la -- producción, así como el uso de los fertilizantes y la mecanización de las labores más pesadas para -- evitar desplazar fuerza de trabajo, además promover la creación de centrales de maquinaria para -- proporcionar apoyo a los campesinos de menores ingresos.

Precios de Garantía.- Deberá constituirse en un mecanismo de movilización y estímulo del esfuerzo -- productivo de los campesinos productores de alimentos básicos, desterrando de este modo la incertidumbre de su actividad, para tornarla suficientemente redituable, revisándose periódicamente y procurando contrarrestar los efectos infraccionarios y puedan apoyarse en pagos más remunerativos a su -- producción.

Comercialización.- Los elementos que inciden en el proceso de comercialización, deberán integrarse de forma que garanticen el abasto oportuno y suficiente de alimentos y materias primas de origen primario, a todos los estratos de la población nacional, para que tengan acceso a los mínimos nutricionales y en lo fundamental permitan robustecer la capacidad productiva del sector; y a la vez generar y retener un mayor excedente económico en el agro. Asimismo, esta política deberá sustentarse en las organizaciones de productores con el propósito de -- que refuercen su capacidad de negociación frente a los demás agentes económicos, además de que debe-- rán promoverse medidas correctivas en las fases de acopio, transporte, almacenamiento y distribución.

Empleo.- Por su parte la política de empleo, reviste gran importancia dado el alto porcentaje de población económicamente activa y el bajo índice de ocupación realmente remunerativa. Sin embargo, el nivel de empleo estará condicionado por el nivel -- de desarrollo de las actividades del sector, de -- las tecnologías intensivas en mano de obra y del -- uso de la capacidad instalada de transformación -- agroindustrial.

Ley de Fomento Agropecuario.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como cabeza del sector agropecuario y forestal, será la encargada de orientar y vigilar las acciones para regular el uso y evitar el dispendio de los recursos naturales. -- Así como planear y programar las actividades en función de los grandes objetivos nacionales, ampliar las posibilidades de organización de los productores, propiciar la agrupación del minifundio y diseñar los lineamientos de coparticipación de riesgos entre el Estado y los campesinos. Las experiencias favorables obtenidas en el sector primario, han demostrado, particularmente en el subsector agrícola, que existe en los campesinos una innata capacidad de iniciativa que adecuadamente motivada y apoyada, le permite tomar conciencia sobre la urgente e inaplazable necesidad de inducir en el agro una renovación tecnológica acorde con el ritmo de las exigencias modernas y más exactamente con el crecimiento demográfico, que precisa incrementar la producción y productividad agropecuaria, puesto que estas actividades ofrecen todavía amplias posibilidades de desarrollo a través de una explotación más intensiva, siendo posible lograr aumentos considerables en la producción con el empleo de nuevos métodos de trabajo.

Esta alternativa exige un esfuerzo de renovación tecnológica, asociado indisolublemente a la ejecución de programas de investigación y servicios de estensionismo que pongan a disposición de los productores los conocimientos que se vayan adquiriendo. Para promover la tecnificación y modernización del sector, es necesario desarrollar un amplio y ambicioso programa de investigación agropecuaria que permita disponer de las nuevas técnicas poco difundidas hasta hoy; otro de divulgación y extensión que difunda el nuevo conocimiento generado y a la vez informe a los centros de investigación, acerca de los problemas con lo que tropiecen los productores directamente en sus parcelas, para ver si realmente funcionan los experimentos en el terreno de los hechos y bajo las condiciones ecológicas preestablecidas; un incremento del empleo de fertilizantes, semillas mejoradas y otros insumos tecnológicos, que contribuirán a aumentar significativamente los rendimientos unitarios en la agricultura; la ampliación de programas de sanidad vegetal como animal que orienten adecuadamente la lucha contra plagas y enfermedades que actualmente contribuyen a mantener bajos niveles en la productividad del sector.

Al mismo tiempo, es inaplazable fomentar el uso de maquinaria y equipo, para mecanizar algunas de las labores más pesadas, persiguiendo el objetivo de alcanzar mayores escalas de producción y superficies mecanizadas. Asimismo, la utilización de maquinaria que redunde en un incremento de los rendimientos no deberá desplazar mano de obra, sobre todo cuando, paralelamente, se plantea una política de ampliación de empleo, siendo menester, seleccionar la maquinaria y equipo más adecuados a las características propias por las que atraviesan las actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

De este modo, la adopción del cambio tecnológico que fomente la producción, vía productividad y contribuyan al logro de los grandes objetivos nacionales, deberá apoyarse fundamentalmente, a través de los programas de organización de productores, asistencia técnica, crédito y seguro, así como los demás a los que se ha hecho mención en párrafos anteriores. Paralelamente, el esfuerzo deberá dirigirse sobre todo a los campesinos temporaleros, a los bosques, zonas áridas y al trópico húmedo, sin desatender necesariamente las áreas de riego de agricultura comercial.

1.5 Orientación del Gasto Público y su financiamiento.

El gasto público es uno de los mecanismos más importantes de que dispone el estado, como rector de la economía, para redistribuir la riqueza nacional, cuya influencia en el desenvolvimiento económico y social, depende de su instrumentación y concepción como herramienta de transformación y de cambio, así como de los principios económicos, políticos y sociales que norman todas y cada una de las acciones del sector público. Asimismo la composición del gasto-cuántía, destino y financiamiento se encuentra íntimamente relacionado con las diversas actividades económicas y sociales que de acuerdo con la importancia de cada una de ellas, así como de las prioridades que se proponga atender la administración pública, serán las sumas asignadas sectorialmente.

Al mismo tiempo, la orientación que se le dará, en el futuro al gasto, estará basada en las prioridades nacionales, entre las que destaca la autosuficiencia alimentaria, prioridad a cuyo propósito se abocan las estrategias del sector agropecuario y que a su vez enmarcan la generación de empleos pro

jeto de incrementar la disponibilidad de los recursos de inversión, orientar el gasto de capital y -- eliminar cuellos de botella y a impulsar las actividades productivas estratégicas.

Por otro lado, las fuentes de financiamiento, prácticamente, seguirán siendo las tradicionales, mientras que prevalezcan las condiciones actuales por las que atraviesa el mercado del petróleo, dado que se le había considerado como una de las principales, entre las que destacan los ingresos ordinarios derivados del sistema tributario; los obtenidos por créditos internos y externos, prestamos primarios concedidos por el Banco Central, así como de sus ingresos propios en el caso de los organismos y empresas paraestatales. Desde el punto de vista estrictamente del financiamiento del gasto público, el ingreso más sano y no inflacionario, es el proveniente del sistema impositivo, puesto que se trata de recursos financieros generados por el esfuerzo productivo -- del conjunto de la sociedad.

Asimismo, el gasto público deberá atender las prioridades definidas en función de los grandes objetivos nacionales, orientado a aumentar la eficiencia

ductivos, la satisfacción de las necesidades básicas del pueblo mexicano y medidas tendientes a distribuir más equitativamente el ingreso. Adicionalmente, dada la escasez de los recursos económicos en relación a las necesidades prevaletentes, parece razonable que su empleo está sujeto a reglas y principios de eficiencia y racionalidad.

En este sentido, para contribuir a estos objetivos sería conveniente seguir orientando la política de gasto público de tal forma que se logre un crecimiento acelerado de las actividades prioritarias, disminuyendo las desigualdades en el desarrollo regional y atendiendo a los sectores marginados; determinar el volumen del presupuesto en la magnitud necesaria, persiguiendo tasas más altas de crecimiento económico y generación de empleo, contribuyendo al objetivo de crecer a un ritmo superior al demográfico; racionalizar el gasto mediante el perfeccionamiento del sistema de planeación, programación-presupuestación, evaluación e información, -- evitando que el libre juego de las fuerzas productivas defina sus montos, estructura y destino; -- aumentar la eficiencia del gasto corriente, con ob

y generar suficiente ahorro que logre financiar una mayor proporción de inversión, racionalizando gradualmente los subsidios, de tal forma, que sus efectos de estímulo a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, signifiquen un beneficio sustancial para los estratos de la población más -- desprotegidos.

Bajo esta perspectiva, la orientación estratégica -- del gasto, gira en torno a las funciones propias de la SARH, como cabeza del sector primario, y toma -- forma a nivel programático a través de las acciones relativas a metas institucionales para conducir y -- regular las políticas concernientes al aprovecha- -- miento integral de los recursos físicos, tecnológicos y financieros. Así como a ejecutar las encaminadas a labores de mejoramiento, ampliación y con-- servación de servicios y la producción de insumos -- necesarios para el desarrollo de las actividades -- agropecuaria y forestal.

CAPITULO II

ANALISIS DEL SECTOR AGRICOLA Y PECUARIO.

2.1 Orientación de las Acciones Agrícolas.

La planeación de las actividades agrícolas constituye una necesidad primordial para que el subsector recupere el dinamismo que los caracterizó en otros años, y pueda cumplir cabalmente con el papel que le corresponde dentro de la economía nacional. Para lograrlo, la estrategia básica del subsector buscará el óptimo aprovechamiento del potencial productivo que posee, siendo menester dar el apoyo necesario en todas las fases del proceso, recibiendo especial atención las zonas temporales donde se cultivan granos básicos y oleaginosas.

En este sentido, las acciones diseñadas para dinamizar las actividades agrícolas, no sólo deberán buscar el óptimo aprovechamiento de los recursos existentes sino que tratarán de recuperar la confianza en los productores hacia la adopción de nuevas tecnologías que contribuyan al logro de aumentos en la producción.

Ante la necesidad de ser autosuficientes en materia de alimentos, los esfuerzos productivos del subsector deberán encaminarse a su logro, debiendo

tomarse las medidas necesarias, para corregir las deficiencias que lo impidan, así como aquellas que ayuden a lograr los aumentos en el volumen producido de básicos y compensen el creciente déficit que provoca una población en constante crecimiento, cuyos requerimientos nutricionales tendrán que ser satisfechos.

Como consecuencia de lo anterior, la estrategia -- permitirá una mayor captación de mano de obra agrícola, que desembocará en un incremento del ingreso medio de la población rural, que además de propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida -- del sector campesino, servirá como aliciente para invertir esfuerzo y recursos financieros en su actividad, dando lugar a un crecimiento fortalecido de la producción agrícola.

En vista de la creciente demanda de productos agrícolas, se hace indispensable movilizar todos los recursos que sean necesarios hacia su plena satisfacción, principalmente en lo que respecta a aquellos cultivos considerados básicos en la alimentación, pues para evitar las presiones externas que sólo frenan el desarrollo de la actividad económica nacional, es necesario ser autosuficientes en -

materia de alimentos. Bajo esta perspectiva se deberá alentar a todas aquellas actividades que contribuyan a consolidar los avances logrados por la agricultura y fomentar el aumento de la productividad.

En base a lo anterior, se buscará mejorar la estructura productiva del subsector, adoptando todas las medidas que puedan contribuir a ellos adecuándolas a la realidad nacional para facilitar su acogida entre los productores.

Por otro lado, las mejoras que se intente hacer en el aparato productivo se abocarán principalmente a superar las difíciles condiciones en que se desarrolla la agricultura de temporal, pues como ya se mencionó la estrategia se apoyará en el desarrollo del amplio potencial productivo de estas tierras.

Como complemento, se deberá fomentar la organización de los productores, llevando a cabo su integración, en los procesos de producción, para facilitar su acceso a los sistemas de crédito y otros servicios como son la asistencia técnica y la capacitación, ya que estas últimas medidas jugarán un papel crucial en el futuro desarrollo de la actividad agrícola.

Las principales líneas de acción a seguir para el cumplimiento de las prioridades del subsector agrícola, se circunscriben a una serie de programas cuya ejecución va encaminada a corregir la problemática actual y a la puesta en práctica de una serie de políticas que permitan elevar la productividad, el empleo y la eficiencia.

La definición de estos programas tendrá por objeto establecer la delimitación de las responsabilidades correspondientes entre las entidades que participan en este subsector, para cumplir con las prioridades que en el se trazan.

2.2 Programa para la generación de empleos.

Los programas seleccionados tienen como propósito delinear las acciones necesarias para lograr la congruencia entre los planteamientos estratégicos y las metas de resultados y de este modo contribuir al cumplimiento de los objetivos del subsector agrícola. Tomando en cuenta esto, las acciones programáticas en cuestión son:

Asistencia Técnica.— La finalidad de este programa es llevar al productor las nuevas tecnologías desa-

rolladas en los centros de investigación, capacitándolo en su caso y orientándolo en sus posibilidades de aplicación. Dentro de este programa se orientará al campesino sobre métodos de control de plagas, prácticas de fertilización, manejo de semillas mejoradas y métodos de almacenamiento del producto cosechado.

Sanidad.- El control de plagas y enfermedades en los cultivos cobra especial importancia en el logro de aumentos de la productividad por hectárea, para lo cual, se establecerá control de éstas en aquellas áreas afectadas tratando de evitar su propagación hacia las adyacentes.

Organización de los Productores.- Junto con la acción coherente y coordinada del estado, la organización campesina es el apoyo fundamental en la estrategia de desarrollo, entendiéndose por ello, la participación conjunta de los productores en los procesos de producción, transformación, comercialización y distribución.

Infraestructura para el Desarrollo Agrícola.- Para lograr un crecimiento sostenido de la producción que permita dar los mínimos de bienestar a la po-

blación, se dará el apoyo necesario a aquellos proyectos que aportan infraestructura para el desarrollo en las zonas más deprimidas al mismo tiempo se buscará aprovechar al máximo de las obras ya existentes tanto en áreas de riego como de temporal.

Conservación del Suelo y Agua.- Dada la importancia que la estrategia otorga a las áreas temporales, el programa cobra especial vigencia ya que el recurso agua es de presencia incierta en estas tierras y en ocasiones cuando se presenta, es en forma de tormentas causando problemas de erosión, por lo que deberá tenerse especial cuidado para evitar la degradación del suelo por esta causa y así lograr el óptimo aprovechamiento y conservación de estos recursos.

Producción y Transformación Agrícola.- Este programa tiene como finalidad fomentar la producción agrícola entre particulares y el Estado, buscando aplicar al producto alguna transformación que le agregue valor y propiciar así la capitalización del agro.

Comercialización y Distribución.- Para lograr mayores beneficios con la producción del subsector, la comercialización de los productos agrícolas estará

vinculada a las nuevas formas de organización que desarrollen los distritos agropecuarios. Con tal fin, se deberá seguir desarrollando la infraestructura necesaria para el transporte, acopio, almacenamiento, creación de centrales de abasto, etc.

Investigación y Desarrollo Experimental.- Las líneas de investigación a seguir deberán dar un trato especial a las zonas temporaleras, promoviendo la investigación y desarrollo de especies resistentes a la sequía y en general de variedades adaptadas a las condiciones climatológicas y edifológicas de las distintas regiones del país. Estas líneas de investigación deberán ser apoyadas por - - otras que permitan conocer y evaluar las posibilidades productivas de las diferentes zonas agrícolas.

Desarrollo de Recursos Humanos.- Para lograr una mayor participación de los campesinos en el proceso productivo, se requerirá intensificar aquellas acciones que permitan aumentar la capacidad productiva de éstos, mediante la capacitación.

Captación y Conducción de Agua para Usos Múltiples.- Con este programa se busca dotar de agua potable a aquellas poblaciones que no cuentan con este servi

cio, sobre todo en aquellas regiones donde existe carencia de este elemento, dado que influye negativamente en el desarrollo comunitario.

Ante la necesidad de lograr un desarrollo social armónico que permita proveer a la población de mínimos de bienestar, la estrategia de desarrollo -- buscará entre otras cosas, impulsar aquellas acciones que faciliten la generación de empleos y mejoren la calidad de vida, así como reorientar aquellos factores que inciden directamente en la productividad y la eficiencia. Para ello, el Estado cuenta con una serie de políticas e instrumentos -- tendientes a corregir la problemática en cuestión, destacando entre ellas las políticas de Gasto Público, Crédito y Seguro, Precios de Garantía, Ley de Fomento Agropecuario y Comercialización.

Gasto Público.-- El gasto estará orientado a estimular a los productores para producir más y mejores alimentos por medio del fomento de las actividades relacionadas con el subsector, y lograr de ellos -- una mayor participación en las actividades agrícolas.

Crédito y Seguro.-- Tendiente a proteger e infundir confianza al campesino en el desarrollo de sus ac-

tividades, se promoverá al establecimiento de programas y sistemas de crédito y seguro de acuerdo a las necesidades de los productores temporaleros, - tratando de facilitar su obtención y dotación en - forma oportuna y dirigir estos servicios preferentemente hacia aquellas organizaciones de productores de pequeños propietarios y ejidatarios que cultiven productos básicos. Con estas acciones se -- continuará infundiendo confianza al campesino en - el desarrollo de sus actividades.

Insumos.- Dada la necesidad de aprovechar el potencial productivo de las zonas agrícolas, esta política cobra fundamental importancia ya que a través de ella, se tratará de dotar a los campesinos en - forma económica y oportuna, de aquellos insumo necesarios para aumentar la productividad de sus predios, destacando entre ellos las semillas mejoradas, plaguicidas, fertilizantes, maquinaria, etc.

Precios de Garantía.- Para que puedan cumplir su - papel de estímulo a la producción, se deberá vigilar continuamente que los precios de garantía de - los productos básicos sean remunerativos para el - productor, revisándose continuamente a fin de contrarrestar los efectos de la inflación.

Comercialización.- Para lograr un mejor aprovechamiento de la producción, la comercialización de los productos agrícolas estará vinculada a las nuevas formas de organización que desarrollen los distritos agropecuarios. En este sentido, se deberá seguir desarrollando toda la infraestructura necesaria a fin de reducir el intermediarismo y lograr una mayor retención de excedente económico en el agro.

Ley de Fomento Agropecuario.- Con el fin de evitar en la medida lo posible el desperdicio y la subutilización de los recursos naturales, esta ley otorga a la SARH, las facultades necesarias para la adecuada planeación de las actividades del subsector; propiciar la organización de productores y delinear el carácter de la alianza Estado-Campesino a través del riesgo compartido.

Empleo.- La creación de empleos, es una condición indispensable para lograr una mejor distribución del ingreso y elevar el nivel de vida de la población. En este sentido, será necesario abrir nuevas tierras al cultivo, de acuerdo a los estudios de frontera agrícola e incorporar a la producción las tierras ociosas, apegándose a los planteamien-

tos de la Ley de Fomento Agropecuario. En forma conjunta, se estimularán las actividades de transformación agroindustrial con el objeto de coadyuvar a la generación de empleos y aumentar el ingreso del sector campesino.

La incorporación de adelantos tecnológicos, constituye una de las condiciones indispensables para -- elevar la productividad del campo y resulta benéfica siempre y cuando no repercuta en una desestabilización del medio ambiente.

El ritmo de crecimiento demográfico, hace patente la necesidad de inducir una renovación tecnológica en la agricultura, pues cada vez será más difícil incorporar nuevas tierras al cultivo, razón por la cual la tendencia en el subsector deberá estar -- orientada hacia un aprovechamiento intensivo de -- los recursos, a fin de satisfacer las necesidades calóricas y proteínicas de esta población creciente.

En relación a lo anterior, será necesario implementar un programa que contemple desde la creación de las nuevas tecnologías en los centros de investigación, hasta la asimilación y aplicación de éstas -- por parte de los productores, a través de la asis-

tencia técnica y la capacitación. En dicho programa, deberá buscarse la retroalimentación informativa en el sistema investigador-extensionista-campesino a fin de evaluar y corregir los problemas que se presenten al utilizar las nuevas tecnologías de sarrolladas.

Por su parte, el uso de maquinaria en las labores agrícolas, deberá planearse en forma tal que no -- disminuya la absorción de mano de obra, por lo que deberá seleccionarse aquella maquinaria que sea -- adecuada a las características en que se lleva a -- cabo la producción de cada comunidad.

2.3 Gasto Público y su Financiamiento.

El gasto público se concibe como el instrumento vital, con que cuenta el estado para canalizar recursos hacia aquellos proyectos de desarrollo que desemboquen en una transformación y mejora de la estructura económica nacional, al mismo tiempo que -- contribuye el cumplimiento de los lineamientos filosóficos y políticos, que buscan una justa distribución de la riqueza para el desarrollo armónico -- de la sociedad. Bajo este marco, las modalidades que toma la política de gasto público están basadas en el propósito de transformar el crecimiento

económico en bienestar para los grandes grupos sociales.

Así las cosas, la orientación que tendrá los próximos años se fundamentará en las prioridades delineadas para el subsector, destacándose entre ellas la autosuficiencia alimentaria, por medio del aprovechamiento cabal de los recursos naturales. Por esta razón, el gasto público destinado al subsector agrícola, estará orientado fundamentalmente a la terminación de las obras físicas en proceso de construcción; que se ubican tanto en zonas de riego como de temporal y al apoyo financiero de todos aquellos programas que inciden en el logro de los objetivos y metas planteadas en el subsector.

La estrategia del gasto buscará mejorar los servicios de asistencia técnica, sanidad, etc., orientándolos principalmente hacia los campesinos productores de básicos. En este sentido, el gasto -- estará dirigido a la ampliación de la capacidad -- instalada del sector paraestatal en la producción, tratamiento y distribución de semillas mejoradas y seleccionadas, así como a la integración de paquetes tecnológicos adecuados a la producción campesina, que incluyen fertilizantes, semillas, insecticidas, investigación, capacitación y organización; -

todo esto, deberá conducir a una mayor disponibilidad de alimentos básicos que se refleje en una sensible mejora de la dieta popular.

Las fuentes de financiamiento del gasto serán las que tradicionalmente han existido, esto es, el sistema impositivo, créditos internos y externos, aunque estos últimos deberán regularse para evitar -- presiones inflacionarias, canalizándose a través -- de las instancias pertinentes hacia la producción de alimentos que signifiquen un beneficio para los estratos sociales más desfavorecidos.

2.4 Análisis del Sector Pecuario.

La adecuada instrumentación del modelo de planeación nacional, permite definir qué tipo de acciones deberán implementarse en lo futuro, para canalizar el potencial productivo del sector pecuario, hacia una mayor eficiencia en la utilización de -- los recursos naturales, a fin de aumentar la productividad de las actividades ganaderas, aumento -- que deberá desembocar necesariamente en una mejora de nivel de consumo de productos de origen animal.

Bajo este orden de ideas, cobran fundamentalmente importancia aquellas acciones que inciden en forma

directa sobre el cumplimiento de los propósitos de finidos en el párrafo anterior, y que el Estado en su papel de rector del desarrollo nacional deberá alentar, a fin de corregir las deficiencias existentes en el aparato productivo del sector.

Por estos motivos, las acciones estarán orientadas al logro de una mayor producción de carne y leche de bovino por medio de una explotación de tipo intensivo, ya que de este modo, además de que se liberen tierras para la agricultura, se propicia la autosuficiencia en materia forrajera. Además, el aumento de la producción así perseguido, deberá -- contribuir a cubrir el déficit existente en el consumo de estos productos. En lo que respecta a las carnes de porcino y aves, y al mismo tiempo, el -- huevo, deberán seguirse apoyando para que consigan mantener la tendencia que presentan en la actualidad, con el propósito de que puedan pasar nuevamente a formar parte de la dieta popular.

Por otro lado, se deberá buscar la capitalización de los predios productores a base de precios justos al productor, con la finalidad de alentar las inversiones en este tipo de actividad y lograr un incremento sostenido y bien cimentado, que reditúe mayores beneficios en el futuro.

Una de las características más notorias de una alimentación deficiente, en el ser humano, es su bajo o nulo contenido de proteínas de origen animal en el consumo cotidiano. Es por ello, que el objetivo de elevar éste en la dieta popular, cuenta dentro las estrategias prioritarias del sector, así como fomentar la ganadería intensiva de carne y leche para que el aumento en el volumen producido -- permita cubrir la demanda de estos productos.

Esto buscará lograrse a través de una reestructuración de las actividades ganaderas, de tal forma que se permita incrementar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos adscritos a esta actividad, desarrollando sistemas de complementación de la ganadería con la agricultura y las actividades de los tres sectores como a la conservación y mejoramiento de sus recursos.

Por otra parte, se deberá estimular la eficiencia empresarial en el sector por medio de la organización de los productores, poniéndose especial énfasis en los pequeños y medianos, para propiciar entre ellos las formas de cooperación que les permitan sortear los problemas que tengan en cuanto a producción, distribución, crédito, etc., y facili-

tar el mejor desempeño de sus actividades. Asimismo, se fomentará la ganadería en zonas marginadas a través de la distribución de paquetes familiares entregando al campesino los pies de cría necesarios para iniciar sus explotaciones, debiendo otorgárseles todo el apoyo técnico y económico que requieran para el desempeño de su nueva actividad.

Por último se buscará el desarrollo de industrias transformadoras de los productos del sector, procurando que se ubiquen en los sitios y regiones donde se origina la producción y se encuentren bajo la propiedad y administración de los productores organizados, con el propósito de diversificar su oferta y coadyuvar a la creación de empleos, que permitan mejorar el nivel de vida de la población rural

Las principales líneas de acción a seguir, van encaminadas a corregir la problemática por la que actualmente atraviesa el sector, a través de una serie de programas cuya implementación se aboca a este propósito, haciéndose necesaria la coordinación de todas aquellas instancias involucradas, para evitar políticas cuya puesta en práctica permitirá -- elevar la producción, en empleo y la eficiencia en el desarrollo ganadero.

Los programas seleccionados, tienen como finalidad dar el apoyo que garantice la mejor realización de aquellas acciones que inciden directamente en la situación de la ganadería. Por dicha razón, estarán orientados a desarrollar aquellas actividades que conduzcan a una mayor eficiencia en el uso de los recursos, cuya incidencia a continuación se detalla.

Asistencia Técnica.- Las acciones que se derivan de este programa tendrán como finalidad orientar a los productores en el uso de aquellas técnicas de cría y explotación de las diversas especies que puedan adaptarse a sus posibilidades económicas, a fin de lograr aumentos en sus rendimientos, por lo que será necesario adecuar el programa a la distribución territorial de los centros de producción.

Igualmente, se proporcionará asistencia técnica en el uso y manejo adecuado de las praderas naturales e inducidas a fin de lograr la optimización en el uso de los recursos forrajeros.

Sanidad.- Para contribuir al logro de aumentar la producción, este programa buscará mejorar el control de aquellas enfermedades parasitarias e infecciosas, que causan mermas económicas de considera-

ción, destacando entre ellas, la campaña contra la tuberculosis, brucelosis, cólera porcino, mastitis, gusano barrenador de ganado, para esto, se ampliará la red de laboratorios de patología animal existente, con el propósito de extender las campañas sanitarias hasta las regiones más apartadas y mejorar las ya existentes en puertos y fronteras.

Organización de Productores.- La organización de los productores, será un factor de fundamental importancia para mejorar el funcionamiento del aparato productivo del sector, pues les facilita la compra de forrajes, maquinaria y su acceso a los sistemas crediticios y de seguro, además de permitirles lograr mejores precios en la venta de su producción.

Infraestructura para el Desarrollo.- Con este programa, se asesorará a los productores en la construcción de obras complementarias, que les permiten el aprovechamiento integral de los recursos naturales que disponen en su región. Dentro de estas obras destacan las ollas de agua, los hornos forrajeros y la construcción de cercas y corrales para el manejo del ganado.

Producción y Transformación Pecuaria.- A través de

los centros de producción y fomento distribuidos - en el territorio nacional, se aumentará la producción ya existente de aquellos insumos básicos para el desarrollo de la ganadería como sementales, paquetes familiares, colmenas y dósis de semen, producción estrechamente vinculada con los objetivos del sector.

Comercialización y Distribución.- Para mejorar el nivel de consumo de productos pecuarios en la población nacional y al mismo tiempo alentar su producción, será necesario inducir algunos mecanismos correctivos al sistema de comercialización y distribución tratando de erradicar aquellos factores negativos como el intermediarismo, que a la vez só lo reditúan precios bajos al productor y altos al consumidor. Esto se logrará mediante el desarrollo de la infraestructura necesaria para que sea el mismo productor, quien acuda al mercado y eliminar aquellas trabas que dificultan incluso al detallista, comprar el producto que venderá directamente al público.

Investigación y Desarrollo Experimental.- Con este programa se continuará, a través del conocimiento científico, el desarrollo tecnológico de la activi

dad pecuaria, de acuerdo siempre con las peculiaridades sociales, económicas y biogeográficas del país, mediante una investigación que permita lograr el progreso de los productores.

En este sentido, se tratará de desarrollar en el país la tecnología idónea y necesaria para el cumplimiento de los objetivos y metas del sector y adoptar aquellas que, desarrollada en el extranjero, sea factible aplicar bajo las condiciones en que se desenvuelve la producción nacional.

Desarrollo de Recursos Humanos.— Por conducto de los centros regionales distribuidos en el país, se impartirán cursos de capacitación para los productores a fin de que adquieran los conocimientos técnicos necesarios para lograr aumentos en la producción de alimentos. Estos cursos contemplan áreas como cría y explotación de especies menores, inseminación artificial y procesamiento de productos lácteos.

El sector pecuario cuenta con una serie de mecanismos instrumentales, para encaminarse al logro de un desarrollo más equilibrado, en el corto y mediano plazo, basado en el criterio de justicia social, que permita resolver la problemática por la que --

atraviesa la producción pecuaria, destacando entre ellos las definiciones estratégicas relativas a la producción, distribución y comercialización, agro-industrial, inversión en infraestructura y financiamiento; a través de las cuales se buscará reorientar aquellas acciones que contribuyan decididamente al logro de los objetivos sectoriales aumentando la productividad y la eficiencia en el desarrollo de la actividad ganadera, así como impulsar aquellas que permitan mejorar el nivel de vida de la población rural mediante la generación de empleos.

De este modo, en apoyo a la producción de carne de bovino, la estrategia contempla el aprovechamiento integral de las praderas y pastisales, con el complemento de la siembra de gramíneas y leguminosas; fortalecer la capacidad de cría del ganado, que -- hasta la fecha ha sido el eslabón más débil del desarrollo ganadero y la realización de programas de reproducción tendientes a incrementar el coeficiente de fertilidad.

adicionalmente, se continuará promoviendo la organización de productores para el sacrificio y venta en común de su ganado y el establecimiento de bol-

sas o centros de aprovisionamiento, finalmente se pretende desarrollar un sistema de aprovechamiento de esquilmos agrícolas e industriales como melaza y urea, para la engorda de ganado y al mismo tiempo, disminuir el consumo de granos en la alimentación del ganado.

Respecto a la ganadería lechera especializada que tiene aún un importante potencial, las principales líneas de acción se orientan a incrementar el volumen de ordeña de ganado semiestabulado, en la medida en que se consolide y generalicen las tecnologías apropiadas y, al mismo tiempo se apoye al ganadero diluyendo las restricciones que actualmente enfrenta, principalmente en materia financiera, de producción y abastecimiento de insumos. Asimismo, ampliar la capacidad en la crianza de vaquillas de reemplazo, mediante el apoyo a centros especializados, abatiendo de este modo el volumen de importancia y la dependencia del exterior.

La producción de carnes de cerdo y aves, y a la vez el huevo, se encuentra claramente diferenciada en dos grandes grupos y niveles de eficiencia comercial, por una parte, la porcicultura y la avicultura altamente especializadas, son operadas por

grandes empresas integradas verticalmente y, por la otra, las pequeñas explotaciones y la avicultura rural. En el caso de la primera, la estrategia contempla otorgar apoyos en términos de garantizar el flujo adecuado de insumos y productos, disminuyendo la dependencia en materia de pies de cría, desarrollando líneas propias de reproductoras con características genéticas deseables. Respecto a las segundas, requieren un mayor apoyo en el que se contemple la organización de los productores, para que realicen en común algunos procesos productivos y canalicen conjuntamente su producción hacia el mercado.

Distribución y Comercialización.- En esta estrategia, el sector deberá promover las siguientes acciones, desarrollar ampliamente la infraestructura de transporte, almacenamiento y conservación, establecimiento de bodegas para la conservación de granos y alimentos para ganado, frigoríficos y transporte terrestre refrigerado. Así como sistemas de comercialización que eliminan intermediarios innecesarios y además se establezcan bolsas de ganado, concertación de acuerdos entre productores, organizaciones de consumidores y organismos oficiales de importación y distribución, y el establecimiento -

de sistemas de difusión a través de los cuales se les mantenga informados a los productores de las condiciones imperantes en el mercado, la programación del abastecimiento de insumos, con la participación de los productores, al igual que en su importación cuando resulte necesario.

Agroindustrial.- Contemplada en dos grandes fuentes, en primer término, el relativo al abastecimiento de insumos, entre los que se encuentran los principales alimentos balanceados, semen y productos biológicos, para proteger la salud y la productividad de las diferentes especies. Adicionalmente, en años recientes la industria de alimentos balanceados ha presentado problemas de abastecimiento de sus principales insumos, soya, sorgo y pastas oleaginosas, de ahí que debe plantearse asegurar, mediante producción nacional de importaciones el abasto de estas materias primas. La misma irregularidad e insuficiencia presenta la harina de pescado, problemática que hace necesaria una estricta coordinación en el sector pesca. Al mismo tiempo se plantea aumentar la capacidad de producción y distribución de semen, el apoyo técnico y financiero a los ganaderos y una amplia difusión que muestre las ventajas de esta tecnología. Como

complemento a estas acciones, se plantean los programas de producción y canje de sementales y el desarrollo del sistema de transplante de óvulos fecundados.

Inversión e Infraestructura.- La ampliación de la infraestructura productiva descansa directamente en el incremento de las líneas financieras en apoyo de los desmontes para fines ganaderos, cercados, siembra de pastizales y el establecimiento de hornos forrajeros, ollas de agua y baños garrapaticidas. Fundamentalmente, esta última tecnología ha sido desarrollada en las zonas semiáridas del país. Paralelamente, es necesario instrumentar líneas de apoyo directo a la ganadería en materia de inversión pública orientada hacia su desarrollo, sin menoscabo de la infraestructura hidroagrícola que apoya indirectamente a la ganadería con la producción de alimentos.

Financiamiento.- Por la necesidad de fortalecer la actividad pecuaria, deben ampliarse las líneas financieras tanto de Banrural, como las del FIRA, en su carácter de apoyo a la Banca Oficial, atendiendo a los siguientes criterios: incrementar la proporción del crédito refaccionario; orientado a la capitalización de los predios; otorgar apoyos pre-

aquellos renglones que se han identificado como limitantes del desarrollo ganadero, es decir, el de la alimentación, la reproducción, el manejo y la sanidad.

Los proyectos de investigación que se implementen para el desarrollo tecnológico, necesariamente deberán contemplarse en un marco regional a fin de tomar en cuenta las condiciones ecológicas en que se pretende incorporar un nuevo sistema de producción, así como las iniciativas y criterios de los productores.

Por otro lado, para que el esfuerzo empeñado en la investigación no sea estéril, será necesario contar con un programa de asistencia técnica y extensionismo, que tome en cuenta la dispersión de las unidades programadas.

La orientación del gasto público, se encuentra íntimamente relacionado a la importancia de los diversos renglones de la actividad económica nacional y es al mismo tiempo un mecanismo de los más trascendentes de que se dispone para distribuir mejor la riqueza generada en el país. En este sentido, el propósito de transformar el crecimiento económico de bienestar social para las mayorías, ha -

ferentes a la ganadería de cría; fomentar la organización de productores para la mejor canalización de recursos hacia los más desvalidos y establecer políticas diferenciales por tipo de productor, rasmas de producción y regiones ganaderas.

El desarrollo tecnológico constituye un factor de primordial importancia para dinamizar las actividades del sector, sobre todo si se considera que la orientación de la ganadería será hacia el aprovechamiento intensivo de los recursos naturales. Esto implica que el enfoque debe ser el incrementar los rendimientos por unidad de superficie ocupada directa o indirectamente, así como el aumento de los rendimientos por unidad animal.

Para el logro de lo anterior, será necesario desarrollar un programa de investigación apegado a la realidad nacional, programa que deberá contar con los recursos humanos adecuados para su mejor realización. Así, los centros de educación superior deberán preparar a los profesionistas adscritos a los proyectos de investigación mediante programas de postgrado y de actualización así como programas de concientización de los investigadores con respecto a los problemas y necesidades del país. En este sentido, se deberán atender prioritariamente

determinado las modalidades y características de -
la política de gasto público en los últimos años.

En este orden de ideas, la orientación que se dará al gasto público en los años venideros, estará basada en las prioridades definidas para el sector, que son aumentos en la producción, creación de empleos y lograr una mayor participación de los productos de origen pecuario en la dieta popular, otorgándose la más alta prioridad a aquellos programas, que en el mediano y corto plazo incrementen la disponibilidad de bienes socialmente necesarios.

Por esto, los programas de apoyo a la ganadería deberán contemplar aspectos como infraestructura hidráulica, forrajera y caminera, por lo que se hace necesaria la organización del gasto público e inversiones dedicadas a cubrir estos aspectos, pues estas necesidades se cubren muchas veces con obras de inversiones destinadas a otros sectores. Por otro lado, dada la importancia de los programas -- que ejecutan los distintos fideicomisos del BANRURAL en el sector, deberán seguir apoyando para mantener la tendencia creciente observada en los programas de desmontes ganaderos, hornos forrajeros y cercados, ubicados en zonas de bajo desarrollo.

A su vez, el financiamiento de este gasto proven--
drá de los recursos captados por el Gobierno, a --
través de sus fuentes regulares. En este punto, -
cabe hacer notar que las actividades de fomento qg
nadero, han sido poco favorecidas en cuanto a la -
captación de recursos internacionales. De hecho,-
sólo se ha contado en años recientes con el apoyo
a las campañas contra la garrapata y el gusano ba-
rrenador y la parte proporcional que corresponde a
la Ganadería en los programas de desarrollo rural
como el PIDER. En esta materia, la ganadería jus-
tifica por su potencialidad, para producir aliment-
tos, que se le incorpore en las gestiones ante los
organismos financieros internacionales.

2.5 Análisis del Sector Forestal.

La actividad forestal no se ha integrado plenamen-
te al desarrollo económico y social del país, a se
mejanza de los otros subsectores que integran el -
sector primario, como consecuencia de la poca aten-
ción que se le tuvo y también debido a la idea - -
equivocada que se tenía del subsector, de conside-
rarlo casi exclusivamente como proveedor de produc-
tores maderables y no desde el ángulo de múltiples
beneficios que puede brindar, lo que le permitirá-
añadirse a la dinámica de crecimiento experimenta-

do en el resto de la actividad primaria, la cual -
habrá de contribuir significativamente al creci---
miento en general de la economía nacional.

Por tales razones, debe tenerse en cuenta que para
hacer realidad el alcance de la actividad silvico
la en el proceso de desarrollo, es menester seguir
apoyando aquellas acciones que propician un apro-
vechamiento más amplio y racional de los recursos
disponibles, con el objeto de aumentar los volúme-
nes de producción a fin de reducir los desequili--
brios de la balanza comercial que menoscaban a la
economía nacional, por la sangría que los déficit
representan y acentúan la dependencia del país.

La planeación de la actividad forestal, es irrevoc-
able como único camino para mejorar la eficacia y
eficiencia en la explotación maderable y lograr --
así una mayor participación en el producto interno
del sector, lo cual implica un beneficio directo -
en el medio rural, al hacerlos partícipes de los -
beneficios que conlleva la mejor utilización y dig
tribución del recurso boscoso. Estableciéndose co
mo estrategias prioritarias, la explotación con al
tos índices de eficiencia, adecuada organización -
de los productores tanto ejidatarios, comuneros y
propietarios privados, la conservación de los re--

cursos silvícolas, la distribución y comercialización, que conjuntamente impulsan la expansión de la industria forestal, fundamentalmente aquellas de los productos en los que existe mayor demanda, ya que la promoción de las estrategias comprende también el consumo y empleo, considerando este último como uno de los principales objetivos planteados.

En tal virtud, el subsector forestal ofrece la posibilidad de generarlos en gran número, como consecuencia del alcance de las interrelaciones de éste con las demás actividades de la economía.

Las principales acciones a seguir en el mediano plazo están destinadas a la optimización del aprovechamiento y uso de los recursos forestales mediante su protección, mejoramiento e inventario de las zonas boscosas a través de la vigilancia y el control de este recurso renovable. Para cumplir con todo ello, se llevarán a cabo distintos programas de apoyo, tanto a nivel de productores como para la preservación del recurso, abocados a lograr un desarrollo más racional de esta actividad con el objeto de proporcionar niveles de vida más dignos a la población que vive en ella, a través de la generación de empleos productivos, organización,

capacitación y financiamiento, incorporando así a los dueños y poseedores de los bosques a las fases de producción.

La dirección de los programas seleccionados, se establece al considerar a la actividad forestal como promotora de una mayor participación del campesino, en las diferentes etapas del proceso productivo -- del recurso desde su extracción hasta su comercialización, empleando los adelantos tecnológicos adecuados, incrementar el número de empleos productivos anualmente, incorporar a la producción forestal aquellas áreas potencialmente productivas que no se han agregado al progreso del país, la coordinación entre las dependencias oficiales y privadas para contribuir significativamente en la elevación de la producción. Asimismo, con la canalización adecuada del gasto público a los programas de mayor relevancia, y para lograr la congruencia entre los medios utilizados y los objetivos fijados en los programas de Sanidad Forestal, Servicios Sanitarios, Asistencia Técnica, Organización de Productores, Infraestructura para el Desarrollo Forestal, Preservación, Desarrollo y Control de la Flora y la Fauna, etc.

En este sentido, cada uno de los programas están -

bien determinados y especificadas sus implicaciones de apoyo al subsector.

Sanidad Forestal. Este programa seguirá estando orientado a programar y realizar actividades que diagnostiquen la situación sanitaria del bosque como medida de prevención y combate oportuno de las plagas y enfermedades que afecten los recursos forestales.

Asistencia Técnica. Las acciones contenidas en este programa serán aplicadas directamente a nivel predial proporcionando a los productores servicios de orientación para que adopten y apliquen tecnologías adecuadas, en los procesos de producción y transformación de sus productos.

Organización de los Productores.- Este programa estará encaminado a seguir promoviendo formas de organización de los productores forestales para coadyuvar en sus actividades de producción, transformación y comercialización. Así como para la obtención de los diversos servicios.

Infraestructura para el Desarrollo Forestal. Este programa estará orientado a construir, conservar y mejorar las obras e instalaciones innecesarias para el desarrollo forestal, así como al mejor uso -

y provechamiento de la infraestructura existente, lo cual conlleva un beneficio para la población radicada en esas áreas.

Preservación, Desarrollo y Control de la Flore y de la Fauna. Este programa realizará acciones destinadas a proteger, mejorar e incrementar las áreas forestales del país mediante la reforestación, el control de saqueo de madera y la supervisión de un aprovechamiento racional y adecuado de los recursos cinegéticos, a fin de evitar la extinción de algunas especies menores de la fauna silvestre seriamente amenazadas.

La implantación de acciones concretas, que orienten el desarrollo de los lineamientos de política en este subsector, estarán encaminadas a la elevación del empleo y la eficiencia, de los recursos utilizados por los diversos agentes y entidades -- que participan para vincular la actividad forestal con los demás sectores de la economía. De esta manera se conciben los instrumentos que habrán de emplearse para tales propósitos, estableciéndose su integración respecto al logro efectivo de los objetivos y que están comprendidos en los siguientes aspectos:

Gasto Público.— El gasto deberá encaminarse a la -

promoción de las inversiones en la actividad forestal, proponiéndose modalidades operativas que contemplen su asignación eficiente.

Crédito.- Pensado como vehículo que intensifique la producción en este subsector, deberá ser canalizado a este propósito, adoptándose medidas que permitan mayor fluidez de los organismos financieros, a efecto de orientar y asesorar a los productores en la operación de los créditos.

Investigación y Desarrollo Tecnológico.- Este rubro se preocupara fundamentalmente de reorientar cabalmente la investigación, con el propósito de obtener tecnologías adecuadas a las particularidades de los recursos forestales. Junto a estos deberá fomentarse la creación de mecanismos de análisis, autorización y supervisión para implantar las nuevas metodologías y procedimientos científicos.

Comercialización.- Los procesos de comercialización deberán abocarse al abasto oportuno y suficiente de productos forestales al grueso de la población que los demande, buscando cubrir aquellas zonas que se surten de importaciones. Asimismo, esta política se sustentará en el control de los precios de los productos forestales al establecer los

derechos de monte y los costos de producción en general, ante el alto precio de los productos, incrementando el volumen de producción y la diversidad en su oferta, así como en la vinculación directa y efectiva de las dos partes involucradas en la distribución, evitando con esto el intermediarismo -- existente.

Empleo.- Los estímulos que se otorgarán al desarrollo de las actividades del subsector a la aplicación de tecnologías intensivas en mano de obra y al apropiado uso de la capacidad instalada para la -- transformación de los productos forestales, repercutirá necesariamente en la generación de empleos productivos y remunerados en forma que esto permitirá una participación más directa del habitante rural en las tareas de explotación, transformación, comercialización y distribución de sus propios recursos.

Ley de Fomento Agropecuario.- Esta Ley en el subsector forestal, rige todas las acciones tendientes a regular la explotación de los recursos forestales - del país, mediante la planeación, orientación y vigilancia de las actividades propias de dicho subsector, y con ello, dirigir tales esfuerzos a la consecución de los objetivos nacionales. Es por estos - propósitos que se amplian sus facultades, ordenando

disposiciones de organización entre productores y de participación, compartiendo el riesgo entre Estado y productor.

Deberá procurarse el empleo de técnicas más desarrolladas durante las distintas fases de la explotación del recurso y lograr así su aprovechamiento óptimo. Por ello será necesario establecer los servicios técnicos forestales, a fin de que de manera directa y buscando la mayor eficiencia de cada actividad, se introduzcan las recomendaciones más apropiadas en todo el manejo forestal. Por esto mismo, se desarrollaron intensamente las actividades de investigación y capacitación técnica.

En el desarrollo de la investigación científica y tecnológica forestal, necesariamente deberá comprenderse el estudio básico del comportamiento de las especies forestales, es decir, sobre su filosofía y ecología en general, buscando ante todo definir las características definidas en sus experimentos y fomentar la planeación de la investigación a nivel nacional para concurrir eficazmente en la protección de los ecosistemas y optimización de los recursos silvícolas y faunísticos.

Dada las condiciones de la actividad forestal en -

el país, respecto a la modernización tecnológica - que irá sufriendo, se hace necesario vincular este sector productivo con los medios de capacitación - especializados y organización que posibiliten el - aprovechamiento óptimo del recurso, requiriéndose la existencia de una correspondencia de carácter - recíproco en la solución de los problemas.

La orientación del gasto público, dentro de las actividades productivas del subsector forestal, deberá corresponder a los lineamientos estratégicos y específicos derivados de las prioridades nacionales. Esto es necesario, para efectos de ampliar y consolidar mediante la inversión pública, los propósitos esenciales del subsector, otorgando mayores subsidios a los insumos, créditos y seguro, desarrollo de la infraestructura y de la investigación que requieren mayor ampliación en los niveles de la producción actual.

Es importante hacer notar que, dada la evolución alcanzada en los últimos años, en la capacidad productiva del Sector Agropecuario y Forestal, existe la necesidad de avanzar significativamente en la producción intensiva de aquellos productos que - - constantemente presentan déficit. Ante ello, deberán realizarse esfuerzos para desarrollar las acti

vidades del subsector, estableciendo la integra--
ción, expansión y explotación eficiente de la - -
transformación de los productos, principalmente -
los de celulosa. Es por esto, que la inversión
deberá intensificar los servicios que otorgan apo
yo a la producción, como lo son la asistencia téc
nica, sanidad forestal y capacitación, entre - --
otros.

CAPITULO III

ACTIVIDADES AGROINDUSTRIALES POR REGIONES.

3.1 Orientación General de las Actividades Agroindustriales.

La adopción de una estrategia para la reorientación del desarrollo agroindustrial, necesariamente expresará las condiciones que recaigan en el desenvolvimiento de estas actividades para modificar -- fundamentalmente las condiciones de vida de la mayoría de la población. La participación de los -- factores que induzcan los beneficios esperados, -- lleva implícita la aceptación de un sistema de planeación que conciba la consolidación de la agroindustria a través de la instauración de formas superiores de organización social para el trabajo, para lograr hacer de los recursos disponibles un -- aprovechamiento más amplio y racional, además, se encamine al incremento de la producción y de la -- productividad.

En vista de la creciente necesidad de satisfacer -- los requerimientos alimenticios del país, responsabilidad que comparte la agroindustria, por lo que deberá afrontarse, buscando que el proceso de las actividades agroindustriales contribuyan a la resp

lución de las necesidades sociales, en condiciones que favorezcan la independencia nacional. Este -- proceso dará lugar a una dinámica propia que se re -- troalimente en forma permanente, por medio de la -- reinversión productiva de sus excedentes y al mis -- mo tiempo apoyar las ramas de producción, regiones y grupos de productores, cuya importancia estraté -- gica dentro del conjunto nacional, obligue a dar -- les preferencia mediante la diversidad de recursos y apoyos que el Estado puede otorgar.

Ahora bien, no se busca una alta rentabilidad en -- si misma, ni tampoco una elevación de los volúmenes de producción. Sin embargo, no se niega que estas dos situaciones formen parte de las aspiraciones, -- sino que el lineamiento estratégico es, que ambos, se observen desde la visión del interés nacional, -- el cual incorpora elementos de autosuficiencia ali -- mentaria, generación de empleos, contribución a un desarrollo más equilibrado y otras, las cuales son partes modulares de las acciones del Estado.

Para que esta actividad haga un aporte significati -- vo a estas aspiraciones, se hace necesario dar un viraje en su composición actual y reorientar su -- producción. Sin embargo, un cambio de tal magnitud

implica graves riesgos de incidir en una retracción contraproducente. Por lo que, es imprescindible -- crear las condiciones sociales y políticas apropiadas, para que las modificaciones propuestas no provoquen serios desequilibrios en el aparato productivo. La participación organizada y consciente de -- campesinos y asalariados en la producción agroindustrial, su identificación con las prioridades y estrategias nacionales, y la existencia de una acción única de planeación, son prerequisites para sustentar los cambios que el interés público reclama.

El carácter estratégico que adopta el desarrollo, a partir de los postulados anteriores, se finca en la acción comprometida del Estado, para modificar sustancialmente la estructura productiva y lograr el cumplimiento de los objetivos nacionales. Esta acción, se sujeta a un orden de prioridades que surge de los elementos determinantes del desarrollo agroindustrial y los que condicionan su inserción en el conjunto económico.

El primer criterio de prioridad, se refiere al esquema de organización social de los productores, que remite el régimen de propiedad de los recursos naturales y de las plantas industriales. El segundo, - se vincula al carácter de la producción cuya priori

dad es la satisfacción de los requerimientos alimenticios. El tercer criterio, se refiere al efecto que el desarrollo agroindustrial producirá sobre el empleo y los ingresos en el medio rural.

En un sentido más general, el desarrollo regional, resulta ser un elemento fundamental para definir las prioridades anteriores, en que se encuentra empuñada actualmente toda la acción pública. Por último, la integración jurídica y económica, basada en los procesos agroindustriales constituye un fundamento para normar el ámbito de esta actividad.

Organización Social para el Trabajo.- A través de esta acción se busca consolidar cuatro vías de desarrollo complementarias, siendo éstas: fortalecer la agroindustria campesina con la incorporación del productor agropecuario y forestal a las instancias de transformación y comercialización; acentuar la intervención del estado en los procesos agroindustriales, en el caso de actividades, regiones y productos de alto valor estratégico; propiciar la organización de comuneros y pequeños propietarios, mejorando los términos de transacción ante los agentes transformadores; y favorecer la participación del sector rural ampliando las posibilidades de desarrollo de formas colectivas de organización social para el trabajo.

Naturaleza de la Producción.- Este criterio busca elevar la disponibilidad de bienes de consumo básicos populares con una mayor capacidad nutritiva; - garantizar insumos industriales estratégicos para la producción agropecuaria y forestal y mejorar el abastecimiento de los productos básicos no alimenticios de consumo generalizado.

Generación de Empleos e Ingresos en el Medio Rural.- Se propugna el establecimiento de polos de desarrollo agroindustriales en el lugar donde se obtiene la materia prima, incorporando importantes núcleos de población rural al proceso productivo; garantizar la participación de los productores en la toma de decisiones, mejorando las condiciones de transacción y procurando una mayor retención del excedente económico que eleve los niveles de ingreso. Asimismo procurar la compatibilidad de las tecnologías empleadas con los recursos regionales y los requerimientos de ocupación de mano de obra.

Desarrollo Regional.- La planeación el fomento de las actividades agroindustriales en la dimensión regional, contempla fortalecer la acción institucional en los distritos agropecuarios de riego y temporal, convirtiéndolos en promotores de la producción de alimentos; fomentar la reorientación --

del desarrollo agroindustrial, hacia las zonas establecidas por el programa de estímulos para la --desconcentración territorial de las actividades industriales e impulsar la utilización de todo el potencial productivo de las áreas Coplamar.

Integración Productiva.— Con este criterio se pretende organizar a los productores primarios evitando su sometimiento comercial y financiero ante los agentes transformadores; consolidar la agroindus--tria campesina, impulsando la integración equitativa mediante fórmulas de organización que armonicen y contemplen los esfuerzos de los productores primarios y los coloque en mejores condiciones de participación en las cadenas productivas.

Las principales líneas de acción, encaminadas al --cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades de la actividad agroindustrial estarán sujetas a --elementos determinantes del desarrollo del sector secundario y de los que condicionan su inserción --en el conjunto económico. De este modo, se buscará, incorporar los apoyos institucionales y secto--riales en torno al sistema agroindustrial, inscribiendo dentro de algunos programas seleccionados, las orientaciones conducentes encaminadas a corre--gir los problemas existentes.

Las acciones programáticas, se conciben como elementos de coordinación en los planteamientos estratégicos de la actividad agroindustrial. Entre las acciones que atañen a esta actividad y que contribuyen a fomentar, regular y apoyar el desarrollo económico y social del campo, se ubican la instrumentación de los siguientes programas: planeación, administración, asistencia técnica y divulgación. Estos programas, surgen con la intención de promover y coordinar los esfuerzos y recursos, que el sector público despliega en materia de desarrollo agroindustrial, con incidencia directa en apoyar los programas de acciones concertadas.

Planeación.- Este programa destaca el desarrollo de acciones conducentes a la máxima eficiencia en el uso de los recursos, por lo que requerirá la decidida participación de los subprogramas, Captación y Sistematización de Información Estadística y Documental, Formulación de Planes, Programas y Presupuestos, y de Estudios.

Administración.- Este programa se orientará hacia el fortalecimiento de las representaciones regionales, en los procesos de desconcentración administrativa desarrollada en las actividades agroindustriales, otorgándoles las responsabilidades de Proq

gramación y Presupuesto y cumpliendo toda acción institucional. Para efectuar estas acciones se cuenta con el apoyo del subprograma definición, conducción y coordinación de las políticas agropecuaria, forestal y agraria.

Asistencia Técnica.- Fundamentalmente, se refiere al desarrollo en incorporación de técnicas adecuadas, para apoyar el fomento de las agroindustrias. Por ello, orienta sus acciones a instancias del subprograma transformación.

Divulgación.- También este programa es de suma importancia para el apoyo de las estrategias del sistema agroindustrial, dadas las acciones que realiza a través del subprograma ferias y eventos orientado a promover las agroindustrias entre los productores agropecuarios y forestales, y destacar su relevancia en la transformación integral de las materias primas generadas por el sector primario.

Ahora bien, otra circunstancia que debe tomarse en consideración es la instrumentación de los Programas de Acción Concertada, que surgen con la intención de promover y coordinar los esfuerzos y recursos que el sector público despliega en materia de desarrollo agroindustrial. De la misma forma, agly

tinan las actividades a efectuar por la Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial y funcionarán como un mecanismo de programación de las acciones propias de esta dependencia. Al mismo tiempo, estos programas se orientarán a contribuir al logro de los objetivos, metas y estrategias sectoriales, cuya realización se dará a través de las siguientes acciones programáticas:

a) Definición, Conducción y Coordinación de la Política Agroindustrial. Dentro de este programa las principales acciones a desarrollar se ubican entre otras las de participar en la formulación de las orientaciones generales, para cada una de las áreas de política industrial seleccionadas; promover la implantación de la política agroindustrial, a través de los instrumentos identificados y mediante la acción convenida de las instituciones involucradas y evaluar los efectos de los distintos instrumentos a fin de proponer su revalidación y reorientación.

b) Desarrollo de la Agroindustria Alimentaria y no Alimentaria.- Las tareas a desplegar por este programa consistirán en, elaborar permanentemente diagnósticos y pronósticos de mercados, suministro y abastecimiento de materias primas y de diversas ing

tancias de la organización industrial, correspondientes a productos agroindustriales; determinar, con base en los objetivos y la estrategia global y metas específicas para los programas por productos agroindustrial, alimentarios y no alimentarios; -- cuantificar y proponer a los sectores administrativos correspondientes, las acciones y recursos necesarios que propicien el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas y formular los programas de fomento para estimular la inversión en las actividades agroindustriales.

C) Promoción Agroindustrial.- Entre las acciones - que emprenderá este programa, resaltan las de diseñar y proponer un esquema de concertación de acciones, que comprometa los apoyos intersectoriales con los proyectos agroindustriales e identifiquen las necesidades básicas de organización de productores; definir los mecanismos y criterios de asesoría para los productores en las gestiones necesarias, para conseguir insumos, crédito, financiamiento y maquinaria, que se requieran en la instalación y operación de este tipo de empresas, promover la generación de productos y subproductos, que respondan a las necesidades del mercado y a la disponibilidad de recursos empleados en los programas que se formulen para tal efecto.

d) Inventario Nacional de Proyectos e Inversión -- Agroindustrial. - Su orientación consistirá en satisfacer los requisitos de información de los estudios y proyectos generados por los agentes públicos y privados, con el propósito de fundamentar -- las ideas de inversión que coadyuven a materializar los objetivos y las metas nacionales; diseñar y proponer los criterios metodológicos que normen la formulación y evaluación de proyectos agroindustriales; integrar el paquete anual de proyectos de inversión agroindustrial por sistema y por entidad federativa, que presenten las dependencias y entidades de la administración pública.

e) Servicios Técnicos. - Estos servicios estarán -- abocados a elaborar y proporcionar un esquema conceptual y metodológico que facilite el diagnóstico y la asistencia operacional de la estructura y el funcionamiento de las empresas y presentar recomendaciones para que logren su eficiencia, integración, rentabilidad y liquidez.

F) Asistencia Operacional. - Este programa establece la realización de diversas acciones entre las -- que destacan las siguientes: analizar, interpretar y describir la estructura, el funcionamiento y las tendencias de las actividades agroindustriales, así

como pronosticar su evolución probable y detectar lineamientos estratégicos de la futura política de desarrollo agroindustrial; formular, integrar y -- proponer los programas de acción intersectorial -- que se requieran para la implantación óptima del - conjunto integrado de proyectos de inversión y su- pervisar, controlar y evaluar periódicamente la -- ejecución de políticas, programas y proyectos, y - proponer las medidas correctivas procedentes.

Las acciones que el Estado emprenda para normar, - regular y apoyar la agroindustria deberán presentar un carácter coordinado e integral, de tal forma -- que permitan orientar su evolución hacia el logro de los objetivos y metas señalados para el desarro- llo de las actividades propias de este sistema. A este respecto, se promoverá la creación de organiz- mos coordinados cuya esencia sea la conjunción de las diferentes decisiones económicas y políticas - del Gobierno Federal. Siendo las facultades conf- ridas las de promover, coordinar y operar los as- pectos relacionados con las diferentes fases de la cadena agroindustrial. Tales organismos podrán ser constituidos con carácter de empresas extendiendo - su ingerencia a grupos de productos, de acuerdo a la similitud de elementos que caractericen su pro- blemática.

Dentro de la estrategia del subsistema agrícola, - se propone la creación de empresas graneleras para granos básicos y semillas oleaginosas integradas - desde la producción primaria, teniendo la responsabilidad de organizar y apoyar financiera y técnicamente a los productores. La política granelera se expresa concretamente a definir la ubicación y la dimensión de cada unidad de almacenamiento, considerando las condiciones agronómicas y el potencial granelero del país, y de cada región, buscando la optimización de la red y el sistema de transporte a granel, que unirá el almacenamiento primario con los centros de consumo.

El planteamiento estratégico, se complementa con - la promoción de productos alternativos y sustitutos de granos, que tengan la cualidad de no competir con éstos por el uso del suelo, como el el caso de la yuca y el cocotero.

En el aspecto pecuario; las acciones de política - destacan los criterios para posibilitar no sólo la integración vertical de los productores rurales en los procesos agroindustriales, sino que permitirá reducciones importantes en los costos, en las pérdidas y mermas originados con el transporte del -- producto final. Estos criterios por su parte, es-

tán directamente contenidos en las formas integradas de producción y se refieren al impulso de unidades industriales en zonas productoras de materias primas.

En este sentido, deben orientarse los objetivos de los diversos mecanismos instrumentales de que dispone el sector público, así como la acción de las empresas públicas de forma que posibiliten la integración de los sistemas de producción, a través de complejos pecuarios agroindustriales, en términos que sus características de operación permitan que el productor coparticipe controlando el proceso, - desde las actividades de abastecimiento o acopio - de materias primas e insumos, para la producción - primaria y la comercialización hasta llegar a las labores industriales y de distribución.

En relación al sistema forestal, deberá promoverse la creación de una estructura productiva basada en sistemas de explotación eficiente que permitan el incremento y la racionalización de la producción. Por tal motivo, se estimulará la organización de - productores, especialmente de ejidatarios y comungros. Además se fomentará la renovación y modernización de la maquinaria y equipo y se estimulará - el desarrollo tecnológico.

El carácter estratégico del desarrollo agroindustrial proviene de su importancia como recurso fundamental para generar empleo en el medio rural y - como fuente primordial para impulsar la producción de bienes de consumo básico popular.

En consecuencia, las opciones tecnológicas a desarrollar deben ser aquellas que, cumplieron con este compromiso: sean congruentes con las características y disponibilidad relativa de factores en las regiones donde se localicen las plantas procesadoras.

La selección de alternativas de transformación del producto agropecuario y forestal considerará la -- conveniencia de utilizar, cuando sea factible, una tecnología de acuerdo con las características y -- disponibilidades de la fuerza de trabajo, así como la capacidad técnica existente. Asimismo, se buscará que las plantas agroindustriales adopten, - - cuando proceda, una tecnología versátil de tal manera que generen empleo durante todo el año.

En el caso de las agroindustrias rurales que requieran una atención prioritaria, se deberá fomentar - la investigación que genere las mejores acciones - de tecnología a utilizar y que sirva de base al --

programa de asistencia técnica para el desenvolvimiento.

El desarrollo de la ciencia y la tecnología deberá no sólo atender la investigación sobre alimentos tradicionales, sino también estudiar las posibilidades para aprovechar productos o subproductos primarios no considerados hasta ahora, los que son -- susceptibles de ser fuente alimenticia alternativa.

Igualmente, deberá analizarse el potencial de productos y subproductos no aprovechados, aptos para ser utilizados en la alimentación del ganado, con el fin de elevar la disponibilidad de granos básicos para el consumo humano.

La difusión y obtención oportuna de información -- científica y tecnológica constituye un elemento -- más que fortalece la actividad, por lo que es preciso contar con un sistema de información para la concentración y divulgación de datos que, complementado con un sistema estadístico, apoye la labor científica y tecnológica, mejorando la gestión administrativa en la materia.

El grado de desarrollo tecnológico de un país combina básicamente dos aspectos: la capacidad inventiva interna y el flujo de conocimientos que son --

recibidos del exterior. En la tecnología aplicada a la actividad agroindustrial mexicana, el segundo aspecto ha predominado. El primero se ha limitado, en gran medida, a una actividad de adaptación de diseños importantes. Para hacer posible un desarrollo tecnológico autónomo, la política deberá impulsar al máximo dicha capacidad inventiva, promoviendo y apoyando centros de investigación públicos y privados y estimulando los esfuerzos e iniciativas individuales que en este sentido se manifiesten.

El gasto público asignado al sistema agroindustrial está orientado a proporcionar los recursos para la instrumentación de los planes, programas y proyectos encaminados al logro de los objetivos y metas contemplados en materia de producción, procesamiento y transformación de productos agroindustriales. Al igual que, en el caso de los subsectores agrícola, pecuario y forestal, que han instrumentado una serie de estrategias encaminadas a incrementar la producción y productividad, y al mismo tiempo, ampliar las áreas de explotación; el sistema agroindustrial, persigue la integración de sus actividades, en el orden alimenticio, haciéndose necesario que en lo futuro, la creación de nuevas plantas se

instalen en lugares donde exista la suficiente disponibilidad de materia prima y fuerza de trabajo, así como la infraestructura básica o fácilmente pueda realizarse, al igual que la existencia de mercado para los productos y servicios generados. A esta orientación, se abocan las asignaciones presupuestales, en apoyo al fomento agroindustrial.

3.2 Estrategias Regionales.

Las características orográficas, hidrológicas y climáticas, prevalecientes en el territorio nacional, propician la existencia de una gran variedad de condiciones ecológicas y sociales en que deben desarrollarse las actividades productivas del sector, por lo que se hace recomendable una regionalización de la estrategia de desarrollo sectorial con el objeto de obtener un punto de vista apegado a la realidad de esas regiones, a fin de lograr que las acciones planteadas en ellas sean llevadas a buen término.

Con esta regionalización se busca lograr un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y humanos propios de cada región, adecuando los planteamientos de la estrategia general a las condiciones sociales y ecológicas prevalecientes en cada -

una de ellas, tratando al mismo tiempo de conciliar el punto de vista del conservacionismo con el desarrollo de la producción agropecuaria y forestal. Se persigue además, dar congruencia a las actividades propuestas con las posibilidades reales de desarrollo en cada región evitando el desperdicio de recursos físicos, financieros y humanos.

La adecuación de la estrategia a las condiciones regionales, permite sacar partido a las características biogeográficas inherentes a cada una de ellas, facilitando a su economía apoyarse para estar en condiciones de comerciar con las demás los productos que en ella serían muy difícil y quizá imposible producir.

Estos puntos adquieren cabal vigencia ya que el aprovechar las ventajas comparativas entre una región y otra, para industrializar y agregar valor a los productos primarios, es un vector que permitirá dar a los habitantes del medio rural una fuente extra de ingresos que mejore sus condiciones socioeconómicas y contribuya además a disminuir la tasa de migración del campo a los centros industriales, arraigando a la población en su lugar de origen, y dé pauta para la corrección de algunos problemas existentes en el sistema de comercialización.

En este sentido, la estrategia regional busca orientar al desarrollo hacia aquellas zonas donde tradicionalmente ha existido marginación de los pobladores por carecer de vías de comunicación que hicieran llegar hasta ellos los beneficios del desarrollo tecnológico productivo, así como los servicios complementarios a este. Por este motivo, la existencia de una estrategia de desarrollo regional se justifica no sólo como consecuencia de la necesidad imperiosa de un modelo de planeación que tome en cuenta las diferencias geográficas existentes en el país, sino también como un elemento de justicia social.

Por su parte, el conocimiento de las características fisiográficas particulares de las regiones económicas considerada, permite definir las estrategias que deberán implementarse en lo futuro, para los distritos subsectores, destacándose aquellos que ayuden a cumplir los objetivos de cada uno, bajo las condiciones específicas. Bajo este concepto, a continuación se describen las características y estrategias más relevantes procurando la inclusión de aquellas que sean distintivas para cada una de las regiones, sin tomar en cuenta las estrategias que tienen ingerencia a nivel nacional, pues

sobre éstas ya se ha hablado en apartados anteriores.

NOROESTE

Esta región se caracteriza por un clima cálido muy seco con vegetación de desierto que se manifiesta notablemente en la península de Baja California y en el Noroeste de Sonora, aunque también dadas las diferencias de relieve presenta otros climas con los consiguientes tipos de suelo y vegetación asociados, cubriendo los suelos desérticos y semidesérticos la mayor parte de la zona.

Uno de los aspectos más importantes en la economía de esta área es la gran agricultura de riego, aunque también se desarrolla en amplias zonas de temporal. Asimismo, la ganadería arraigada en la región es fuente de vida para algunos sectores de la población y se practica en mayor o menor escala en todas las entidades que la componen, destacando el Centro y parte del Norte de Sonora, así como el -- Norte de Sinaloa donde el ganado para carne encuentra condiciones de desarrollo favorables.

En cuanto a los recursos forestales de la zona, la mayor parte de ella está cubierta de áreas forestales no arboladas, salvo las regiones altas en la -

Sierra de Baja California y porciones menores de -
Sonora y Sinaloa, donde existen bosques de conife-
ras y selvas altas y medianas.

Bajo este marco, las estrategias propuestas para -
la región son las que a continuación se mencionan:

Subsector Agrícola:

- Explotación racional de los mantos acuíferos me-
diante control de las extracciones.
- Búsqueda de nuevos mantos.
- Fijar precios diferenciales al agua en función -
del tamaño de los precios y de la tecnología dis-
ponible.
- Desarrollar programas de aprovechamiento de agua
subterránea para atacar el problema de las zonas
temporaleras.
- Realizar estudios técnicos que examinen las ca--
racterísticas de los suelos.
- Recuperación y mejoramiento de suelos salinos.

Subsector Pecuario:

- Aumentar la potencialidad productiva mediante la
cabal aplicación de los coeficientes de agostada
ro.

- Realizar prácticas de manejo y mejoramiento de pastizales.
- Intensificar las campañas de sanidad animal.
- Mejoramiento genético del ganado productor de carne.

Subsector Forestal:

- Aumentar la producción de brizales de pino para reforestar zonas de escasa vegetación.
- Incrementar la vigilancia para evitar que los recursos forestales y faunísticos se exploten irracionalmente.

REGION NORTE

La zona Norte forma parte del altiplano septentrional, siendo una región muy seca porque está aislada de los mares y no recibe la influencia de los vientos húmedos. Los escasos ríos que atraviesan sus áridas llanuras se aprovechan intensamente para el riego. La vegetación en las partes bajas de esta región es la propia de zonas desérticas y semidesérticas, por lo que abundan los agaves, las cactáceas, yucas, mesquites, y otros. En las Sierras de Chihuahua y Durango hay grandes bosques de coníferas y vegetación mixtas; y en las partes me-

nos secas, se advierten praderas.

Hay regiones pequeñas de buen temporal, y en muchas partes se encuentran suelos fértiles que de ser regados artificialmente rendirían excelentes cosechas. Pero la escasez de lluvias más la intensa acción erosiva de los vientos ha conformado regiones áridas donde es muy difícil el desarrollo agrícola.

En el aspecto pecuario, la zona es muy productiva, existiendo tanto la explotación extensiva como la intensiva, sobresaliendo la exportación de ganado vacuno en pie y en canal, y abundando la producción de ganado criollo para carne y leche de consumo nacional.

En las partes altas de la Sierra Madre Occidental, especialmente en Chihuahua y Durango existen bosques con especies maderables como el pino, el abeto, el cedro blanco y el oyamel.

En base a las características de la región, se proponen las siguientes estrategias:

Subsector Agrícola:

- Se otorgará protección a los recursos suelo y agua mediante prácticas continuas de conservación.
- Búsqueda de variedades resistentes a la sequía.

- Implementar programas de estimulación de lluvias.
- Ampliar la superficie de riego a través del equipamiento de pozos ya existentes y perforación de nuevos.

Subsector Pecuario:

- Producción de forrajes en base del establecimiento de praderas artificiales.
- Mejoramiento genético para adecuar las especies al clima de región.
- Aprovechamiento forrajero mediante rotación de potreros.
- Creación de cuencas lecheras, aprovechando la infraestructura existente.
- Impulsar las agroindustrias posibles de establecer en la región.

Subsector Forestal:

- Se pondrán en marcha programas de reforestación en áreas que la requieran.
- Promover un verdadero desarrollo integral del área boscosa mediante la creación de industrias procesadoras.
- Se efectuará la vigilancia, supervisión y control de áreas forestales, así como programas de

investigación.

REGION NORESTE

Los climas de esta zona varían de acuerdo a la topografía, siendo secos y extremosos, contando con importantes ríos que permiten su aprovechamiento para riego. La vegetación varía con el clima de cada zona; en las partes bajas predominan cactáceas, yucas, lechuguilla y candelilla, así como -- quayule; mientras que en zonas montañosas crecen -- árboles de maderas preciosas y en las de altitud -- media, encinos y robles.

En el aspecto agrícola, la región no presenta características físicas que faciliten su desarrollo, contando sólo con una comarca en donde la agricultura encuentra factores favorables, y se encuentra en el área donde colindan los Estados de Nuevo -- León y San Luis Potosí.

La actividad ganadera se ha incrementado en los últimos años, existiendo un considerable inventario de bovinos y caprinos, destinados a la producción de carne y leche.

Con excepción de las partes altas, la silvicultura no es una actividad importante en la región, expli

tándose sólo algunas fibras duras obtenidas del ix
tle de lechuguilla y cera extraída de la candelilla.

Ante estas condiciones las estrategias más importan
tes delineadas para el desarrollo agropecuario y fo
restal de la región son:

Subsector Agrícola:

- Rehabilitación de suelos y obras agrícolas.
- Incorporación de mayores superficies al riego.
- Reincorporación de tierras ociosas en el proceso productivo.

Subsector Pecuario:

- Manejo correcto de los hatos y creación de infra-estructura.
- Construir cercas que controlen a los agostaderos y especies no productivas.
- Muestrear especies forrajeras para adecuar los - índices de carga animal para cada una de ellas.

Subsector Forestal:

- Impulsar la investigación forestal con la crea-- ción a corto plazo de un mayor número de campos experimentables.
- Reforestar las áreas erosionadas.

- Establecer medidas más eficientes de control y conservación de bosques.
- Regular la expedición de permisos de caza.

REGION OCCIDENTE.

Es una zona montañosa que abarca desde la vertiente sur de la Sierra Madre Occidental. Lo quebrado del terreno no ha impedido la formación de amplios y fértiles valles muy aptos para la agricultura en la zona templada y de una estrecha llanura de buenas tierras a lo largo de la costa.

Cuatro son los climas característicos predominantes en zonas bien establecidas: el templado con lluvias en verano, el caliente con lluvias en verano, el estepario pero con mayor humedad que en la zona norte y el clima frío característico de las zonas altas.

Es una de las regiones en que mejor se dan los cultivos de temporal, tanto en áreas templadas como en las tropicales, numerosos ejidatarios y pequeños propietarios levantan las cosechas de cereales y leguminosas, además de numerosos productos hortícolas. La ganadería extensiva y pobre de rebaños de ovejas y cabras, contrasta con las ricas cuencas lecheras.

Por otra parte, las vastas serranías permiten la existencia de abundantes recursos forestales de las que se obtienen madera para construcción y carpintería, celulosa, resinas y otros productos.

Las estrategias más importantes que se contemplan para esta región son:

Subsector Agrícola:

- Reincorporar áreas abandonadas.
- Rehabilitar pozos y aprovechamientos superficiales.
- Equilibrar el crecimiento de las áreas de riego y temporal.
- Crear centrales de maquinaria agrícola.
- Generar variedades de semillas y técnicas para las zonas temporaleras.

Subsector Pecuario:

- Promover la implantación de praderas con pastos nativo e inducido.
- Establecer bolsas ganaderas, subastas y plantas de sacrificio.
- Mejorar genéticamente los ovinos y caprinos, mediante canje de sementales.
- Incorporar a la producción forrajera áreas ociosas de uso ganadero, recuperando agostaderos y siembra de pastisales.

- Tecnificar los establos lecheros.
- Crear unidades reproductoras de lechones.
- Tecnificar granjas avícolas.
- Distribuir paquetes familiares de especies menores.

Subsector Forestal:

- Reforestar masivamente las zonas más afectadas.
- Control de tránsito de productos forestales.
- Proteger las especies faunísticas mediante la regulación de los permisos cinegéticos.

REGION CENTRO.

Es una región que no posee unidad natural, pues -- por una parte es limitante del bajío en Querétaro y la cruzan los Valles de Toluca, Puebla y México, cada uno con sus características propias; tiene altas tierras frías en las cordilleras y verdeantes zonas tropicales. Lo constituyen altos valles templados de buen temporal y mesetas semiáridas casi desérticas.

Es una zona que no tiene un gran río que la cruce, aunque en las montañas y valles nacen ríos que desaguan en el Pacífico y en el Golfo de México. En su territorio se encuentran todos los climas desde

los semiáridos de Hidalgo, pasando por los templados de los valles altos, hasta los tropicales lluviosos en algunas partes de Morelos e Hidalgo.

La agricultura de temporal y de riego produce en los valles templados los cereales clásicos, maíz y trigo, así como la leguminosa básica que es el frijol. Esa misma agricultura extensiva e intensiva, levanta en el Estado de Morelos buenas cosechas de arroz y por su fácil acceso al gigantesco mercado del Distrito Federal, hay en las zonas una próspera agricultura.

Las principales Actividades de la zona en el aspecto pecuario son la cría de ganado vacuno para carne y leche, el pastoreo extensivo de ovejas y cabras y la avicultura de carne y huevo.

Existe también una gran producción porcina, que abastece de materia prima a las numerosas industrias de conservación y elaboración de carnes cuyos productos tienen en la Capital un amplio mercado.

En esta zona, por diversas necesidades y abusos es donde peores estragos ha hecho la rapia y el vandalismo forestal, aunque todavía se conservan zonas boscosas en los estados de México, Puebla y el

Distrito Federal, algunos de los cuales son objeto de explotación moderna y racional. Abundan también en la zona los parques nacionales donde se protegen las especies animales de la depredación humana. Las poblaciones arbóreas más importantes son: coníferas, caducifolias y especies de hojas deciduas.

Siendo una zona con densidad poblacional muy alta, - las estrategias definidas para ella, son:

Subsector Agrícola:

- Rehabilitación de suelos y sistemas de riego.
- Incrementar la superficie de riego.
- Uso racional de los recursos acuíferos.

Subsector Pecuario:

- Fijar coeficientes de agostadero.
- Construcción de hornos forrajeros y ollas de agua.
- Aprovechar la variedad de pastos que se dan en la región.
- Capacitación de productores.
- Dotación oportuna de insumos.

Subsector Forestal:

- Reforestar las áreas devastadas.
- Recuperación de suelos forestales.
- Incrementar la vigilancia para evitar incendios forestales.

- Incrementar la producción de árboles en viveros para apoyar los programas de reforestación.
- Incrementar la vigilancia en parques nacionales para fomentar el desarrollo faunístico.
- Incrementar la investigación forestal para contactar con especies maderables de rápido desarrollo y máximo aprovechamiento.
- Construcción de caminos de penetración y adquisición de maquinaria especializada.

REGION GOLFO.

Es una zona en la que predominan los climas cálido-húmedo, por la cercanía al mar y la acción de los vientos alisios, aunque existe graduación climática a medida que se avanza hacia las zonas altas de la Sierra Madre Oriental.

Los ríos que la atraviesan son numerosos, destacando el Bravo, Soto la Marina, Tuxpan, Coatzacoalcos, Papaloapan y el Tonalá. Debido a esta situación, es una de las regiones agrícolas y ganaderas más importantes del país, cuya producción es variada y comprende cultivos propios de estos climas; en las sabanas y pastizales se desarrolla una próspera actividad ganadera.

En los exuberantes bosques tropicales de la zona -

se explotan árboles de maderas preciosas, como caoba y cedro, y de maderas de construcción; hule chicle y muchas otras. En las serranías los recursos forestales característicos son las pináceas y latifoliadas, mientras que en las sabanas la actividad cinegética permite la captación de recursos a través de la expedición de permisos.

Las estrategias relevantes planteadas para esta región son:

Subsector Agrícola:

- Realización de estudios e investigación que permita delimitar la verdadera aptitud del suelo para las actividades agrícolas y pecuarias.
- Mejoramiento y ampliación de la infraestructura agrícola.
- Realizar estudios de frontera agrícola que permitan incorporar nuevas áreas mediante desmontes.
- Proteger áreas agrícolas contra inundaciones.

Subsector Pecuario:

- Efectuar estudios sobre los tipos de pastos que pueda aprovechar el ganado.
- Fomentar el aprovechamiento de esquilmos agrícolas en la engorda de ganado.
- Realizar programas de fomento apícola.

- Impulsar la explotación extensiva de las especies ganaderas con el establecimiento de praderas artificiales.
- Mejorar genéticamente el hato ganadero introduciendo razas puras.

Subsector Forestal:

- Formular un programa de reforestación con especies preciosas de la región.
- Implementar viveros forestales a nivel municipal.
- Proteger, conservar e incrementar la superficie arbolada sujeta a explotación comercial.
- Formular un programa de reforestación encaminado a la formación de cortinas que protejan parcelas y huertos.

REGION SURESTE.

Los factores físicos dan variedad al paisaje de esta región encontrándose, por su extensión, diferencias edáficas y topográficas, que dan origen a una variedad amplia de climas y conducen a la existencia de recursos naturales ricos y variados. Estos climas se caracterizan por ser cálidos, presentando diferencias únicamente en cuanto a la precipitación.

Dentro de esta región, se distingue la península - de Yucatán, por caracterizarse como una loza caliza que sólo se eleva de 20 a 30 m. sobre el nivel del mar, mientras que la región de Chiapas y Oaxaca está atravesada por cadenas montañosas que forman valles y depresiones.

Las tierras productivas se aprovechan en su mayor parte en la agricultura de riego una extensión mucho menor. En cambio, en la península de Yucatán, la agricultura ha alcanzado poco desarrollo.

En la región existen grandes posibilidades de desarrollo ganadero, a pesar de las condiciones que impone el clima y el relieve. Esta actividad está - considerada entre las importantes de la región, sobre todo en lo que respecta al ganado vacuno, que se desarrollan en las sabanas y pastizales existentes. Predominan en general el tipo criollo, al -- que se le ha buscado mejoramiento, cruzándolo con el ganado cebú, mejor adaptado a las condiciones - climáticas.

Abundan en la región, zonas boscosas en las que se explotan los árboles de maderas preciosas, como el cedro, la caoba, el palo de rosa y el roble, abundando también el chicozapote y el palo de campeche.

Estas zonas se encuentran amenazadas por el sistema de cultivo de "fuma y quema" y que en la actualidad es inadecuado. En las partes altas de la -- Sierra Chiapaneca existen las especies características en las zonas altas.

En virtud de este conjunto de características se han propuesto las siguientes estrategias:

Subsector Agrícola:

- Incrementar la superficie dedicada a los cultivos básicos ampliando la frontera agrícola.
- Incorporación de superficie bajo riego con obras de grande y pequeña irrigación.
- Modificar la actual estructura productiva.
- Racionalizar el uso del agua mediante el mantenimiento y conservación de las obras de riego.

Subsector Pecuario:

- Procurar el mejoramiento genético de bovinos y porcinos.
- Ampliar el programa de inseminación artificial.
- Promover la construcción de obras de infraestructura para el desarrollo ganadero.
- Prevenir y controlar enfermedades infecciosas y parasitarias.
- Recuperar áreas aptas para la explotación ganadera.

- Establecer praderas artificiales.
- Canalizar mayores montos de inversión y crédito para adquirir especies adaptables a la climatología de la región.
- Propiciar el cambio de explotación extensiva a semi-intensiva.

Subsector Forestal:

- Incrementar la explotación de productos maderables en áreas de mayor rendimiento.
- Reincorporar al proceso productivo los aserraderos ejidales.
- Fomentar los servicios de prevención y combate de incendios.
- Capacitación de los productores ejidales.
- Control y vigilancia de la cacería furtiva.
- Ampliar y mejorar viveros para reforestar las áreas afectadas.

CAPITULO IV

REQUERIMIENTOS DE OPERACION DE LOS INSTRUMENTOS GLOBALES.

4.1 Gasto Público.

El gasto público es uno de los instrumentos más im-
portantes con que cuenta el Estado para orientar -
el proceso de desarrollo del país, ya que es por -
medio de éste como se atienden las demandas de la
sociedad en sus diferentes aspectos, así como las
prioridades de las actividades productivas que per-
miten conformar la acción de los particulares.

En efecto, el nivel de gasto puede afectar el rit-
mo de crecimiento de la economía, el nivel de em-
pleo, y el sistema de precios; empero, ya que nin-
guno de estos efectos puede considerarse imparcial
desde el punto de vista distributivo, la inciden-
cia de este incremento debe encaminarse hacia el -
fomento de aquellas actividades objetivo, a facili-
tar el control del proceso inflacionario por medio
del aumento de la oferta y la adecuación del apar-
to productivo de las necesidades de evolución de -
la sociedad en su conjunto; a una mayor generación
de empleos remunerativos y a la desconcentración -
geográfica del desarrollo, lo cual en suma hace --
factible la orientación hacia una mejor distribu-
ción del ingreso.

Bajo esta perspectiva, el nivel de gasto público - para la economía en su conjunto, creció al 7.6% me dio anual de 1977 a 1981, de modo tal que en el ú ltimo año ascendió a 240 685.9 millones de pesos de 1960; en tanto, el asignado al sector agropecuario lo hizo el 27.0% en el mismo lapso, lo cual refle- ja el papel prioritario de las actividades del cam- po. Abundando al respecto se mencionará que la -- participación sectorial ha ido en aumento, de 3.5% en 1977 hasta situarse en 6.9% en 1981 (ver cuadro inserto), en promedio correspondió al sector el -- 4.6 % del total nacional, proporción mucho mayor a la asignada hace una década pero que sin embargo -- es todavía insuficiente para atender las diversas necesidades del campo.

CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO EN EL SECTOR AGROPECUARIO**(Millones de Pesos de 1960)**

Años	Gasto Presupuestado		Incremento Mudo		Participación Sectorial (%)
	Total	Sector Agropecuario	Total	Sector Agropecuario	
1977	179,550.9	6,398.8			3.5
1978	195,006.6	8,765.9	8.6	36.9	4.4
1979	218,351.9	7,113.5	11.9	- 18.9	3.2
1980	268,038.5	12,089.8	22.7	69.9	4.5
1981	240,685.5	16,797.6	- 10.2	38.9	6.9

FUENTE: Elaborado por la Subdirección de Formulación de Planes, de la Dirección General de Planeación, en base a datos de los Informes de Gobierno.

Espero, tomando en cuenta los diversos problemas - que han aquejado la economía en su conjunto, en -- los últimos años, menores precios de las exporta-- ciones (principalmente petróleo), estancamiento de países desarrollados, acelerado proceso inflaciona-- rio interno, baja productividad de diversas activi-- dades, etc., no puede soslayarse la importancia -- que tiene para el sector la asignación presupues-- tal, sobre todo cuando ésta ocurrió en forma para-- lela a una reestructuración de las actividades que llevan a cabo las diferentes entidades responsa--- bles de la marcha del sector. En efecto, una de - las innovaciones más importantes en este ámbito es el propósito de alcanzar una racionalización cada vez mayor en la asignación monetaria, por lo cual se ha dado impulso al proceso de programación-pre-- supuestación.

En este sentido, se puede afirmar que los mayores montos de producción así como los incrementos en - la productividad agropecuaria, son en buena medida resultado de una mayor selectividad de los progra-- mas que tienen impacto directo en estos.

En los últimos años han cobrado mayor importancia relativa programas como la Coordinación para el De-- sarrollo de los Distritos Agropecuarios, Organiza--

ción de Productores, Asistencia Técnica, Dotación de Insumos (semilla mejorada, fertilizantes, plaguicidas, alimentos balanceados) Crédito y Seguro, Infraestructura Básica, etc., todos los cuales buscan elevar la producción y lograr la autosuficiencia alimentaria.

Como se ha mencionado en otros apartados, el último objetivo fue logrado en el año agrícola de 1981, para el maíz y el frijol, debido al apoyo presupuestal, a las abundantes lluvias, así como a la buena disposición de los campesinos de las áreas de temporal para realizar las siembras.

En los años de 1981 y principios de 1982, debido a la acentuación de los problemas arriba mencionados, a los cuales se aunó la reciente devaluación, hicieron que el Estado dictara una serie de medidas de política económica entre las que se cuenta la reducción del gasto público, 4% en 1981 y 8% en 1982, en proporciones sectoriales que fueron de acuerdo a las prioridades nacionales. En este contexto, el sector agropecuario, fue de los menos afectados en la reducción propuesta, aunque para que las metas principales que corresponde cumplir se vieran alteradas en el menor grado posible, se hizo un gran esfuerzo de racionalización, procuran

do cumplir con la reducción fijada en base a pro--
gresos de prioridad secundaria.

4.2 Política Fiscal y Financiera.

Uno de los aspectos más destacados en la política económica es el referente a la política fiscal, -- que tiene como objetivos fundamentales servir como uno de los medios de captación de recursos económicos para financiar el proceso de desarrollo, estimular o desestimular el crecimiento de ciertas actividades productivas y contribuir al logro de una mejor distribución del ingreso.

La política fiscal llevada a cabo en los últimos -- años de la década pasada, permitió apoyar el proce-- so de crecimiento económico mediante la canaliza-- ción de los ingresos del sector público, a través de subsidios principalmente, a aquellas empresas -- proveedoras de productos agropecuarios y pesqueros, a la industria ya establecida para racionalizar su producción y en general a aquellas cuyo estableci-- miento propiciara la generación de empleos y el -- fortalecimiento de la economía regional. Este pro-- cedimiento respondió en su momento a circunstan-- cias que justificaban su aplicación; sin embargo, al adicionarse unos estímulos a otros, en atención

a problemas y fines distintos, perdieron eficacia y complicaron innecesariamente su administración. Para superar estas deficiencias, en el presente régimen, ocurre una transformación fundamental que toma en cuenta las características de la economía nacional así como las exigencias coyunturales y estructurales de la sociedad, siendo necesario adecuar el aparato gubernamental a fin de facilitar el cumplimiento del papel orientador del desarrollo asignado al Estado.

Así, a la par de la creciente demanda de gasto público, se estableció el principio de aplicación racional, que solo podría conseguirse con una reforma tributaria. Esta consistió en un proceso gradual de transformación, desde el punto de vista técnico, legal y administrativo que modificó de raíz el esquema anterior* derivado en los siguientes cambios:

- 1) Reestructuración completa del Impuesto sobre la Renta.
- 2) Sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles por el del Valor Agregado (IVA), con el -

*Objetivos fiscales en 1980. NAPINSA, Revista "El Mercado de Valores" No. 3 1982.

cual desaparecieron 32 gravámenes federales al consumo y más de 500 impuestos locales.

- 3) Amalgamación de algunos impuestos especiales en uno solo a la producción y a los servicios.
- 4) Sistematización de las disposiciones administrativas en un solo cuerpo de vigencia anual para facilitar a contribuyentes y autoridades la operación de normas; Instrumentación de un nuevo sistema de coordinación con las entidades federativas, etc.

Las reformas tienen particular importancia para el sector agropecuario puesto que estimulan su desarrollo y protegen el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos.

En efecto, de acuerdo con el artículo 2o. de la Ley en relación al IVA se dispone que este no debe gravar ciertas actividades ligadas al sector agropecuario como son enajenación de vegetales, productos destinados a la alimentación, ixtle, palma, la chuguilla, tractores para accionar implementos agrícolas, equipos para la agricultura, fertilizantes, plaguicidas, etc.

Específicamente para el subsector pecuario, se encuentran exentos de pago del IVA la enajenación de

productos de medicina veterinaria pero debe pagarse el 10% en la relacionada con carne no industrializada. Cabe hacer notar que en las operaciones mencionadas no se hace distinción por tipo de productor.

Por otro lado, una medida más directa para proteger el ingreso y contrarrestar los posibles efectos de la inflación, radica en que a partir de 1977 se realizaron 5 desgravaciones del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas; lo cual indudablemente beneficia a los trabajadores del campo, puesto que los niveles de ingreso entre 1 y 5 salarios mínimos han sido los más favorecidos al disminuir notablemente su carga fiscal entre 1977 a 1981.

En el mismo sentido, a partir de la publicación -- del Decreto de Reglas Generales de Tributación de 1980, se efectuó una reducción del 40% al Impuesto Sobre la Renta a los productores agropecuarios y forestales; quedando exentas las sociedades cooperativas.

Por último el Impuesto Predial exime de pago a los ejidatarios y hace una diferenciación a los privados, de acuerdo a su ubicación de zonas de riego o de temporal.

Debe resaltarse por separado lo referente a la introducción de los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS), toda vez que con él se abandonan los lineamientos tradicionales y se supeditan a mecanismos más eficientes. Estos estímulos, publicados en el Decreto del 9 de septiembre de 1981, son documentos que respaldan su valor real a través de la Tesorería de la Federación.

La versatilidad de su manejo, su aplicabilidad en cualquier impuesto federal y su vigencia de cinco años, le imprimen sencillez y flexibilidad.

El decreto establece los estímulos fiscales que se otorgarán para:

- 1) Impulsar la producción de la eficiencia productiva agrícola y pecuaria.
- 2) Promover la modernización y capitalización del sector agropecuario,
- 3) Mejorar la utilización de los factores de la -- producción.
- 4) Desarrollar la organización de los productores para fortalecer su capacidad productiva y .
- 5) Apoyar la distribución y comercialización de -- los productos agropecuarios por parte de los -- productores.

Los beneficiarios de estos estímulos son los ejidatarios, comuneros, colonos, minifundistas y pequeños propietarios de nacionalidad mexicana, dedicados a las actividades agropecuarias.

Los criterios previstos para su otorgamiento se --apegan en cinco puntos básicos:

- a) Tipo de cultivo.
- b) Zona de cultivo.
- c) Tipo de producto pecuario,
- d) Tipo de organización
- e) Eficiencia productiva.

Los cultivos a que hace referencia el primer punto, son los básicos prioritarios entre los que se encuentran maíz, frijol, trigo y arroz; básicos como el ajonjolí, cártamo, soya, palma de coco, yuca y sorgo y otros como papa, jitomate, cebolla, lechuga, zanahoria, plátano, manzana, limón y naranja; siendo diferentes los estímulos de acuerdo con el tipo de cultivo que se trate.

Respecto a las zonas de cultivo, estas pueden ser tierras de riego o de temporal, concediéndose preferencia a éstas últimas.

Los incentivos también se aplican a la explotación pecuaria, considerándose la explotación de bovinos,

porcinos, caprinos, ovinos y aves, excluidas las -
de ornato.

En cuanto a los tipos de organización de productores, estas pueden ser:

1. Organizaciones "A": ejidos, comunidades y agrupaciones de minifundistas, dedicados exclusivamente a la producción.
2. Organizaciones "B" las señaladas en la fracción anterior que, además de dedicarse a la producción, participen en la distribución y comercialización de sus productos.

Un punto muy importante, considerado en el decreto, es el relativo a la eficiencia productiva, definida ésta como el volumen excedente de producción sobre la meta asignada por la SARH en las diferentes zonas, exclusivamente para los cultivos básicos "A" y "B" y a la explotación pecuaria.

Los estímulos fiscales consisten en créditos contra impuestos federales que se harán constar en --
Certificados de promoción Fiscal (CEPROFIS), que --
expedirá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando los beneficiarios de los estímulos fiscales no tengan impuestos federales a su cargo, podrán utilizar los Certificados para pagar los cré-

ditos que hubieran contratado con el BANRURAL, o con otras Instituciones Bancarias, si en este último supuesto los créditos hubieran sido redescontados en el FIRA.

La realización de inversiones para el desarrollo de actividades agrícolas, por parte de los beneficiarios antes mencionados, dará lugar al otorgamiento de un crédito contra impuestos federales, cuyo importe se determinará aplicando al monto de las inversiones beneficiables, el porcentaje que corresponda de la aplicación de las bases que se señalan en el siguiente cuadro.

TIPO DE CULTIVO	ZONA DE CULTIVO	
	RIEGO	TEMPORAL
BASICOS "A"	15%	20%
BASICOS "B"	10%	15%
OTROS	5%	10%

Cuando las inversiones sean realizadas por las Organizaciones "A", el porcentaje de estímulos se incrementará en 5% y en 10% en las "B".

Para estimular aún más la producción de básicos, se ha previsto que el otorgamiento de los estímulos quede condicionado a que el interesado destine, cuando menos, el 80% de la superficie a los cultivos considerados.

En relación a las actividades pecuarias, la reali-

zación de inversiones dará lugar al otorgamiento de un crédito contra impuestos federales por un importe del 15% sobre el monto de las inversiones beneficiables, incrementándose en 5% en el caso de organizaciones "A" y 10% en las "B", quedando condicionado su otorgamiento a que el ganadero destine por lo menos el 80% de su explotación a los productos seleccionados.

Para el sector agropecuario en su conjunto, se otorga un incentivo por mejoras territoriales, adquisición de maquinaria y equipo, realización de obras de infraestructura y también para la adquisición de equipo de apoyo para acopio o almacenamiento:

En suma, la reforma tributaria de este sexenio se ha encaminado a apoyar a la economía popular y en los últimos años a las prioridades del Plan Global de Desarrollo del SAM. En las modificaciones instrumentadas se ha cambiado la dinámica de las recaudaciones tributarias, aumentando la participa--

-
- En la comprobación y establecimiento de parámetros de comparación tiene un papel destacado la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos al expedir los dictámenes que habrán de presentarse ante las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ción al capital y reduciendo el del factor trabajo. con claros fines redistributivos.

A pesar del sacrificio fiscal que representa el otorgamiento de los estímulos arriba mencionados, la recaudación ha manifestado un fuerte incremento, del 89% en términos reales, a nivel de la economía en su conjunto de 1977 a 1981, sin haber aumentado las tasas impositivas debido a la ampliación de la base gravable, a los mejores mecanismos de captación y a la simplificación del proceso administrativo.

Política Financiera.

La política financiera juega un papel decisivo al apoyar el proceso de desarrollo de la economía, estimulando la captación y fomentando el ahorro interno, que canaliza hacia las inversiones en sectores prioritarios con tasas preferenciales de interés. Asimismo, esta política ha procurado crear un clima propicio para consolidar la economía y fortalecer la inversión, por medio de una evolución adecuada de los mercados de dinero y capitales, que permita un mejor control de las presiones inflacionarias y a la vez incremente y diversifique las fuentes de financiamiento de la economía.

Simultáneamente, la política financiera debe mantener la competitividad con los mercados financieros del exterior; y propiciar la permanencia del ahorro.

Tomando en cuenta los propósitos anteriores, a partir de 1977, se adoptó una nueva estrategia a fin de revertir los efectos de severa crisis económica que experimentó la economía en 1976, tal estrategia consistió en una mayor coordinación entre la política fiscal y la monetaria, atacando así, el financiamiento inflacionario al déficit público; un esquema de fomento a la captación, que propiciara la permanencia del ahorro y redujera la dolarización del sistema financiero, a través de la revisión de los niveles y estructura de las tasas internas de interés y la diversificación de los instrumentos de captación; una amplia estructuración de la deuda interna pública, bancaria y privada; y la reducción y simplificación del encaje legal. Al mismo tiempo, se presentó una reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito, buscando mejorar la organización del sistema bancario, mejorando las condiciones de competencia en el mercado de fondos prestables, y la consolidación de los bancos múltiples en unidades más eficientes.

En este sentido, las metas correspondientes al - -
trienio 1980-1982 respondieron a la necesidad de -
incrementar el ahorro, asignándolo adecuadamente y
regulando el mercado de dinero y capitales. Así,
la contribución del ahorro bancario en el total de
la captación requiere que los pasivos no moneta- -
rias continúen su recuperación, incrementándose en
alrededor de 4.5 puntos dentro del producto inter-
no bruto, para profundizar la intermediación del
sistema financiero en la generación y la canaliza-
ción del ahorro nacional.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados -
por medio de los ajustes y las innovaciones arriba
planteadas no fue posible cumplir cabalmente con -
los objetivos propuestos, presentándose en la ac--
tualidad una severa crisis de liquidez. Esto fue
provocado por la conjunción de diversas circunstan-
cias externas adversas que operaron sobre la econo-
mía nacional, que adolece de numerosos e importan-
tes cuellos de botella, además recalentada excesi-
vamente por la aceleración que se produjo antes de
tiempo y por la afluencia súbita de divisas que ge-
neraron los créditos y la fuerte exportación de pe-
tróleo de 1979 y 1980 y la fuga especulativa de di-
visas. Se llega así a 1981, año en que bajan los -

precios de las materias primas, incluido el petróleo, y el alza de los intereses golpean sustancialmente y dejan de ingresar al país 10 mil millones de dólares, poniendo a la economía en una situación financiera delicada.*

Ante tal perspectiva, se ha impuesto una política adecuada a la problemática actual procurando proseguir con las acciones encaminadas al alcance de las prioridades nacionales. En este sentido, el crédito, como instrumento financiero de primera línea se utiliza racionalmente para fomentar el desarrollo de las actividades económicas más importantes en la consolidación de los del aparato productivo, continuándose la política de brindar apoyos y estímulos a través de créditos comerciales, refaccionarios y de avío, con tasas preferenciales, facilidades bancarias, fuentes alternativas de financiamiento y una mejor coordinación al interior de la infraestructura administrativa del Sector Financiero.

Aunque todos los sectores productivos han sido afectados de alguna forma por la actual crisis, se ha procurado mantener el apoyo a la actividad agro

* Mario Escudría. Periódico "El Día". 16 Mayo 1982.

pecuaria por su estrecha relación en el logro de los objetivos nacionales. De cualquier modo, antes de los hechos mencionados el sector destacó en forma preponderante por los volúmenes crediticios concedidos.

En la actualidad existen múltiples, instituciones oficiales de apoyo al sector agropecuario y al industrial productor de alimentos entre los que se cuentan el Banco Nacional de Crédito Rural, Banco de México, Banco Mexicano Somex, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Almacenes Nacionales de Depósito y la Aseguradora Nacional Agrícola. *

Dentro de este amplio grupo destacan el BANRURAL, el Banco de México y ANAGSA, los primeros por el volumen de crédito canalizado al campo, principalmente a los productos básicos, y a las bajas tasas

* El apoyo de BANRURAL se concede a través del Banco mismo y de sus fondos de Fomento y Apoyo a la Agroindustria, Ganadero, en Areas de Riego y de Temporal, de Riesgo Compartido. El del Banco de México a través de los fondos instituidos en relación a la agricultura, Ganadería y Avicultura; de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y consumo de Productos Básicos; La Nacional Financiera a través de la financiera misma y de sus fondos de garantía y fomento a la Industria Mediana y Pequeña, Nacional de Fomento Industrial Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales y al Nacional de Estudios y Proyectos.

de interés que se cobran y el último por la importante función que desempeña al proteger la cosecha e inversiones del campesino.

Por lo anterior, a continuación se hará un breve análisis del comportamiento observado en las canalizaciones crediticias de BANRURAL, y del Banco de México a través del FIRA. Cabe hacer notar que el examen de estos dos puntos está basado en el apartado correspondiente del Capítulo I de este mismo trabajo.

Con el propósito de observar el comportamiento del crédito otorgado a las actividades primarias, se utilizan como indicadores el crédito total y en el sector agropecuario por tipo de financiamiento.

En conjunto, la participación del crédito agropecuario en el producto del sector, representa para 1977 el 37.5% pasando a incrementarse paulatinamente durante el período de estudio hasta figurar con cerca del 55% en 1981. En contraste, su participación dentro del crédito total nacional no ha manifestado cambios apreciables, siendo en la mayoría de los casos poco menos del 11% lo cual a pesar de representar en términos absolutos un incremento de casi 70% en el lapso considerado, puede parecer in

suficiente para reflejar las prioridades naciona--
les, puesto que el monto para la economía en su --
conjunto se ha incrementado más aceleradamente. -
(Ver cuadro 1).

Para tener un panorama más cercano a la realidad -
sobre la manera en que la dotación de créditos es--
timula la capitalización del sector, deben obser--
varse el plazo y el destino de los préstamos, pu--
diendo afirmarse que el financiamiento público se
orienta en gran proporción a cubrir gastos corrien--
tes y sólo en la mínima parte la inversión. Asi--
más el 80% del total concedido por la banca nacio--
nal , para 1977 y 1978 y arriba del 70% en la ac--
tualidad, está compuesto por el crédito de avíos--
participación que decrece en razón al tiempo, aun--
que no con la rapidez deseada. Empero, la diferen--
cia no se destinó totalmente al renglón refacciona--
rio, puesto que queda comprendido el concepto de -
otros, el que últimamente ha llegado a representar
cerca de 7% del total. En suma, el crédito refac--
cionario sigue representando una porción muy raquí--
tica, con respecto a las crecientes necesidades de
capitalización rural.

En cuanto al crédito de avío agrícola otorgado por
el BANRURAL se observa un mayor apoyo en los últi--

CUADRO No 1**Participación del crédito Agropecuario en el Total
Nacional y el Producto Agropecuario****(Millones de Pesos de 1980)**

Producto Agropecuario	Crédito Nacional Agropecuario	Crédito Agropecuario	Participación porcentual del Crédito Agropecuario Producto	Participación porcentual del Crédito Agropecuario Nacional
41,974	144,448	15,771	37.5	10.9
43,551	149,364	17,742	40.7	11.9
40,675	178,556	19,370	47.6	10.8
45,247	188,941	21,825	48.2	11.6
48,683	262,206*	26,584*	54.6	10.1

FUENTE: Elaborado por la Subdirección de la Formulación de Planes, Dirección General de Planeación, SARH. En base a información -- del Banco de México, S.A. "Informe Anual" 1977-1980.

* Estimado por SPP.

mos años hacia aquellos productos de carácter prioritario, aunque todavía tienen una gran preponderancia los cultivos netamente comerciales. En efecto, en términos constantes, el volumen canalizado a maíz, frijol, trigo y arroz se duplicó de 1977 a 1981 como reflejo de la estrategia alimentaria propuesta por el SAM; que comprende la reducción del precio del crédito a estos productos; sin embargo el renglón de otros cubre todavía alrededor del 55% de monto canalizado.

En términos de superficie habitada también se refleja el apoyo a los básicos puesto que aumentó de 2 274 mil hectáreas en 1977 a 4 770 mil hectáreas en 1981, correspondiendo de esta, el 63% a maíz en el primer año y 65% en el segundo. Con respecto al frijol, la participación porcentual de los mismos años fue de 18 y 23% (ver cuadro 2). Más importante aún fue el incremento registrado en el crédito otorgado por hectáreas que cubre ahora una mayor proporción de los costos de producción.

Por otro lado, como una medida para incrementar el flujo de recursos económicos al sector agropecuario, y de aumentar las garantías a las operaciones crediticias privadas, desde principios de la década de los setenta, se forman algunos fondos moneta-

CUADRO No 2

**Superficie Habitada y Financiamiento Otorgado a través
de BANRURAL a los Productos Agrícolas Básicos.**

AÑO	MAIZ	FRIJOL	TRIGO	ARROZ	SUBTOTAL	OTROS	TOTAL
Financiamiento Otorgado (millones de pesos de 1960)							
1977	593.9	135.4	314.9	95.0	1 138.3	1 431.3	2 569.6
1978	536.6	133.2	329.4	63.0	1 062.3	1 210.8	2 273.1
1979	426.9	126.4	225.5	94.9	873.2	1 238.6	2 211.8
1980	932.4	255.6	318.8	122.6	1 629.4	1 973.9	3 603.3
1981	1 318.0	484.8	376.2	174.3	2 353.3	n.d.	n.d.
Superficie Habilitada (miles de ha.)							
1977	1 428	413	361	72	2 274	1 079	3 353
1978	1 298	395	312	52	2 057	989	3 046
1979	1 307	363	258	79	2 007	1 180	3 187
1980	2 290	754	234	95	3 373	1 404	4 777
1981	3 098	1 097	497	128	4 770	1 512	6 282

FUENTE: Elaborado por la Subdirección de Formulación de Planes de la Dirección General de planeación, SARH, en base a Informes de Gobierno. Anexos - Programáticos (1977-1980). Para 1981 información proporcionada por - BANRURAL.

rios de fomento a las actividades agropecuarias, - que forman actualmente los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), constituyéndose un canal de descuento, que canaliza apoyos gubernamentales, de la banca privada y algunos bancos extranjeros.

En este sentido, el crédito otorgado por FIRA, va de 2,516 millones de pesos en 1977 a 5,553 para -- 1981, lo que significa un incremento de más del -- 100%. De donde, salvo algunas ligeras fluctuaciones, se mantienen aproximadamente equilibradas las partidas de avío y refaccionario. (Ver cuadro 3) - Al mismo tiempo, en el destino del crédito por productos se canaliza cada vez más hacia los básicos, teniéndose que en 1981, fue cercano al 88%, mientras cuatro años antes alcanzaba el 85%.

CUADRO No 3

**Financiamiento Otorgado por los Fideicomisos
Instituidos en relación con la Agricultura.**

(Millones de Pesos de 1980)

Año	Avío		Refaccionario		Total
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	
1977	1 382	54.9	1 134	45.1	2 516
1978	1 974	57.0	1 490	43.0	3 464
1979	1 880	47.1	2 109	52.9	3 989
1980	2 303	47.8	2 511	52.2	4 814
1981	3 114	56.2	2 429	43.8	5 543

FUENTE: Elaborado por la Subdirección de Formulación de Planes, Dirección General de Planeación, SARH. En base a información proporcionada por FIRA División de Evaluación de Sistemas e Infomes.

4.3 Políticas de Comercio Interior.

El sistema de comercialización prevaleciente en el país presenta en la actualidad serias deficiencias en su sano desarrollo, derivadas del excesivo intermediarismo.

En estas condiciones, la presente administración ha instrumentado una serie de programas que contemplan la ampliación de las actividades de los centros de distribución estatales otorgando al mismo tiempo un amplio conjunto de estímulos de orden fiscal, así como créditos al sector privado dedicado a esta actividad.

En este sentido, la CONASUPO ha incrementado el número de sus establecimientos (DICONSA Y CONASUPO - COPLAMAR) a 11,330, ubicados preferentemente en las áreas rurales y las urbanas más necesitadas, las cuales distribuyen al menudeo.

Asimismo, la CONASUPO incrementó la producción industrial de alimentos básicos y amplió su participación en el mercado del trigo de 56% en 1978 a 75% en 1981; en el maíz del 28 al 35%; Frijol del 22 al 44% y arroz del 24 al 40%.

Por otro lado, durante 1980, en apoyo a la comer-

cialización directa el Programa de Abastos suministró conjuntamente con la participación del sector privado, un volumen de 9.7 millones de toneladas - de productos básicos a la industria de transformación, atenuando así las variaciones del mercado e impidiendo las alzas excesivas en los precios.

Con el objeto de no agravar la presión ejercida sobre el sistema de transporte, se elaboró un inventario de almacenamiento, estimándose una capacidad disponible de 6.5 millones de toneladas entre Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. y Bodegas Rurales Conasupo (ANDSA y BUROCONSA).

Por otro lado, el Estado, consciente de que una política de comercio no puede ser completa sin contemplar una participación adecuada y regulada de los comerciantes minoristas, creó el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), a través del cual se busca estimular su desarrollo y sobre todo buscar condiciones de producción más eficientes, facilitando la canalización de recursos financieros al sector; proporciona este apoyo a tasas preferenciales y apoya la organización de pequeños comerciantes. Adicionalmente, la creación en 1977 de la Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA), vino a reforzar todo este conjunto de acciones al proporcio

nar a esta rama del comercio productos básicos a precios bajos, utilizando un mayor número de distribuidores. Así, al presente existen alrededor de 200 establecimientos comerciales manejados por IMPECSA, que operan al mayoreo.

Aunado a lo anterior, y a fin de resolver otro de los problemas que afectan el funcionamiento del aparato comercial nacional por la insuficiencia del transporte y los altos costos que para el productor representan, el SAM, a través del Programa de Apoyos a la Comercialización (PACE) suministra unidades de transporte a agrupaciones campesinas con el objeto de reducir al mínimo los costos por las ventas de sus productos.*

Posteriormente en 1981, por decreto presidencial, se estableció el Sistema Nacional para el Abasto y el Programa de Servicio de Abasto, será implementado por la Secretaría de Comercio.

Por otra parte, y a fin de apoyar la consecución de los objetivos de autosuficiencia alimentaria, el sector comercio ha llevado a cabo una política de precios accesibles cuya finalidad es fomentar la

* Se encuentran funcionando 29 de las 90 unidades de transporte que a través de este programa se prevee adquirir.

oferta interna y mejorar las condiciones de vida - de los productores agrícolas a través del incremento. En el mismo sentido y para fortalecer el consumo de productos básicos se estableció su exención del pago del IVA.

Aunque es indudable que en los últimos años se han hecho grandes esfuerzos por parte del Estado, encaminados a resolver la problemática que sufre la actividad comercial interna de productos básicos y - que afecta directamente el poder de compra de los grupos económicamente más débiles, es indudable -- que subsisten grandes fallas que atenúan el efecto positivo que tienen los precios de garantía, ampliando la brecha entre éstos y los precios al consumidor.

En atención a esto, se requiere la creación de una política de comercio interno que responda a las necesidades actuales del desarrollo económico y social del país, que simultáneamente contribuya a ampliar y mejorar el aparato comercial nacional y estimule la producción de los bienes que requieren - tanto la población como la industria.

De manera particular, el Sistema Alimentario Mexicano contempla la puesta en marcha de una red de -

comercialización y distribución que incluye la creación de bodegas parcelarias ubicadas en diferentes zonas productoras. Estas bodegas realizan una doble función, en un lado el acopio de los productos, y del otro la de abastecedoras.

Por otra parte, se esta dando una nueva orientación a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares a fin de organizarla en forma corporativa a través de tres subsistemas:

El agropecuario, por medio del cual la institución proporcionará los insumos a los productores bajo forma de contrato de asociación de modo que según su participación compartirá los riesgos y beneficios de la producción.

De transformación, constituido por las actividades de abasto de materias primas, bancos reguladores, productos intermedios, otorgamiento de subsidios para apoyar la producción y comercialización de básicos, entre otros.

De distribución, compuesto por las entidades mayoristas IMPECSA Y DICONSA que distribuirán productos de consumo generalizado a los pequeños comerciantes y al consumidor respectivamente.

4.4 Política de Empleo

La generación de empleos productivos y permanentes para una población en constante crecimiento, ha sido uno de los objetivos a lograr por la presente administración. Este propósito, ha tropezado con problemas que han modificado la consecución de los mismos; la aguda crisis que vive el país iniciada en los años 70^s, misma que se ha prolongado hasta el presente, ha impedido alcanzar lo propuesto. Los problemas más agudos que han frenado esta posibilidad, están dados por las bajas tasas de inversión de los sectores público y privado aunado a esto -- el cierre por la pequeña y mediana industria, mismas que iniciaron su declive desde el año de 1973-1974. Esta crisis, arrojó un desempleo de 8 y 9% de la población económicamente activa, porcentaje que fue disminuyendo en forma casi imperceptible -- hasta 1976, y cuyos avances no lograron resolver -- el problema. Esta situación representó el principal reto para la administración presente, misma -- que tuvo que instrumentar medidas tendientes a resolver la pobreza, injusticia social, baja producción y productividad. El desempleo y subempleo -- que aquejaban al país.

Para alcanzar estos objetivos fue necesaria la ing

trumentación de políticas de carácter sectorial -- que ahondaran en la detección de las principales trabas a las que se enfrentaba el sector; lo cual fue posible gracias a la instrumentación de los diversos planes y programas que se fueron formulando. En atención a los requerimientos del sector, se -- instituyó el Sistema Alimentario Mexicano, mismo -- que contempla los programas para marginados, apo--yos a la producción, programas de abasto y básicos, programas de bodegas servicios de electrificación rural, mejoramiento de la vivienda, seguro de vida campesino, etc., mediante los cuales se buscan sacar de su ancestral atraso a la población rural -- del país e integrarla al proceso de desarrollo.

En apoyo a todas estas acciones, se otorgaron exensiones fiscales para las industrias estratégicas -- que generacen empleos productivos, se firmaron convenios entre la iniciativa privada y gobierno para la creación de nuevas fuentes de trabajo.

Con antelación al SAM, fue formulado el Plan Glo--bal de Desarrollo, documento donde se vinieron a -- conjugar todos estos intentos, al poderse ya con--tar con un documento de alcance nacional que con--templaba las metas a lograr, los medios con que -- conseguirlo, así como el instrumental adecuado pa--

ra enfrentarlo. Sin embargo, el problema de desempleo era grave, pues en el año de 1977 el país tenía una población de aproximadamente 62 millones - 930 mil habitantes, de este total, 17 millones 700 mil, correspondían a la población económicamente activa (PEA). (Ver cuadro No. 4). O sea que de cada persona que trabajaba 3.5 personas dependían de ella.

Ahora bien, en la distribución por sectores, el sector agropecuario participaba en 1977 con 5 millones 508 mil personas. Y en atención a la población rural existente en el año 1977, por cada persona trabajando dependían 3.1 de ellas. Para 1982 esta relación es la siguiente, a nivel nacional de cada persona que trabaja 2.3 están sin trabajar y en el sector agropecuario ésta relación es de 2.9. Según estimaciones realizadas *

Atendiendo estas cifras se puede concluir que aunque los avances en materia de empleo han sido más o menos buenos en el sector, sin embargo, el crecimiento poblacional continúa presionando, dado que, de 22 millones 603 mil habitantes que vivían en el medio rural en 1977, a pasado a 24 millones 567 mil

* Edmundo Flores Aguilar.

CUADRO N° 4

**POBLACION TOTAL Y POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE MEXICO
(Millones de Personas)**

Años	Población Total	PEA	Desempleo Abierto	Poblacion Ocupada	Población ocupada por sectores	
					Agropecuario	Otros
1975	58.098	16.334	1.2	15.1	5.002	11.332
1976	60.902	17.003	1.4	15.7	5.255	11.748
1977	62.930	17.800	1.6	16.7	5.508	12.192
1978	64.947	18.795	1.8	17.0	5.756	13.039
1979	66.632	19.424	1.9	17.5	6.102	13.322
1980	68.647	20.300	2.3	18.0	6.135	14.165
1981	70.653	21.200	2.7	18.5	6.158	15.042
1982	72.882	22.100	3.1	19.0	6.177	15.923
1983	74.942	23.000	3.5	19.5	6.202	16.798
1984	77.222	23.900	3.9	20.0	6.217	17.683
1985	79.564	24.800	4.3	20.6	6.252	18.548

**FUENTE: SIC. Dirección General de Estadística
Censo Nacional de Población 1970.**

en 1982, o sea un millón 964 mil personas más.

POBLACION TOTAL URBANA Y RURAL

Años	Población Total	Urbana	Rural
1977	62,930	40,327	22,603
1978	64,947	41,979	22,968
1979	66,632	43,299	23,333
1980	68,647	44,948	23,699
1981	70,653	46,520	24,133
1982	72,872	48,315	24,567
1983	74,932	49,941	25,001
1984	77,222	51,787	25,435
1985	79,564	53,695	25,869

FUENTE: SIC. Dirección General de Estadística
Censos Generales de Población 1970.

Y si consideramos el incremento de la PEA de 669 - mil más, se puede concluir que dichos incrementos serán insuficientes para resolver el problema.

Del análisis anterior se puede concluir que se hace necesaria una mayor generación de empleos vía un uso más intensivo de mano de obra en las labores del campo. Que contemple una orientación hacia las zonas de temporal; ya que son estas las más afectadas por el desempleo, y subempleo, debido al carácter estacional y aleatorio de la agricultura.

Desde 1980, con el otorgamiento de mayores estímulos fiscales, subsidios y créditos, así como la --

puesta en marcha del seguro de vida campesino, con apoyos mayores en el seguro agrícola y ganadero, - asistencia técnica, capacitación y la organización de productores, así como la creación de clínicas, - escuelas e infraestructura en general, se ha buscado aliviar los problemas de pobreza e injusticia - que viven los pobladores del medio rural, pues la particularidad del sector agropecuario es que en - él se dan dos premisas muy peculiares, por un lado, se presenta como el principal sector con los pro- - blemas de desempleo, y otro, se manifiesta como el sector con mayores posibilidades de creación del - mismo, debido al costo, pues mientras que en el -- sector industrial, cuesta producir un empleo apro- - ximadamente 220 mil pesos, en el sector agropecua- - rio este monto asciende aproximadamente a 12 mil - pesos*, razón por la cual el sector presenta mejo- - res alternativas para resolver el problema.

Si tradicionalmente este sector ha sido pivote de despegue para desarrollarse el país, puesto que ha servido como proveedor de materias primas baratas, mano de obra abundante, alimentos para la pobla- - ción y divisas para apoyar los procesos de desarro- - llo que se ha instrumentado, entonces la solución

* Programa Forestal 1978.

del problema del empleo y de la crisis del sistema en su conjunto pueden resolverse vía atención especial al campo.

En base a lo antes expuesto, se hace necesaria la instrumentación de una política que contemple una mayor integración del proceso productivo vía el -- cambio tecnológico, con apoyo decisivo del uso de mano de obra; que no solamente los pobladores del medio rural participen en el proceso de producción, sino también en las etapas siguientes como son: la comercialización, la distribución, los procesos de transformación etc. Con lo cual se logrará integrarlos al progreso del país.

Para alcanzar estos objetivos, se hace necesaria -- una mayor capacitación y organización de esta población para que puedan contribuir en forma importante, en el modelo de desarrollo que se pretende por lo que se hace necesario que conjuntamente a -- los programas de Coplamar, y Zonas Marginadas, por ejemplo, se instrumente un grupo o grupos de trabajo que cumpla las funciones arriba mencionadas, -- desde luego con apoyo de los gobiernos de los estados y municipios, a fin de avalar y apoyarlos en -- esta labor. De esta forma se logrará la mayoría -- de los niveles educacionales y de capacitación que

les permita desarrollar funciones que de otra forma no serían posibles.

Paralelamente estas acciones, es urgente seguir -- con la descentralización de los conglomerados industriales, hacia las zonas rurales, que además de contribuir con el descongestionamiento de los centros como la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey entre otras, ayudará a la generación de ingresos en el medio evitando al mismo tiempo la migración campo-ciudad.

Estas medidas contribuirán a reducir los grandes montos de recursos que demandan los sostenimientos de los servicios de las grandes ciudades, mismos que deberán ser canalizados hacia las inversiones productivas para generar empleos.

Por otro lado, se deben de dar mayores apoyos y estímulos fiscales en forma selectiva, a todas aquellas medianas y pequeñas industrias que generen empleos; sobre todo en el medio rural, pues no se debe olvidar que son éstas, las que mayores usos hacen de mano de obra y las que de forma inmediata contribuirán a resolver el desempleo, pues no son nunca las grandes empresas las que absorberán el grueso de la población empleada debido a sus altos grados de tecnificación y especialización.

4.5 Manejo de Instrumentos de Alcance Sectorial.

La cristalización de las estrategias globales, se fundamenta en la aplicación correcta y adecuada de una serie de mecanismos instrumentales, que la administración pública posee y usa con la finalidad de alcanzar los grandes objetivos sectoriales.

Así, con el propósito de aprovechar las potencialidades del sector, la política concebida tiende a impulsar una serie de acciones enfocadas a elevar la producción vía productividad y ampliación del área cultivada. A este respecto, destaca el hecho de que los instrumentos de alcance sectorial tienen una gran importancia, en cuanto propician un aumento permanente de la producción y coadyuvan al incremento del empleo y del ingreso rural.

Empero, debe señalarse que las acciones han de ajustarse a los recursos disponibles, humanos, físicos y financieros, y a la vez, atender a que su desarrollo en la actividad agropecuaria armonice con el de los demás sectores económicos.

En este orden de ideas, el desarrollo agropecuario y forestal, requiere de una serie de políticas orientadas a transformarlo en una actividad económica rentable, a través de mecanismos de índole

económica, social y legislativa. En efecto, el estímulo de la producción de bienes básicos, necesita de instrumentos, como son los precios adecuados de los productos y de los insumos; contar con la posibilidad de reducir riesgos en la producción, la creación de canales de comercialización más eficientes, agilidad en la impartición de justicia en el campo, organización de los campesinos, etc. De este modo, lo expuesto a continuación identifica y analiza las modalidades de funcionamiento de algunos de los principales instrumentos de alcance en el sector, y finalmente se dan ciertas propuestas para la modificación de los instrumentos ya existentes o la creación de otros nuevos, necesarios para materializar la estrategia sectorial.

4.5.1 Subsidios y Fideicomisos de Riesgo Compartido.

El propósito original de los subsidios consiste en corregir las imperfecciones del sistema económico, para tratar de orientar las fuerzas del mercado hacia los fines nacionales prioritarios, o bien acelerar la evolución natural de aquellos factores -- que actúen favorablemente. Sin embargo, las condiciones existentes en las relaciones mercantiles, -

con frecuencia desvirtúan la intención original -- del subsidio haciendo que la diseminación de su incidencia sea difícil de prever.

De acuerdo a los mecanismos de otorgamiento pueden distinguirse cuatro clases importantes de subsi- dios, los cuales son: por el lado del gasto, del ingreso, los financieros y vía precios y tarifas; aunque de hecho, en sentido riguroso, sólo existen dos tipos que son aquellos que inciden en el ingreso y los que afectan el gasto del gobierno. La -- clasificación aquí adoptada se debe a que aún cuando la información captada es desde cualquier punto insuficiente para efectuar un análisis detallado, - ésta refleja las relaciones de los tipos de subsi- dio tomando en cuenta su origen en la administra- ción pública con el mecanismo empleado para hacerlo llegar al beneficiario.

De esta forma, por el lado del gasto, el subsidio con cargo al Presupuesto ejercido de Egresos de la Federación,* en 1981, alcanzó un monto de 7 mil millones de pesos y en 1982, se tiene programado un

* Se tomó únicamente el concepto de "Subsidios" que aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federa- ción.

poco más de 12 mil millones * la canalización de esta derrama, se lleva a cabo mediante el presupuesto programático, buscando aprovechar integralmente, la intención del subsidio y su impacto económico.

En los últimos años, el subsidio concedido por este medio se canalizó a través de los Programas de Desarrollo de los Recursos Humanos, la Producción y Transformación Agrícola, Sanidad Animal y Administración; este último, por ser parte integral del proceso de organización y capacitación de la SARN.

Por el lado de los subsidios financieros, otorgados mediante operaciones de crédito y seguro, se realizaron estimaciones de estímulo del financiamiento de 8 cultivos básicos,** observándose exclusivamente el monto derivado de la tasa de interés diferencial aplicada, para el préstamo de avío, entre la banca oficial y el promedio ponderado de la tasa bancaria comercial, señalada para cada año -

* Se ha tenido cuidado en no contabilizar doblemente el estímulo fiscal concedido a los Distritos de Riego, considerándose a éstos, subsidios por el lado del ingreso.

** Maíz, Frijol, Trigo, Arroz, Sorgo, Ajonjolí, --
Cártamo y Soya.

por el Banco de México, S.A. Así, se contempla que es a partir de 1980, en que el monto de subsidios aumenta considerablemente, como consecuencia de la acción asociada del incremento anual de la superficie y monto de crédito otorgado y de la mayor diferencia entre las tasas de interés aplicadas.

Se recordará que es en 1980 cuando para apoyar los lineamientos del SAM, el BANRURAL reduce sus tasas de interés al mismo tiempo que la banca privada -- las incrementa. En consecuencia el subsidio canalizado a través de la institución oficial ascendió a 1298 millones de pesos corrientes en 1980 y 4847 millones en 1981, programándose para el presente año una cantidad superior a los 9 mil millones.

Otro subsidio financiero de características similares se concede al campesino a través de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. Es por medio del seguro agropecuario, que el productor puede resarcirse, en caso de siniestro, de las inversiones realizadas en su cultivo o ganado. Al mismo tiempo, al proteger el capital invertido, propicia una mayor facilidad para financiar sus gastos de operación y de inversión, estimula la producción, y a la vez, garantiza a las instituciones bancarias, la recuperación de los créditos otorgados.

Para este caso no fue posible hacer una comparación con la prima que cobraría una aseguradora privada; sin embargo, se estimó el incremento en el subsidio agrícola de los principales productos básicos otorgado por ANAGSA, a raíz de la reducción en el costo de seguro que opera desde 1980, como parte integral de apoyo al campesino. Se tiene -- que en ese año, el subsidio adicional por concepto de seguro ascendió a 207 millones de pesos corrientes y a 542.6 millones en 1981, en virtud de la mayor cobertura y monto asignados. (Ver cuadro No. 5)

Por lo que se refiere a los subsidios por el lado del ingreso, éstos están integrados por una parte de las operaciones comparadas, las bases especiales de tributación, las exenciones, reducciones y franquicias, así como otros estímulos específicos.

Las bases especiales de tributación constituyen un régimen de excepción para facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales relacionadas con el impuesto sobre la renta a los grupos de causantes -- que por la naturaleza de sus operaciones presentan dificultades para cumplir ordinariamente en los términos de la Ley. Al respecto puede decirse que en este año se eliminarán las bases especiales de

CUADRO No 5**Estimación del Incremento del Subsidio Canalizado a través de ANAGSA para la Producción Agrícola.****(Millones de Pesos Corrientes)**

Cultivos	1 9 8 0		1 9 8 1	
	Primas	Subsidios	Primas	Subsidios
Ajonjolí	159.3	6.2	179.7	5.6
Alfalfa	4.6	0.1	12.4	0.4
Algodón	387.1	12.0	659.3	10.4
Arroz	333.7	10.3	526.9	16.3
Cártamo	69.4	2.2	153.3	4.7
Cebada	145.6	4.5	223.2	6.9
Frijol	1 156.9	35.8	3 143.8	97.2
Maíz	2.848.7	88.1	9 083.3	280.9
Sorgo	850.5	26.3	1 959.2	60.6
Soya	75.8	2.3	329.3	10.2
Trigo	63.9	2.0	553.0	17.1
Subtotal	6 135.5	189.8	16 823.5	520.3
Otros	556.9	17.2	719.6	22.3
Total	6 692.4	207.0	17 543.1	542.6

FUENTE: Elaborado por la Subdirección de Formulación de Planes, Dirección General de Planeación, SARH, 1982, en base a los datos de ANAGSA.

NOTA: Se calculó considerando la reducción de las primas del seguro agrícola al 3%.

la actividad de autotransporte y la construcción, pero continuarán vigentes las del sector agropecuario.

Asimismo, al sector se le proporcionan subsidios por intermediación de los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS), que constituyen reembolsos al productor, de toda clase de impuestos indirectos, que inciden sobre los precios al productor final y de los insumos contenidos en él (véase el apartado referente a Política Fiscal).

Otro subsidio por el lado del ingreso es el otorgado en las cuotas por servicios de agua. A este respecto no se desconoce que debido al criterio adoptado para fijar dichas cuotas, los recursos con que cuentan los distritos de riego, carecen de magnitud necesaria para alcanzar la autosuficiencia operativa. En este aspecto, resalta que de 1977 a 1982, la contribución fiscal crece y la aportación de usuarios disminuye, como consecuencia del incremento progresivo de los gastos de operación, por un lado y la baja recaudación tarifaria, por el otro. (véase cuadro No. 6).

CUADRO Nº 6

**CONTRIBUCION DEL ESTIMULO FISCAL A LAS
AREAS DE RIEGO**

(Millones de Pesos)

Años	Contribución Fiscal	Fondos Propios	Total
1977	1,225	713	1,938
1978	1,974	993	2,967
1979	2,431	943	3,374
1980	2,995	843	3,838
1981	3,689	676	4,364

FUENTE: Subdirección de Operación, Dirección General de Unidades y Distritos de Riego, SARH. 1982.

En materia de los subsidios vía precios y tarifa, se mencionan los canalizados por las empresas para estatales, FERTIMEX y Comisión Federal de Electricidad (CFE). Específicamente en el caso de los -- Fertilizantes, su aportación se estimó con base en la diferencia entre los precios internacionales, de los principales productos que elabora FERTIMEX y sus precios nacionales.*

En el año de 1979 el subsidio a través del consumo de fertilizantes químicos ascendió a 6,479 millones de pesos corrientes y para 1982, FERTIMEX estima que se estaría otorgando un subsidio aproximado de 10,800 millones de pesos (Ver cuadro 7)

* Con esta metodología se estimaron los años de -- 1977, 1978, 1979 y 1980. Los últimos dos años son estimaciones propias de FERTIMEX.

CUADRO No. 7

ESTIMACION DE LA CONTRIBUCION POR CONCEPTO DE FERTILIZANTES.

(millones de pesos)

Compuesto	1977 (\$/Ton.)				1978 (\$/ Ton.)				1979 (\$/Ton.)			
	Consumo (Tons.)	Precio Interno	Precio Internacional	Contri- bución	Consumo (Tons.)	Precio Interno	Precio Internacional	Contri- bución	Consumo (Tons.)	Precio Interno	Precio Internacional	Contri- bución
Hidrogenados	522,717	985.6	5,376.6	4,391.0	466,885	992.9	5,195.8	4,202.9	546.891	1,140.1	6,534.2	5,394
Potásicos	4,282	9.9	27.0	17.1	5,608	15.3	41.3	25.8	8,431	23.4	66.3	42
Fosfarados	106,506	213.6	1,076.9	863.3	112,902	268.8	1,111.2	842.4	113,798	236.7	1,278.3	1,041
T o t a l	633,505			5,271.4	585,395			5,071.1	669,120			6,478

FUENTE: Estimación realizada por la Subdirección de Formulación de Planes, Dirección General de Planeación 1982, En base a datos proporcionados por FERTIMEX y Anuario de Fertilización. FAO, Organización de las Naciones Unidas, 1930.

Para el cálculo del monto subsidiado por la CFE a las áreas de riego, se consideraron las tarifas correspondientes al uso doméstico y las de riego. -- (Ver cuadro 8).

Aún cuando se carece de información para los últimos tres años, se sabe que la diferencia de tarifas, en 1981, fue mayor al 200% *

Conviene destacar que este subsidio, es extensivo para los productores poseedores de infraestructura hidráulica y es independiente de los cultivos, significándose, junto al otorgado por la dotación de agua, una gran ventaja de las unidades productivas ubicadas en áreas de riego, sobre las establecidas en superficie de secano. Por lo que sería conveniente, reorientar los subsidios, con la selectividad necesaria en función tanto a los productos que se desea incentivar, así como a los tipos de productores a beneficiar.

La tendencia ascendente al monto del subsidio sectorial, reveló claramente su importancia en el sig

* Para el servicio doméstico \$1.41 Kilowatts/hora para el servicio de bombeo de agua para riego - agrícola: \$0.42 kilowatts/hora. Secretaría de -- Comercio. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas. "Tarifas para la venta de Energía Eléctrica y Gas en México. México 1981.

CUADRO No. 8

ESTIMACION DEL ESTIMULO OTORGADO AL SECTOR POR CONCEPTO DE ENERGIA ELECTRICA

Concepto	1977	1978	1979
Consumo de Energía Eléctrica (gigawatt/hora)	2,651	2,933	3,328
Precio Medio * (centavos por Kilowatt/hora)	24.4	24.8	29.3
Monto erogado (millones de pesos)	647	727	975
Tarifa Comparativa ** Centavos por kilowatt/hora)	70.3	81.2	96.2
Monto a erogar (millones de pesos)	2,102	2,382	3,302
Contribución (millones de pesos)	1,455	1,655	2,327

FUENTE: Estimado por la Subdirección de Formulación de Planes, Dirección General de Planeación, SARH, 1982. En base a los datos de la Secretaría de Comercio.

- * Tarifa al servicio de bombeo de agua para riego agrícola.
- ** Tarifa aplicada para el servicio doméstico.

tema económico nacional. A este respecto, se desea dejar constancia de la necesidad de profundizar en el conocimiento de las principales características del subsidio, monto, destino y principalmente la incidencia en su aplicación.

Se reconoce que la información revisada es insuficiente, sin embargo, se ha podido observar que el monto de subsidios, tiene una tendencia ascendente y esto, aunado a la carencia de un sistema integrado de información, se refleja en la dificultad, cada vez mayor, de contabilizar los montos reales otorgados. Asimismo, la ambigüedad de las disposiciones jurídicas adoptadas al respecto, adicionado a que una parte considerable del subsidio, se concede para superar problemas coyunturales, sin sujetarse a criterios de eficiencia, desconociéndose su ámbito espacial de impacto y efectos reales; propicia, ocasionalmente, que los beneficiarios no sean los formalmente destinados, favoreciendo la rigidez de la estructura productiva y de consumo existentes y limitando la desconcentración económica y distribución del ingreso que se busca.

Paralelamente, la cuantificación de los subsidios a través del gasto, ingreso y sacrificios fiscales ha sido problemática en cuanto a la dificultad de

discernir, su origen, monto, alcance y efecto, mayormente en los subsidios vía precios y tarifas, en donde la estimación supone grandes problemas teóricos, al igual que más elementos de tipo académico para su ponderación, análisis y evaluación.

Ante esta perspectiva, sería conveniente, contar con una recopilación exhaustiva y ordenada de las múltiples disposiciones legales relacionadas con los subsidios; reglamentar el otorgamiento, control y evaluación de esos estímulos, haciendo transparente su aplicación y buscando congruencia entre los diferentes subsidios, para facilitar, a la entidad responsable, su manejo y a los beneficiarios formales, su uso.

Por otro lado, dado que algunos subsidios pueden resultar en ocasiones sacrificios fiscales poco efectivos para orientar las acciones en la dirección deseada, es conveniente efectuar una revisión periódica de cada uno de los subsidios que inciden en el sector, a fin de analizar su utilidad en el cumplimiento de los propósitos para los que fueron creados, procurando que los nuevos estímulos sean proporcionados estrictamente con un carácter selectivo.

Al mismo tiempo, dada la dispersión de medidas que apoyan y desestimulan la actividad agropecuaria, es recomendable la formación de paquetes de subsidios por programas para cada subsector en función de -- los objetivos específicos y de las metas asignadas a cada uno de ellos.

Con el propósito de cuantificar la magnitud de los subsidios vía presupuesto es aconsejable acumular las asignaciones en una sola partida y conocer así los distintos fines de los estímulos proporcionados.

La eliminación de las bases especiales de tributación de que aún disfruta el sector, deberá hacerse cuando se haya aminorado la magnitud de los problemas que las ocasionaron; empero, esto habrá de hacerse en forma gradual, a fin de alterar el proceso productivo.

En el caso de las cuotas de riego, sería recomendable que éstas se acercaran más a los costos del -- servicio, instrumentando tarifas más diferenciadas según los productos, privilegiando a aquellos.

Finalmente, es de reconocerse la utilidad que tienen los subsidios vía precio de los fertilizantes, semilla mejorada, etc. y vía tarifas preferencia--

les de crédito y seguro, que aunque representan un elevado sacrificio para la población, ayudan en -- forma efectiva al alcance de la autosuficiencia -- alimentaria. Por ello, deberá continuarse con esta política, vigilando más de cerca su aplicación con el propósito de asegurar que los beneficiarios - - sean aquellos en quienes originalmente se pensó.

Fideicomiso de Riesgo Compartido.

La necesidad de estimular la producción agrícola - en áreas con altos índices de potencial productivo, derivó en la conveniencia de que el Estado se solidarizará con los productores de temporal (ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios), cuando sus predios no rebasen la superficie equivalente a la unidad de dotación ejidal en su zona de asentamientos y se obliguen a cumplir con los programas que marca la Ley de Fomento Agropecuario, o acepten los compromisos de productividad autorizados por la SARH, garantizándoles, el ingreso neto promedio obtenido tradicionalmente por estos en la explotación de su tierra. Atendiendo a ello, el - Gobierno Federal expidió el decreto para la constitución de un Fideicomiso denominado "Fideicomiso - de Riesgo Compartido" (FIRCO)*

Los objetivos del FIRCO, básicamente son: "concurrir con los recursos adicionales, que en cada caso requieran las áreas productoras, para la eficaz realización de los programas especiales o de contingencia, con el fin de corregir faltantes de los -- productos básicos destinados a satisfacer las necesidades nacionales: Apoyar la realización de inversiones y obras o tareas que sean necesarias en las áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra.**"

Asimismo el FIRCO, se compromete a absorber el costo de los recursos adicionales aportados y en el caso de que los objetivos de producción o de productividad no se logren, a garantizar a los campesinos fideicomisarios, el ingreso promedio que hubieren obtenido en los 5 años conforme a sus actividades tradicionales, siempre que hayan adoptado las recomendaciones tecnológicas de la SARH.

En lo que a organización interna se refiere el FIR

* En el FIRCO se establece al Ejecutivo Federal como Fideicomitante, siendo el Fiduciario el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., que contará con un Comité Técnico presidido por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos y los Fideicomisarios los productores de Distritos de Temporal que reúnan ciertos requisitos.

** Ley de Fomento Agropecuario, Título Tercero, Capítulo V.

CO posee una estructura administrativa donde participan los representantes de las principales dependencias con injerencia en el sector agropecuario.*

El Fideicomiso cuenta con residencias regionales en todos los estados que cubren sus operaciones en los Distritos de Riego y Temporal.

Por otra parte, de acuerdo a las reglas y mecánica operativa, el FIRCO está autorizado a operar tres programas: Apoyos Adicionales; Riesgo Compartido y Estímulos.

El Programa de Apoyos Adicionales, tiene como propósito, canalizar recursos, orientados a propiciar la integración de los sistemas de producción mediante la utilización de insumos y producción de básicos, sin modificar sustancialmente sus sistemas de trabajo ni sus fuentes de financiamiento.

El Programa de Riesgo Compartido, se pondrá en acción cuando la optimización del uso del suelo y la fuerza de trabajo, requiera la aplicación de siste

* La máxima autoridad del Fideicomiso es el Comité Técnico integrado por el C. Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en calidad de Presidente del mismo y con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Reforma Agraria, de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.

mas de producción y tecnología, que modifiquen sustancialmente las tradicionalmente utilizadas por los productores y que conlleven el fortalecimiento y consolidación de la organización y capacitación de los mismos. Siendo sus objetivos: Mejorar la productividad de los cultivos establecidos; y promover el cambio de los cultivos tradicionales por otros que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y del uso agrícola de las tierras de agostadero susceptibles de cultivo en los términos que establece el Título Tercero Capítulo Tercero de la Ley de Fomento Agropecuario.

Los Programas de Estímulos que operan el Fideicomiso de Riesgo Compartido, queda a cargo del Ejecutivo Federal e indicarán los conceptos, cultivos y beneficiarios elegibles, ajustándose, la mecánica operativa, a las particulares condiciones de cada uno de ellos. *

A la vez, el patrimonio del FIRCO, queda integrado por el monto original proveniente del Gobierno Federal; las cantidades, que con permiso del fideicomitante, aporten las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; los recursos --

* Revista "Actualidad", Volumen 2, Número 17, Abril 1982.

destinados a lograr las metas de autosuficiencia - e incremento de la productividad en productos básicos que determine el Ejecutivo Federal; los bienes muebles e inmuebles que legalmente adquiera el fiduciario con cargo al propio patrimonio; y los demás recursos que con la aprobación del Fideicomitante sea aportados al Patrimonio Fideicomitado.

El FIRCO es un instrumento de reciente creación, - careciéndose de antecedentes operativos suficientes para evaluar su aplicación y funcionamiento, - sin embargo, se sabe que el fideicomiso cubrió en el año de 1981, una superficie de 123 mil hectáreas en 28 entidades estatales, beneficiando principalmente al maíz y frijol con 66.7 y 45.7 mil -- hectáreas respectivamente.

En 1981 se programa un trabajo que contempla cubrir una extensión de 209.5 has. de las cuales corresponderá el 73% al maíz, o sea para este cultivo, se incrementará la superficie a más del doble. (Ver cuadro No. 9)

Aunque los datos anteriores muestran que la cobertura del FIRCO hasta el momento ha sido reducida, sin embargo, su instrumentación misma representa - un significativo avance, en materia de estímulos -

puesto que induce a los campesinos de las tierras temporaleras, justamente a las más expuestas al -- azar, a introducir cambios tecnológicos que incrementen la producción de alimentos, solidarizándose con ellos en el riesgo de su actividad.

Por lo anterior, es de esperarse un notable incremento a la superficie promocionada por este medio, coadyuvando así a la capitalización definitiva de los predios temporaleros.

CUADRO Nº 9

**APOYOS AL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO A TRAVES DEL FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO (FIRCO)
(Miles de hectáreas)**

	1980	1981	1982
Programa de Riesgo Compartido.	26.4	123.2 *	209.5**
Maíz	8.7	66.7	151.9
Frijol	12.8	45.7	38.9
Trigo	1.7	10.8	15.8
Arroz	3.2	--	2.0
Maíz y Frijol	0.0	--	0.9

FUENTE: SARH. Coordinación General de Integración y Desarrollo.

* Preliminar.

** Estimado

4.6 Organización de Productores.

A través de la implementación de esta política, se pretende lograr la participación comunitaria en la solución de los problemas relacionados con los niveles de bienestar. Ello plantea el fomento a la organización autónoma de trabajadores en el sector. La organización de los productores y la colectivización de las explotaciones constituyen los principales instrumentos económicos para superar la estrechez del minifundio, facilitar el acceso al crédito de los campesinos dispersos, modernizar y capitalizar las explotaciones y finalmente, lograr la distribución equitativa de los ingresos entre los factores de la producción.

La política se orienta a incentivar los tipos de organización legal que deseen adoptar los productores, adaptándose a las características de cada región, intereses y demandas de los integrantes.

Los esfuerzos del ejecutivo por fortalecer una política de organización social para el trabajo que coadyuve a lograr los objetivos planteados en el Sistema Alimentario Mexicano, se ha visto enriquecida al ser aprobada la nueva Ley de Fomento Agropecuario. En dicha Ley se contemplan formas de org

ganización que posibilitan el agrupamiento de ejidatarios, pequeños propietarios y comuneros con el objeto de constituir unidades de producción que -- vengan a desarrollar programas productivos y de -- apoyo que resulten afines, buscando con ello la racionalización y optimización de los factores productivos en la intención de ver incrementada la -- producción nacional. Las potencialidades que -- aporta la nueva Ley en cuanto a organización y participación multisectorial de los productores, ofrece un nuevo impulso a formas organizativas integrales que optimicen el aprovechamiento de los recursos y se traduzcan en un incremento de ingreso de los participantes.

Al mismo tiempo, se han reforzado los equipos de trabajo en el campo con el personal más idóneo, para realizar de la mejor forma posible la acción organizativa en los distritos prioritarios de temporal y se desarrollan programas para la organización de productores agrícolas, ejidatarios y comuneros de acuerdo a la selectividad de acciones de apoyo, regulación y asistencia técnica que les permita integrar verticalmente sus actividades productivas. Esto tiene como finalidad hacer posible -- que desarrollen su capacidad y organización supe--

rior, y mejoren su situación sociocultural.

En particular, corresponde a la SARH, a través de la Dirección General de Organización de los Productores Agrícolas y Forestales, establecer, impulsar y supervisar las actividades tendientes a la organización y capacitación de los productores independientemente del régimen de tenencia de la tierra, buscando su participación en los planes y programas productivos y en la instrumentación de todas las acciones encaminadas a incrementar la producción y productividad.

Es importante resaltar que la formación y atención de las agrupaciones de agricultores temporaleros de productos básicos, es necesario toda vez que la estrategia de producción sustentada descarga el mayor peso precisamente sobre este tipo de campesinos.

En el subsector pecuario, se organizó a los productores de acuerdo a lo establecido en las disposiciones jurídicas vigentes, lo cual permitió que integran sus actividades al proceso de producción, transformación y comercialización, con la consiguiente mejoría en sus condiciones de vida.

En lo que a organización forestal se refiere, esta

ha servido para lograr aumentar la producción del subsector, a través del fomento de organizaciones de productores y de la promoción de actividades agroindustriales y de comercialización rural entre los propietarios de recurso, sin descuidar la armonización de los intereses de los distintos participantes en la explotación silvícola.

Los resultados de esta política podrán trascender en beneficio de los trabajadores, en la medida en que se disponga de elementos que ayuden a la consolidación interna de sus organizaciones. Entre los elementos que es necesario impulsar se encuentran los cursos de capacitación y adiestramiento para dirigentes, instructores y promotores en materia de organización, el establecimiento de estímulos fiscales preferenciales para ciertas formas de organización como son las cooperativas y el mejor aprovechamiento de las ya existentes, todo esto como medio a través del cual los campesinos mejoren en sus condiciones de producción y consumo dentro del marco legal de las actuales formas jurídicas. El proceder en forma indicada permitirá canalizar la participación de los integrantes en forma más activa en la toma de decisiones, y en la ejecución de los programas.

Por otro lado, para promover la formación de un mayor número de organizaciones y alcanzar un mejor funcionamiento de las ya existentes también es necesario hacer más eficiente la intervención del Estado a través de la prestación de servicios de apoyo a la agrupación en el propio campo, tomando en cuenta todos los mecanismos disponibles como son inversión pública, créditos, dotación de insumos a bajo costo, introducción de tecnologías adecuadas, asistencia técnica, etc. A su vez, la formación de organizaciones de productores facilitará la reglización de trámites indispensables que van desde la adquisición de bienes e insumos y la dotación de servicios hasta la comercialización de sus productos.

4.7 Precios de Garantía.

La intervención del Estado en la fijación de los precios de garantía de los principales productos agrícolas se ha derivado de la necesidad de un lado de incentivar a los campesinos a cultivar preferentemente los productos básicos de consumo popular* y por el otro garantizarle un ingreso mínimo,

* maíz, frijol, trigo, arroz, ajonjolí, cártamo.

atenuando la inestabilidad de la oferta y la rigidez de la demanda.

La irregularidad de la oferta es ocasionada por el carácter estacional de la producción y de las condiciones climáticas y de la presencia y ausencia de plagas que inciden directamente en los rendimientos alcanzados. La rigidez de la demanda por su parte se explica por los niveles de ingresos y la estabilidad de los patrones de consumo.

La intervención del Estado en la fijación de precios y en la comercialización evita que en los casos de producción abundante, el precio al productor se contraiga en perjuicio del campesino y en aquellos de producción escasa, los precios al consumidor se eleven afectando principalmente a los demandantes de más bajos ingresos.

Sin embargo, los precios de garantía en términos reales surgen deteriorados desde el momento en que son decretados, puesto que su instrumentación cada posteriormente al desgaste sufrido en su poder adquisitivo y bajo estas circunstancias funcionan -- prácticamente como mera compensación a esta pérdida, lo que impide que se constituyan en un incentivo para la producción. Paralelamente, la falta de

oportunidad en su fijación y divulgación es un factor que limita su propósito original. En efecto, si se observa el crecimiento promedio de los precios de garantía en conjunto, de 1977 a diciembre de 1981 han variado entre 5% y 9% en términos constantes de 1960, mientras el índice nacional de precios al consumidor, en el mismo periodo, muestra un incremento 15 veces mayor. (Ver cuadro 10).

De lo anterior se deduce que en lo que va del presente régimen, los agricultores que cultivan los 7 productos mencionados no han mejorado su ingreso real, en la parte que proviene de sus ventas agrícolas, es decir, el poder adquisitivo de este ingreso se ha deteriorado considerablemente. En efecto, se estima que el incremento en los costos de producción se ha dado en tal grado que ha anulado los efectos de los aumentos reales en los precios de garantía, haciendo que para el productor medio resulte menos atractivo el cultivo de estos productos en relación a la rentabilidad del resto de las actividades económicas.

Por lo que se refiere a la operatividad de esta política, no se puede considerar que su aplicación -- hasta la fecha, haya privilegiado preferentemente a los productores de escasos recursos. sino más --

CUADRO No. 10

PRECIO DE GARANTIA DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS *

(Pesos / Ton.)

Año	Maíz	Frijol	Trigo	Arroz	Cartámo	Ajonjolí	Sorgo
1977	575.0	1167.3	503.8		958.4	1853.0	498.8
1978	707.3	1092.1	540.8		956.9	1568.5	422.3
1979	594.6	1120.3	641.1	641.1	517.0	1559.8	402.4
1980	590.8	863.0	471.3	596.5	796.7	1527.0	397.0
1981	675.8	1650.8	474.5	670.6	804.7	1601.8	405.4
Tasa Acumy lativa me- dia anual. 1977-1981	4.2	9.0	- 1.5	1.1	- 4.3	- 3.0	- 5.1

FUENTE: Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB (1960=100).

bien parecería ser que son aquellos con ventajas tecnológicas* los favorecidos. En efecto, si se toma en consideración que la bondad de la política de precios de garantía, está en estrecha correlación con los volúmenes de productos colocados en el mercado, se infiere la poca utilidad que tiene para los campesinos, propietarios de pequeños predios y que utilizan técnicas tradicionales. Esto es más evidente cuando se considera que estas explotaciones carecen de los medios necesarios para comercializar adecuadamente sus productos, recurriendo a canales no oficiales donde reciben precios inferiores a los de garantía.

En otro sentido, es de observar que los incrementos obtenidos en la producción de alimentos agrícolas básicos, principalmente en maíz y frijol, se deben al efecto asociado, de la política de precios de garantía vigentes, aunado a una serie de dispositivos fiscales adoptados y a las tasas de interés preferenciales aplicadas en la adquisición de bienes e insumos necesarios para producir.

Ahora bien, la política de precios de garantía, po

* Como son; los usuarios de fertilizantes, semillas mejoradas, herbicidas, plaguicidas, etc.

dría verse altamente favorecida, particularmente en las condiciones actuales por las que atravieza el sistema económico nacional, si se toman en consideración una serie de medidas, entre las que se podrían mencionar: para retribuirle al productor el valor justo de su trabajo y equilibrar sus ingresos y gastos que realiza en el intercambio con los demás sectores de la actividad económica, es necesario realizar una mayor investigación en torno a los costos de producción para fijar los precios de garantía. Asimismo, es conveniente establecer la revisión de éstos cada seis meses, a fin de estar en posibilidades de incorporar las variaciones del conjunto de precios que se registren en la economía en ese periodo.

Conjuntamente, sería recomendable determinar precios para los distintos tipos de productores, en virtud de los diferentes grados de fertilidad, infraestructura, mecanización y productividad, con el objeto de beneficiar a los productores de escasos recursos.

Finalmente, para reducir la inestabilidad en la comercialización de los productos, esta política debe articularse más íntimamente con los programas de apoyo que instrumenta la CONASUPO.

4.8 Leyes de Fomento Agropecuario y de Reforma Agraria.

El gobierno actual realiza notables esfuerzos para elevar la producción y productividad del campo, -- apoyándolo para que esté en posibilidades de satisfacer la creciente demanda de alimentos y materias primas en el mercado nacional, reforzando con ello las bases para lograr la autosuficiencia alimentaria y elevar las condiciones de vida en el medio rural.

La Ley de Fomento agropecuario fue creada precisamente con el fin de dotar al Estado de los instrumentos legales necesarios para promover tales aumentos, su correspondiente reglamento, afina y precisa la mecánica de aplicación que habrán de seguirse. Se señala además que todo ello deberá plasmarse en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, responsabilidad de la SARH, que fijará las estrategias, políticas y metas intermedias y finales que deberán cumplirse, considerando el adecuado aprovechamiento de los recursos de que se -- disponga en los Distritos de Riego y Temporal y en general del sector rural, para satisfacción prioritaria de las necesidades alimenticias de la población del país, las de la industria, y las de exportación cuando así convenga a la economía nacional.

Para ello, la SARH, promoverá el cumplimiento de los programas destinados a alcanzar los objetivos y metas del Plan, aprovechando las características de las tierras y región en que se encuentren.

Asimismo, en la Ley surgen, como elemento de vital importancia para impulsar las actividades del agro las Unidades de Producción, integradas por la asociación de ejidos y/o comunidades, pequeños propietarios y/o colonos. Estas unidades se conciben -- dentro del marco legal, sin afectar el régimen jurídico de tenencia, estipulado en la Ley de la Reforma Agraria.

Paralelamente, se contempla el establecimiento del Fideicomiso de Riesgo Compartido, para apoyar, con recursos financieros, las actividades de las Unidades de Producción que cumplan con ciertos requisitos.*

Hay que hacer hincapié en la importancia que estas unidades productivas revisten en el proceso productivo. En primera instancia el minifundio representa una economía de subsistencia, del cual, pocas veces se pueden obtener remanentes para su comer--

* Véase "Fideicomiso de Riesgo Compartido".

cialización, además de que con frecuencia no son -
considerados sujetos a créditos y con ello se ven
impedidos a aplicar nuevas técnicas para incremen-
tar la productividad.

Al formarse estas unidades se amplian las posibili-
dades de contar con las obras de infraestructura -
necesarias para la producción así como la obten-
ción de recursos financieros para la adquisición -
de tecnología y semillas mejoradas, obteniéndose -
con esto un incremento en la oferta de productos -
agropecuarios y a la vez un mejoramiento en las --
condiciones de vida y de trabajo del campesino.

Por otra parte, con el propósito de ampliar la - -
frontera agrícola, se considera como causa de uti-
lidad pública, tanto el cambio de explotación de -
los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo
y la expropiación de los predios ganaderos de más
de 200 hectáreas con vocación para la siembra, así
como el aprovechamiento de las "tierras ociosas" -
aptas para la producción agrícola. En este último
renglón, la Ley establece; que la ocupación de es-
tas tierras terminará o se renovará con el ciclo -
productivo según la trabajen o no sus propietarios.

Adicionalmente, se legisla a favor de la reagrupa-

ción de la pequeña propiedad, puesto que se considera de interés público preservarla, evitando que se subdivida en extensiones inferiores a 5 hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes en - - otras clases de tierra, excepto las granjas o huertas familiares cuando la segregación de esta superficie, no afecte sustancialmente al aprovechamiento colectivo de las tierras, o el agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas.

Finalmente, en relación a la mecanización y a los servicios, se marca de interés público el uso de - maquinaria y equipo, la operación de instalaciones para el almacenamiento y procesamiento de los productos, así como la prestación de los servicios -- que requieran los productores con motivo de la explotación de las tierras.

Es indudable que la Ley de Fomento Agropecuario impulsará notablemente el desarrollo del sector; sin embargo, pueden presentarse problemas de diferente índole, derivados de cierta inconsistencia de algunos de sus puntos y falta de claridad en determinados señalamientos. Así sería necesario que se puntualizara la prioridad a los campesinos de escasos recursos poseedores de tierras con altos índices de potencialidad productiva al tratar los apo-

yos a conceder para incentivar el aumento de la --
producción de cultivos básicos.

En igual sentido al considerar la administración, --
reparto de utilidades y designación de los partici-
pantes en los consejos de las unidades de produc-
ción, que esto se hiciera en términos de equidad,
puesto que la Ley no define la forma en que se li-
gará a cabo. En las condiciones actuales y consi-
derando que en el artículo 41 de la Ley se especi-
fica que "tanto para la distribución de utilidades
como los casos de liquidación se tendrán en cuenta
las aportaciones registradas", lo cual podría po-
ner en mano de los propietarios privados a los eji-
datarios y comuneros, quienes cuentan en términos
de valor, con instrumentos y medios de trabajo más
reducidos, traduciéndose en un inequitativo repar-
to de las ganancias obtenidas en esta asociación.

En materia de indemnizaciones, es conveniente pre-
cisar cual será el tipo de valor que se manejará, --
esto es, si será catastral o comercial, puesto que
en las actuales condiciones de ambigüedad puede --
acarrear graves diferencias en el pago afectado.

Por último, es recomendable sentar las bases lega-
les para la capacitación técnica y administrativa --
de los campesinos que hagan uso de maquinaria y equi-

po, puesto que esto constituye un paso importante para incrementar los volúmenes de producción y generar beneficios adicionales a los productores. - Esta misma consideración también es válida para el caso de la comercialización.

Ley de la Reforma Agraria.- El problema de la tenencia de la tierra, ha sido factor esencial en el desarrollo político-social de México. Su proceso de concentración señala las distintas etapas de vida del país, siendo una preocupación constante de los gobiernos postrevolucionarios, que ha derivado, en los cambios de la legislación dictada al respecto en el devenir del tiempo. En base a la evolución de la Ley Agraria, se ha pasado de la simple restitución de las tierras a los poblados, por la dotación a numerosos campesinos que no tenían título primordial para solicitarla y -- por la creación de nuevos centros de población, - hasta llegar a dar formalidad legal a la organización de los productores y a la asociación, entre los diferentes sistemas de tenencia reconocidos - (ejidal, comunal y pequeña propiedad), todo esto, con la finalidad tanto de conferir una mayor capacidad productiva al campo, como propiciar una mayor participación de los campesinos marginados del

proceso productivo, la distribución del ingreso y en la toma de decisiones que afectan directa o in directamente las actividades rurales.

Los Códigos Agrarios promulgados en 1934 y 1942, son los antecedentes más cercanos de la Ley de la Reforma Agraria promulgada el 16 de abril de 1972. Esta Ley enfrenta los problemas agrarios más sustanciales en materia legislativa y aunque conserva en gran parte la estructura y articulado del código, instituido a fines de 1942, proporciona los elementos jurídicos de apoyo, para el cambio de orientación de la Reforma Agraria. Básicamente contempla disposiciones necesarias para concebir el estado económico y social de los ejidos, facilitando la posibilidad de emprender, en las zonas que lo requieran, "planes de rehabilitación para promover su desarrollo estableciendo medios para dotar a cada ejido con terrenos suficientes para la satisfacción de sus necesidades, así como en los aspectos educativos, económicos y culturales en sus máximas posibilidades" (artículo 269-370).

Asimismo, es importante mencionar que introduce cambios medulares en los procedimientos dotatorios contribuyendo a la organización ejidal y a la rehabilitación agraria, otorgando, al mismo tiempo,

elementos de organización a la misma Reforma Agraria. "Para fijar el monto de dotación de tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que debe afectarse, tomando en cuenta no sólo el número de peticionarios que inician el procedimiento respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación tenga derecho a recibir una unidad de la misma" (artículo 220).

Paralelamente, en lo referente a la organización de los ejidos, abre una serie de posibilidades, a partir del orden interno y bajo cierta disciplina en la convivencia de los ejidatarios. No obstante que, la organización económica-social del ejido, invariablemente requiere de ciertos niveles de educación y capacitación, que hasta ahora se carece de ellos, esta parte de la Ley sienta las bases legales para la evolución y desarrollo del trabajo futuro en forma asociada y organizada de los ejidatarios.

Por otro lado, el artículo 454, establece el origen legal de la planificación agraria, contemplando la realización de estudios de análisis e investigación requeridos para la formulación de programas de rehabilitación y de desarrollo ejidal y comunal.

Ahora bien, los vicios generados durante el proceso de la Reforma Agraria, se contraponen a la bondad de los ordenamientos legales que configuran esta Ley. Así, uno de los problemas fundamentales, aunque se ha avanzado en ello, sigue siendo el de la regularización de la tenencia de la tierra, debido principalmente a que un alto porcentaje de los expedientes a dictaminar adolecen de fallos u omisiones; superposición de propiedades particulares con ejidos, de ejidos en bienes comunales y de estos con propiedades privadas; intervención de innumerables gestores y de las centrales campesinas (CNC, CCI y CAM), apadrinando a solicitantes de tierras para ganar adeptos sin considerar que en algunos casos existen más de 10 reclamaciones anteriores sobre las mismas tierras; inexactitudes en los mapas con que trabaja la Secretaría de la Reforma Agraria y carencia de aptitud y honradez de la burocracia encargada de aplicar la Ley. En este aspecto, resalta la falta de un capítulo que sancione lo referente a la organización de un cuerpo de procuradores para asesorar y representar a los solicitantes de tierras y a ejidatarios en sus demandas, sus quejas y sus problemas y otro que se aboque a legislar sobre la manera de hacer efectivas las responsabilidades de empleados y funcionarios,

en las cuestiones relacionadas con la distribución
y tenencia de la tierra.

CONCLUSIONES.

- Todo proceso de planeación debe apoyarse en metodologías probadas en su eficiencia para lograr expresar los objetivos que se persiguen a través de programas bien integrados y congruentes.
- La poca experiencia del sector público en la programación ha obligado a utilizar sistemas que por su simplificación no satisfacen ni el mínimo requerido para lograr programas congruentes con los objetivos generales.
- Que en múltiples ocasiones los programas implementados por el sector público no responden a los objetivos previstos en el plan, desvirtuando de esta forma el proceso de planeación a nivel general.
- La experiencia del desarrollo nos ha demostrado que no es la mediana ni la gran industria la solución al desempleo.
- La industria vista prioritariamente provoca el fenómeno migratorio Campo-Ciudad.
- El Sector Agrícola no ha cumplido su papel alimentario del Sector Industrial.
- La inflación, desempleo y alimentación son fenómenos económicos a vencer en nuestro desarrollo.

- Las tierras de temporal requieren mayor atención por la potencialidad productiva que representan.
- La irregularidad en la tenencia de la tierra ha limitado el desarrollo económico y social del sector agrícola.
- Mientras no disminuya la tasa de natalidad no se resolverá el problema alimentario.
- No es suficiente la exención de impuestos en el uso o adquisición de bienes de capital, cuando no se tiene -- los mínimos de bienestar social.
- Los apoyos técnicos y financieros están dispersos, y muchas veces son inoportunos.

RECOMENDACIONES .

- Toda dependencia que desee la optimización de sus recursos y el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas debe utilizar la programación y evaluación como acciones cotidianas del quehacer administrativo.
- Que es necesario utilizar a la planeación del desarrollo como forma de instrumentar en la práctica la política económica y social del Gobierno Federal.
- Que el estado, a través de las dependencias competentes, siga apoyando, promoviendo y fomentando el desarrollo económico y social de los sectores de referencia.
- El Gobierno debe recuperar la confianza del sector campesino (alianza Estado-Campesino).
- Para el logro de los objetivos nacionales, la estrategia es elevar la producción y productividad de las tierras de temporal hasta llegar al equilibrio con las zonas de riego.
- Debemos producir en primera instancia para el mercado interno e importar lo indispensable.
- Reformar el sistema tributario con objeto de proporcionar estímulos congruentes a los productores.

- Con el fin de regular la tenencia de la tierra debe - - crearse un cuerpo de procuradores que asesore y resuelva las solicitudes de tierras y demandas de los ejidatarios, y otro que se aboque a legislar sobre la manera - de hacer efectivas las responsabilidades de empleados y funcionarios del ramo.
- Mecanizar las labores del Sector Agrícola, sin desplazar mano de obra.
- Concentrar e integrar los apoyos técnicos y financieros en los lugares que se requieren.
- Que la desconcentración administrativa y y descentralización de funciones se dé en términos reales.

B I B L I O G R A F I A

LANGE OSKAR.- Economía Política.- Fondo de Cultura Económica México, 1974.

JOHANSEN L.- Lectures On Macroeconomic Plannin.
Aspectos Generales.- North Holand Publishing -
Company Amsterdam.

CHEENERY, HOLLIS B Y CLARK PAUL TE.- Economía Inter-Industrial
Insuno Producto y Programación Lineal.- Fondo
de Cultura Económica México.- Buenos Aires.

KAUFMANN, A.- Graph Dinamic Programming, and finite Games.-
Academic Press.- New York.

Manual de Programación y Presupuestación 1979 S.P.P. México

Programa Quinquenal 1978-1982 y Programa Anual S.P.P. México

AHMADA JORGE.- Teoría y Programación del Desarrollo Econó-
mico 3a. imp. Santiago de Chile, Instituto La
tinoamericano de Planificación Económica y So-
cial (Cuadernos del ILPES, Serie 1/Apuntes de
Clase Núm. 1), 1973.

BETTERLHEIM, CHARLES.- Problemas Teóricos y Prácticos de la
Planificación, 2a. ed. Madrid, Editorial Tec-
nos, S.A., (Colección de Ciencias Sociales, -
Serie de Economía), 1971.

BETTERLHEIM, CHARLES.- Planificación y Crecimiento Acelerado,
3a. reimp. México, Fondo de Cultura Económica,
1977.

BRICALL, Josep Maria y Robson, Willian Alexander, la Planificación Económica, Barcelona, Salvat Editores, S.A. (Biblioteca Salvat de Grandes Temas, Libros GT, Núm. 86) 1975.

FLORES, EDMUNDO.- La Economía de la Reforma Agraria y el Desarrollo Agrícola. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. O.N.Y. - México, D.F., 1964.

NICOLAU D'OLIVER L.- Las inversiones Extranjeras, en la Historia Moderna de México, el Porfiriato, la Vida Económica. Editorial Hermes. México 1965.

GARCIA CANTU, G. El pensamiento de la Reacción Mexicana -- 1810-1962. Empresas Editoriales, S.A. México, 1965.

SOLIS M. L.- Hacia un Análisis General a Largo Plazo del Desarrollo Económico de México. Demografía y Economía. El colegio de México. Vol. 1 Núm 1 Marzo 1967.

PEREZ LOPEZ, L.- El Producto Nacional que aparece en México 50 Años de Revolución, Fondo de Cultura Económica. 1960.

BETETA, RAMON.- Estadísticas Sociales del Porfiriato. Fuerza de Trabajo y Actividad Económica por Sectores. El Colegio de México. México 1964.

PEDRO LOPEZ DIAZ Capitalismo y Crisis en México. Ediciones
Y OTROS de cultura popular.

LUIS ANGELES.- Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana.-
Ediciones El Caballito. Colección Fragua Méxi-
cana.

ROGER D'HANSEN.- La Política del Desarrollo Mexicano. Edito-
rial Siglo XXI Editores.

CARLOS TELLO.- La Política Económica en México. 1970-1976.-
Editorial Siglo XXI Editores.

RODOLFO STAVENHAGEN.- Las Clases Sociales en las Sociedades
Agrarias. Editorial Siglo XXI Editores.

Primer Censo Agrícola y Ganadero 1930.

**Cincuenta Años de Revolución Mexicana en Ci--
fras. Presidencia de la República.
México 1963.**

**Compendio Estadístico 1948.
Secretaría de Economía.**

**Censos de Población.
Secretaría de Economía.
México.**