

267
93



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

IMPACTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA DURANTE EL SEXENIO DE LOPEZ PORTILLO (1976-1982)

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESP. EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P r e s e n t a :

Carlos Torres Valenzuela



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

	<u>PAG.</u>
INTRODUCCION	4
MARCO TEORICO	9
CAPITULO 1. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL REGIMEN DE JOSE LOPEZ PORTILLO	22
1.1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	22
1.2. POLITICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL REGIMEN DE LOPEZ PORTILLO	28
1.3. APLICACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	35
CAPITULO 2. LA POLITICA DEL ESTADO EN CUESTION AGRARIA	53
2.1. POLITICA AGRARIA	53
2.2. EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA AGRARIA	58
2.3. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA REFORMA AGRARIA EN 1976	61
2.4. EVOLUCION HISTORICA DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA S.R.A.	65
2.5. POLITICA AGROPECUARIA (1976 - 1982)	69
2.6. POLITICA DE LA S.R.A.	72
CAPITULO 3. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA S.R.A.	78
3.1. IMPLEMENTACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA S.R.A.	78
3.2. ACCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA S.R.A.	86
3.3. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL	117
3.3.1. REGULACION DE TENENCIA DE LA TIERRA	113
3.3.2. ORGANIZACION DE PRODUCTORES	124
CAPITULO 4. CONCLUSIONES GENERALES	140
NOTAS	148
BIBLIOGRAFIA GENERAL	156
APENDICES	160

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

Cuando inicie la presente tesis, una de las razones que me motivaron a con cebir el tema de reforma administrativa, fué considerarla como uno de los - recursos estratégicos para salir de la crisis económica, sin embargo decidi delimitar dicha investigación exclusivamente al sector reforma agraria, por el interés de explicar el impacto de la reforma administrativa, al tratar de racionalizar el proceso agrario, incrementando la capacidad operativa de la S.R.A., como foco estratégico para dinamizar la producción agropecuaria y resolver tensiones sociales en el campo, de ahí que reciba su nombre de - "impacto de la reforma administrativa en la cuestión agraria", dando prioridad a la información de la propia Secretaría. Ahora bien de ninguna manera se considera a la reforma administrativa como una panacea para resolver todos los males que enfrenta nuestro país y concretamente el sector - agrario, sería caer en un error, sino como un elemento estratégico entre - otros de apoyo a las transformaciones Económicas y Sociales del País.

La realidad mexicana de las últimas décadas ha registrado una fuerte tendencia de desarrollo hacia el crecimiento del papel histórico del Estado, producto de la dinámica propia del sistema capitalista subdesarrollado, - por lo que el Estado fué transformándose y de hecho aumentando sus atribuciones y ampliándose en áreas de intervención; sin embargo su Administración Pública fué creciendo circunstancialmente en forma desarticulada y orgánica constituyéndose mas en un obstáculo que en un medio adecuado para la eficaz realización de los planes y propósitos gubernamentales. En consecuencia el desarrollo de la Administración Pública ha sido resultado de un proceso de agregación. Por otra parte dicha evolución, está ligada a otros elementos, por las variaciones que se producen en el desenvolvimiento del Sistema Económico en su conjunto, a la existencia de una crisis económica a tensiones sociales, deterioro de las organizaciones política,

mayor dependencia económica por señalar los aspectos más relevantes, lo que ha generado presiones por una mayor intervención estatal. Por lo consiguiente para afrontar adecuadamente las gestiones públicas se requiere de un fuerte crecimiento en la disponibilidad de la capacidad administrativa del Sector Público tanto en la dirección administrativa como del dominio político.

Por lo tanto, la reforma administrativa fué percibida como el instrumento que permite aumentar la capacidad administrativa existente y afrontar con base a ella la complejidad creciente de gestión de la organización del Sector Público, y como la habilidad del Gobierno de implementar sus programas económicas sociales para el mejoramiento de toda la población.

Se escogió, como objeto de estudio, la reforma administrativa en el régimen de José López Portillo durante el periodo 1977-1982, debido a que -- constituyó una de las principales estrategias sobre la que fundamentaba el cambio; planteándose por primera vez desde un principio un marco global administrativo, un programa anual y los lineamientos generales que debían normar las reformas administrativas de tipo global, sectorial institucional que se realizarían en las dependencias y entidades de la Administración Pública. Así como por haber contado con el apoyo político, -- con las decisiones de alto nivel, recursos y técnicos para su implementación.

El objetivo fundamental de la presente tesis se orienta a explicar el desarrollo y naturaleza de la reforma administrativa en el régimen de José López Portillo, su influencia, alcances y limitaciones en la S.R.A. y en la realización de la política agraria.

Debe puntualizarse que los temas expuestos han sido tratados desde la -- perspectiva de la teoría de la Administración Pública del Sistema Capitalista sustentada por Omar Guerrero, la cual nos permite contar con los -

conceptos, principios y categorías para conocer la realidad, forma y comportamiento de la Administración Pública y las contracciones que generan la reforma administrativa.

La presente tesis tiene como finalidad demostrar los siguientes: HIPOTESIS.

1.- La Reforma Administrativa elevó la capacidad operativa de la Secretaría de la Reforma Agraria por medio de la modernización, reorganización y reestructuración institucional.

2.- La Reforma Administrativa es un instrumento de la política del Estado que resuelve el problema del rezago agrario (expedientes de resoluciones presidenciales - publicadas pero no efectuadas, acumuladas desde el inicio del reparto de la tierra), de una manera administrativa.

3.- La Reforma Administrativa permitió llevar a cabo las formas organizativas de asociación de los diferentes productores (ejidatarios, comuneros y pequeños y grandes propietarios) previsto por la ley de Fomento Agropecuario.

4.- La Reforma Administrativa fortaleció los mecanismos de control político sobre el campesino, regulando sus expectativas de tenencia de la tierra.

Contenido de los capítulos.

En el primer capítulo se hace un análisis de las características generales de los antecedentes históricos inmediatos, de la reforma administrativa a partir de su institucionalización jurídico-política en la primera y segunda etapa (1965-1970 y 1971-1975), sin que por esto se deje de reconocer, que la administración pública en su proceso histórico continuamente se reformó, así como los intentos comprensibles llevados a cabo en las leyes de la Secretaría y Departamento de Estado de 1946 y 1958. La segunda par

te de este capítulo trata de la política de Reforma Administrativa de -- José López Portillo, cuyo propósito es explicar y analizar a nivel general las características y magnitudes de la naturaleza política y administrativa de la Reforma Administrativa, por los cambios operados en el marco legislativo de la Administración Pública, en la estructura Administrativa, sectorización, etc.

Como última parte de este capítulo se analiza la aplicación de la Reforma Administrativa, las readecuaciones llevadas a cabo en la Administración Pública estructural y funcionalmente, con las nuevas disposiciones jurídicas (a los sistemas adjetivos o de apoyo global y sustantivo), a los mecanismos para su ejecución, (a nivel global, sectorial, institucional y con los Estados de la Federación), y la instrumentación del sistema de planeación.

El segundo capítulo se refiere a la política en la cuestión agraria, hacemos un estudio, del proceso histórico de la política agraria, de como se desarrolla, las ventajas y sus repercusiones en la estructura agraria y productiva; de las características de la evolución de la estructura agraria y los problemas estructurales en 1976; y del origen y evaluación de la estructura orgánica y funcional de la S.R.A. con el fin de tener un panorama general del desarrollo de la política agraria, sus contradicciones y la forma administrativa que fue adoptando la S.R.A. como institución responsable de la Reforma Agraria. Posteriormente se analiza la política agropecuaria y agraria de José López Portillo (1976-1982), las medidas adoptadas, para enfrentar la crisis agropecuaria, su significado político y económico y la actitud que asume respecto a las tensiones sociales de reforma agraria (reparto, polarización y pulverización de la -- tierra, organización de productores, etc.).

Capítulo tercero se analiza y explica a nivel general el desarrollo de la Reforma Administrativa y su vinculación con la política de la S.R.A.,

sobre las adecuaciones realizadas a los sistemas y procedimientos de aquellas acciones agrarias prioritarias (dictaminación agraria, registro agraria nacional, etc.) en la consecución del desahogo del rezago agrario y de la organización agraria. La segunda parte de este capítulo se analiza a nivel específico las principales acciones de la Reforma Administrativa realizadas en el S.R.A. a través de sus programas en que se instrumentó el programa de Reforma Administrativa, a fin de mostrar los cambios efectuados que permitieron elevar la capacidad administrativa de la S.R.A. y como última parte se hace una evaluación de la incidencia de la Reforma Administrativa, sus alcances y limitaciones, en la ejecución de los objetivos y metas del programa nacional de desarrollo rural de la S.R.A. tanto en la regularización de tenencia de la tierra (que se expresó en el desahogo del rezago agrario) como de la organización de las diferentes formas de asociación establecidas en la Ley de Fomento Agropecuario.

El capítulo cuarto y último, se expresan las conclusiones a las que se llegaron, demostrándose las hipótesis planteadas, al probarse la tesis general de que la Reforma Administrativa permitió elevar la capacidad administrativa por llevar a cabo la política agraria expuesta, sin embargo el cambio social se presenta en el ámbito político.

MARCO TEORICO

El sustento teórico de la investigación es la teoría de la administración pública del Edo. capitalista, campo de estudio más reciente de la ciencia política, estudio que nos permite conocer la administración pública en sus raíces profundas y a su vez transformarla.

La concepción de la Administración Pública como producto histórico del modo de producción capitalista, que brota del antagonismo de clases y de la necesidad de la conducción del trabajo asociado a gran escala se caracterizó por una doble naturaleza. Dirección y dominio.¹ Los fundamentos de su identidad descansan en cuatro condiciones históricas del modo de producción capitalista: "a) El divorcio del Estado y la Sociedad, b) la necesidad de la mediación entre el Estado y la sociedad, c) La forma doble de la mediación, a través de las clases sociales y de la Administración Pública. Las clases como mediación entre la sociedad y el Estado y la Administración Pública como mediación entre el Estado y la sociedad, d) La organización bipolar de la mediación. Las clases sociales en el legislativo y la administración pública dentro del ejecutivo."²

Estas condiciones históricas crean la sustantividad de la administración pública como formación social específica, lo cual caracteriza a la Administración pública en el modo de producción capitalista por las premisas siguientes:

- 1) "Es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la Sociedad y entre la Sociedad y el Estado.
- 2) Es la delegación del Estado en la Sociedad.

3) Está organizada en el Ejecutivo, y

4) Es el gobierno en acción."³

Por tanto, "la Administración Pública es la acción del Estado en la Sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: Dirección administrativa y dominio político. La Dirección Administrativa de la división social del trabajo, de la armonización y coordinación de conjunto necesaria como compensación al carácter privado de la vida civil".⁴

Por su parte, "el dominio político surge de la lucha de clase, de las relaciones de señoría y servidumbre que imperan en la sociedad y cuya reproducción queda a cargo del Estado. Dirección y dominio, así, integran en la unidad la naturaleza dialéctica de la administración pública".⁵

"El objetivo fundamental del Estado, y por tanto de la administración pública, es garantizar la conservación del sistema mediante la estabilidad política".⁶

La administración pública, es la acción del Estado en el seno de la Sociedad, como acción, es ejecución, es decir, el poder ejecutivo delegacional que hace realidad la presencia del Estado en la Sociedad. Plasmándose en el ejecutivo el dominio y la dirección se concretan en unidad la política y la administración como ejecución, como realización de la acción del Estado en la Sociedad.

En este sentido la administración pública, es la administración del Estado en la Sociedad, el poder ejecutivo que gobierna por los intereses de las clases dominantes en la medida en que el Estado es su propio representante. La administración pública es el gobierno en acción, el poder ejecutivo delegacional del Estado en la sociedad, que hace valer los in-

tereses del Estado frente a la Sociedad, es decir, los intereses de las clases dominantes frente al resto de la sociedad.

El ascenso del Ejecutivo como centro del poder superior del Estado es producto del proceso histórico en la superestructura del Estado: primero se forma y desarrolla la maquinaria burocrática de la monarquía, dentro de la unidad relativamente indiferenciada de la legislación y la ejecución; luego con la Revolución francesa, se elevó al legislativo; finalmente en el imperio de Luis Bonaparte pone al Ejecutivo por encima del Legislativo, debido a la decadencia del parlamento como centro de poder de las clases, al mismo tiempo por la existencia paralela de otras corporaciones clasistas y la conjugación de los intereses de la burguesía y las actividades del Ejecutivo.⁷

El ejecutivo fuerte, poderoso que ostenta y goza de la autonomía del Estado surge de la dominación burguesa de clase, poniendo al margen del Gobierno a la propia burguesía para primero satisfacer sus intereses políticos y luego sus intereses económicos. El poder Ejecutivo se presenta frente a la burguesía como garantía de la seguridad de sus intereses políticos y como reserva inagotable de beneficios para su interés económico. Así el Poder Ejecutivo no solo ostenta el Poder coercitivo del Estado sino también sus medios de persuasión y su poder económico.

Por tanto, el fortalecimiento Ejecutivo frente al Legislativo, implica también el Estado frente a la sociedad, la supremacía de la delegación ejecutiva del Estado frente a la Delegación Legislativa de la sociedad; caracterizándose por la concentración de sus manos de las atribuciones ejecutivas, es decir, de la administración pública como capacidad de acción del propio Estado.

Para precisar algunos términos de la administración pública que se encuentran estrictamente vinculados, se considera al Estado como la organización

del ejercicio del Poder de las clases dominantes. Régimen político como la suma de los centros del Poder del Estado, el parlamento y el ejecutivo destacando el predominio del ejecutivo. Lo que ha provocado que se identifique gobierno ejecutivo, como mediador del Estado y la Sociedad, como delegación estatal en la vida civil, toma naturalmente el papel gubernamental como su propio papel. En este sentido la administración pública no es distinto ni a gobierno ni a poder ejecutivo.

Las condiciones históricas en las cuales se desenvuelve la administración pública explica el desarrollo dentro del modo de producción capitalista; la subordinación al crecimiento de las fuerzas productivas, al desarrollo de la productividad material, su desarrollo está condicionado por la lucha de clases y las revoluciones burguesas acontecidas del siglo XVI a la fecha y, la relación de eclipse del Poder Legislativo y el auge del Poder Ejecutivo, con la formación de la administración pública como una institución política sustantiva y peculiar.

Por otra parte, los límites de toda administración pública tutelar y de --servicio, en el modo de producción capitalista, es el pauperismo, porque --es el resultado de las relaciones de explotación entre el capital y el trabajo⁸ característico de la naturaleza del Estado capitalista.

Como todo estado de clases, gobierna en beneficio de las clases explotado--ras, su posición respecto a las clases explotadas siempre será tutelar, es decir, como paliativo de la miseria y de los males sociales que produce.⁹ Sin embargo, el "Estado atribuye las causas del pauperismo y de los problemas sociales que produce a su administración pública, que pretende resolver los reformando a ésta; es así porque la administración pública es su propia actividad organizando a la sociedad".¹⁰

"La administración pública al entrar en contacto con la sociedad civil, no puede sino actuar formal y negativamente", porque su fuerza se reduce a la impotencia al tocar la vida y el interés privado."

Es por ello, que todo Estado que se compromete a una reforma de la Administración pública con el propósito de suprimir su impotencia, con el fin de hacerla eficiente como relación con la sociedad, se encontrará ante él, -- obstáculo de la sociedad civil, es decir la propiedad privada de los medios de producción".¹⁾

La Administración Pública por tanto tiene una eficiencia limitada al contacto con los individuos privados de la sociedad civil. De este modo, la solución a los problemas que acomete la Administración Pública se encuentran -- circunscritos a las condiciones materiales y sociales del modo de producción capitalista. De manera que las respuestas a los problemas sociales -- que engendra el capitalismo, son soluciones parciales paliativas en la medida que no se resuelven de fondo, porque de lo contrario alteraría en su base al propio capitalismo.

La Reforma Administrativa es un cambio de forma de la Administración Pública, conservando su esencia política.

Considerar a ésta como causa de los problemas sociales, es una falsa toma-- de conciencia; al reformar su naturaleza administrativa el Estado modifica únicamente su papel empresario de las funciones públicas. La reforma queda contraída a su esquema orgánico y su fisiología interna, a sus ministerios, empresas, procesos y procedimientos. Pero al tocar la vida privada la reforma concluye, queda sumida en la impotencia.

*Formal porque sus actividades sólo llegan hasta donde comienza la vida y los intereses privados y, si en ellos se encubren los problemas sociales, estos mismos no tendrán solución; negativa, porque en lugar de darle solución; se aboca a administrarlos, mantenerlos en los límites del conflicto social.

Los cambios y a la vez la continuidad de la administración pública, como organización social específica, emerge de su contradicción entre su carácter de dominio político, que asume a la vez la doble característica de supremacía y compulsión, y de Dirección Administrativa, que asume la doble característica de tutela y servicio;¹³ son por lo tanto los elementos polares que funcionan como contrarios y al mismo tiempo el motor de la existencia y desarrollo de la administración Pública como sujeto histórico. Como consecuencia del modo de producción capitalista entre vida pública y la vida privada, entre intereses colectivo e interés individual de la división de Estado y Sociedad. La cual se expresa en tres tipos de contradicciones:

- 1) "Contradicción entre supremacía-explotación y tutela servicio. Es una contradicción dialéctica dominar, explotar y reprimir, por un lado y por el otro, proteger, servir y asistir.
- 2) Contradicción entre fines políticos y medios administrativos. Es una contradicción dialéctica el concebir vastas y ambiciosas decisiones y realizar magras y pobres actividades.
- 3) Contradicción entre la función administrativa que cumple la administración con respecto del Estado y la función política que desempeña en relación a la sociedad civil. Es una contradicción dialéctica el desempeñar dualmente funciones contrapuestas: administración para el Estado y política para la sociedad."¹⁴

La administración Pública capitalista mexicana, tiene su explicación inmediata en el tipo de desarrollo histórico del Estado pos-revolucionario que se generó en el contexto de las relaciones políticas, económicas y sociales surgidas a partir del triunfo de la Revolución de 1910, lo que caracteriza la forma y contenido de la administración Pública, estipulados jurídicamente en la Constitución de 1917.

El Estado mexicano, se desarrolla dentro de un esquema de dependencia política y económica imperialista, donde las posibilidades de desarrollo económico político democrático se redujeron a su mínima expresión.

La construcción del Estado pos-revolucionario, representa la organización jurídico-política respondiendo a la creciente y predominante clase capitalista, que engendró el triunfo de la clase dominante y, a causa de la internacionalización del imperialismo hegemónico.

El Estado mexicano, el Estado de la clase dominante en la Constitución de 1917 no sólo promueve una estructura económica-social de la formación capitalista sino que la afirma y consagra.¹⁵

El Estado recibe ampliamente en los términos del Art. 27 Constitucional, - la investidura jurídico-legal de capitulista general ideal y concesionario de los recursos del país; queda legalmente al Estado la función de administrar y concesionar las tierras y aguas, bajo cierto criterio de utilidad pública, basado en la propiedad privada, y con el Art. 123 bajo el monto de la tutela y el arbitraje el control político de la clase trabajadora.¹⁶

Esta validación jurídica-legal de la intervención estatal en la economía y en las determinaciones económicas, sociales y políticas ha tenido una doble vertiente: por un lado como consolidador y reproductor del sistema capitalista, sobre todo adaptándose a la división internacional del trabajo y el capitalismo monopolista de Estado y la otra vertiente ha consistido en el control de la clase trabajadora, su organización dependiente y su ideología, identificada con la Revolución Mexicana.

El capitalismo monopolista extranjero, principalmente el norteamericano -- logra mediante sucesivos acuerdos y negociaciones (como de Lamont, de la

Huerta y el tratado de Bucareli), un ajuste estructural de la dependencia, respecto al capital monopolista internacional, estableciendo en el país el poderoso peso de los monopolios que se irían acentuando con el transcurso de los años.

Paralelamente el poder político se concentra en el Estado, y un organismo pluralmente integrado, el Partido del Estado: PNR 1929, PRM 1938; y actualmente el PRI; si bien las fuerzas políticas que dan las masas organizadas tanto las organizaciones obreras y campesinas fueron integradas al partido oficial al igual que los miembros del ejército y la burocracia, constituyendo uno de los elementos definitorios de fuerza política del Estado -- por-revolucionario, aunque dirigido absolutamente más como un aparato del Estado en funciones electorales que como un partido político. No obstante, de esta manera pudieron identificarse los programas gubernamentales con los intereses de masas.

El Estado mexicano por su naturaleza presidencialista puede ser definido como el estado de la clase dominante que se expresa en la esfera política en la concentración de poder en el Gobierno, sobre todo en el Ejecutivo -- y en la virtual inexistencia de la democracia e incluso de los supuestos poderes equilibrados de aquel el legislativo y judicial.

El Estado mexicano puede ser entendido como la simbiosis aparato de gobierno-partido oficial-oligarquía privada que se manifiesta a través de la política de desarrollo que dirige el propio aparato de Gobierno.

El gobierno y la administración pública como su fuerza organizadora se -- ha desarrollado en relación estrecha al sistema político, el cual ha determinado su organización sus posibilidades de cambio, expansión y profesionalización para el aseguramiento de la hegemonía política del Estado sobre la sociedad civil. La aparición de un ejecutivo fuerte (El Presiden-

cialismo). * ha tenido que ver con la organización administrativa y por tanto con la verticalidad de ésta. El Ejecutivo como un cuerpo jerarquizado en cuya cúspide encontramos la figura presidencial, que se refleja en la centralización del poder político y administrativo en el ejecutivo, donde cada Secretaría, Departamento de Estado, organismo descentralizado, y cada empresa de participación estatal va definiendo el sentido del desarrollo económico, social y político que instrumenta el proyecto político global de más largo plazo dentro de los límites del capitalismo dependiente.

La administración pública no reviste un carácter estrictamente funcional al sistema, sino también se conjugan fuertes elementos de ideología y de praxis política que objetivamente se traducen en el aseguramiento de la dominación social.¹⁸

Lo anterior nos muestra como el autismo capitalista en el caso de México dependiente, se expresa, desde luego con diferentes matices, los principios generales de la Administración Pública Capitalista: como una forma de mediación entre el Estado y la sociedad, entre la sociedad y el Estado, la obligación del Estado en la sociedad, está organizada en el Ejecutivo, como el Gobierno en acción. Desde luego el desarrollo de la Administración Pública también está regida por éstas leyes.

En condiciones de subdesarrollo y dependencia, sin embargo, como dice Marcos Kaplan, " los monopolios no quieren o no pueden producir las condiciones sociales y materiales y las regulaciones que no dan beneficio adecuado o son demasiado generales para surgir de la motivación y dinamismo de la gran empresa. El desinterés de la gran empresa monopólica crea vacíos y puntos de estrangulamiento en el desarrollo, rupturas del equilibrio en el proceso de la reproducción del capital y del sistema que el Eq

* Ver José Ma. Calderón génesis del Presidencialismo en México ed. el Cubillito.

tado tiene que deparar asumiendo la garantía social de las condiciones generales de estructuración y reproducción del capitalismo monopolista dependiente".¹⁹

El Estado y Administración Pública operan como mecanismos de socialización de riesgos y pérdidas de las grandes empresas que aumentan sus beneficios y tasas de acumulación y descargan los costos de su función sobre las empresas -- no monopolísticas las clases medias y populares.²⁰ Para ello, asumen nuevas funciones de institucionalización, legitimación y consenso y legalidad que -- contradice los pactos sociales al cual se debe. Ejerce funciones de coacción social, de servicios, control político y participa decisivamente en la modernización y profundización de la dependencia externa, en el reajuste de la -- economía y la sociedad nacional y su relación en el sistema internacional.

La reforma agraria se expresó en el art. 27 Constitucional, lo que significaría la adaptación de la estructura política legal, al engrasaje económico -- del desarrollo capitalista. "Puede afirmarse que en gran medida la reforma agraria no ha impedido el desarrollo del capitalismo en México. Simplemente le ha impuesto en un sector determinado, modalidades que al frenarlo lo hacían social y políticamente tolerable para las masas".²¹ Se estableció una estructura agraria diferente cuantitativamente, al cuestionarse el excesivo -- grado de concentración de la tierra, se destruyó económica y políticamente -- la estructura latifundista tradicional al trasladar el poder político de manos de la aristocracia terrateniente a manos de la gran burguesía, surgida -- en parte de dicha aristocracia. La aplicación de estas medidas cuantitativas, preservaron la posibilidad interior de reconstruir una clase social formada por pequeños propietarios, medios e incluso grandes exploradores agrícolas capitalista. "La ambigüedad de la constitución se tradujo pues en la -- pretensión contradictoria de restablecer el statu quo."²²

Sin embargo las limitaciones de propiedad serían fermento de nuevas contra-

dicciones sociales en el campo mexicano. Puesto que las superficies restituídas a los miembros de las comunidades agrarias han sido muchísimo menores - que la autorizada para la pequeña propiedad, además que no se pueden vender. Estas diferencias han resultado mucho más acentuada pues numerosas derogaciones legales y modificaciones constitucionales permitieron posteriormente la creación de supuestas pequeñas propiedades inafectables (neolatifundio) para el desarrollo capitalista más cómodo. La parcela ejidal legal, era 20 veces más pequeña que la más grande posible de las pequeñas propiedad inafectables. Actualmente, lo es 10 veces". Cada la imposibilidad del campesino para poder realizar, sobre superficies tan pequeñas, la acumulación indispensable - para el desarrollo de su explotación viable ha originado un crecimiento de un proletariado agrícola e industrial, para el desarrollo de la economía --- capitalista a los que se han sumado los propietarios privados minifundistas.

El desarrollo Agrario en México se caracteriza por la coexistencia de diferentes formas de dominio del capital: a) la forma monopolítica, que se manifiesta en la presencia del capital financiero (extranjero, nacional, privado y estatal); un sector cada día más importante controla grandes empresas agro comerciales y agroindustriales que orienta su producción al mercado exterior (algodón, café, etc.) y generan materia prima para la industria (azúcar, cebada, soya, tabaco, etc.) b) forma capitalista no monopolítica; se expresa en la existencia de un poderoso grupo de haciendas y ranchos que constituyen - unidades de producción medias y grandes, destinadas a la producción agrícola y ganadera. Su forma de operación las mantiene relativamente independientes de los conglomerados monopolíticos. c) forma mercantil, que se expresa en el control que ejerce el mercado capitalista sobre la producción de todas las - parcelas de campesinos independientes.²³ La existencia de este sector campesino revela la importancia, que tiene la forma mercantil que pueda existir una

enorme masa de campesinos, así como las formas de explotación secundarias - del capital (usura, intercambio desigual, acaparamiento, parasitismo del capital comercial, etc.).

El control político y la dirección administrativa en el campo, que permite la estabilidad del sistema lo ejerce el Estado, mediante su Administración Pública, concretamente de tenencia de la tierra, por la actual Secretaría - de la Reforma Agraria, apoyada por la burocrática red ejidal. Así como por la Confederación Nacional Campesina (CNC) como mecanismo de control político y el ejercicio de la represión tanto por órganos públicos como privados.

La existencia de dos formas de producción, la capitalista, sobre todo la - forma monopólica del capital, en donde cada vez más importante peso del --- sector monopolístico y la dependencia de la economía agrícola mexicana con respecto al mercado internacional (sobre todo el norteamericano) determinan - que las situaciones de concurrencia monopolística predominen; y la forma mer-- cantil o campesina atrasadas y caducas, genera grandes contradicciones que se manifiestan tanto en la tenencia de la tierra como en la producción.

Los procesos de alta concentración del capital y la tierra la penetración de flujos financieros estatal y privado y el control de la producción y la comercialización se han desarrollado bajo ciertas circunstancias jurídicas, social, política y económica que propiciaron su desarrollo.

Lo anterior, se manifiesta en el neolatifundismo, (la gran propiedad de tie rras) aguas y demás recursos en detrimento de los pequeños cultivadores tan to privados como ejidales. El neolatifundio no es un fenómeno aislado y no puede ser atribuido a factores circunstanciales. El papel de la producción

campesina ha sido el de suministrar productos básicos a la sociedad y materias primas a la agroindustrias y agroexportaciones, sin embargo se ha visto pulverizado tanto el ejido como la pequeña propiedad, pivote principal de las formas de producción campesina, lo que ha ocasionado que se venan obligados a vender o abandonar dichas propiedades, así como elevadas tasas de desempleados, y la migración hacia las ciudades; por otra parte la utilización de tecnologías modernas, (la llamada revolución verde entre otras cosas) a originado que la capacidad de absorción de mano de obra en el campo se encuentre por debajo de la enorme oferta que crea el proceso de descampesinación, así como la bancarrota de la pequeña propiedad tanto privada como ejidal.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL REGIMEN DE JOSE LOPEZ PORTILLO

1.1 ANTECEDENTES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

La Administración Pública continuamente se ha reformado. Las cuatro Secretarías con que el Gobierno Mexicano despachaba sus asuntos en la vida independiente de 1821 (Hacienda, Justicia y Asuntos Eclesiásticos, Relaciones Interiores y Exteriores, Guerra y Marina) se convierten en diecisiete, con más de ochocientos Entidades Paraestatales, al terminar el Gobierno del Presidente Luis Echeverría, después de un sinúmero de reformas adicionales y reasignación de competencia; las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 y 1958 son los intentos comprensivos de antecedentes por reformar el aparato burocrático.

Sin embargo es hasta 1965, con la creación de la Comisión de Administración Pública, que el Gobierno se avoca al estudio y planteamiento sistemático de la Reforma Administrativa.

LA INSTITUCIONALIZACION JURIDICO-POLITICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA SE CONSIDERA EN DOS ETAPAS:

A) PRIMERA ETAPA (1965-1970)

El proceso institucional de Reforma Administrativa en México se puede considerar a partir de 1965, cuando se plantea la necesidad de contar con una metodología que permitiera el análisis global de la Administración Pública Federal y de sus problemas, así como de una estrategia que volviera viable la implantación de las distintas medidas que fueron resultando del diagnóstico global del estado que guardaba la Administración Pública.

Esto permitiría ubicar los principales problemas y la interrelación que entre ellos existía, con el fin de establecer prioridades que incidieron en los puntos de mayor importancia y que tuvieron los mayores efectos iniciales en el proceso de reforma.

La Secretaría de la Presidencia estableció el Plan Global de Reforma "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976".⁹

En dicho Plan se establecieron 11 Programas que habrían de orientar las actividades de Reforma del sexenio. El primer Programa contemplaba el establecimiento e institucionalización de los propios mecanismos de Reforma a nivel, tanto de cada Dependencia como del Sector Público en su conjunto.

Los nueve siguientes buscaban revisar la acción de aparato público siguiendo básicamente la secuencia de los procesos del acuerdo Administrativo. (Planación, Organización, Integración de Recursos, Dirección y Control) y estos son los siguientes Programas:

- II.- Reorganización y Adecuación Administrativa del Sistema de -- Programación.
- III.- Racionalización del Gasto Público;
- IV.- Estructura del Sistema de Información y Estadística;
- V.- Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos;
- VI.- Revisión de las Bases Legales de la Actividad Pública Federal;
- VII.- Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos -- Materiales;
- VIII.- Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos -- Humanos;
- IX.- Racionalización del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos;
- X.- Reorganización del Sistema de Contabilidad Gubernamental Y;
- XI.- Tenía como propósito plantear los requerimientos de Reforma a nivel macroadministrativo, tanto por lo que se refiere a la Organización Sectorial como a la Regional de la Administración Pública Federal.¹⁰

La primera etapa (1965-1970) se caracterizó por vincular el proceso de la reforma administrativa al esfuerzo de planificación del desarrollo económico y social del país.²

En la concepción oficial de Reforma Administrativa empleada durante -- estos primeros años se señalaba que "lo que se perseguía concretamente era elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el Gobierno pudiera realizar, de la manera más eficiente posible, -- la tarea que le correspondía en la elaboración, la aplicación y el control de dicho Plan Nacional de Desarrollo".³

El resultado del primer diagnóstico global realizado de 1965-1967 se -- dió como una primera conclusión:

Señalándose la incapacidad del aparato gubernamental para ordenar su -- trabajo con orientación programática integral, articulada y congruente con las actividades de la Administración Pública en su conjunto: Pues- -- to que no se contemplaban sus problemas con una visión global sino --- dependencia por dependencia, por lo que se sugería la incorporación de los criterios programáticos y sectoriales en las tareas de reforma.⁴ -- Se consideró también, la necesidad de actuar simultáneamente en los -- dos frentes: el de los problemas de coordinación de toda la Administra- -- ción Pública y el de los que afectan específicamente a cada entidad en su funcionamiento administrativo interno. Se definió así, las --- acciones que habrían de llamarse en adelante "Macro y Microadministra- -- tivas".⁵ Por lo tanto, quedó desde entonces establecido que una de -- las prioridades del Programa de Reforma Administrativa debería consistir precisamente en habilitar el aparato gubernamental para la formu- -- lación de planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo -- económico y social, de tal manera que se pudiera programar las accio- -- nes gubernamentales y buscar que las acciones específicas de Reforma -- Administrativa se orientasen en función de los objetivos y metas prio- -- ritarias de dichos programas sustantivos.

En este período no se emprendieron medidas a fondo en cuanto a la reestructuración orgánica de las Secretarías y Departamentos Administrativos, el énfasis de las tareas de reforma se puso entonces en la promoción de los análisis a nivel de institución (Reforma Micronadministrativa) quedando a cargo de la Dirección General de Estudios Administrativos.

Sin embargo, se puede considerar que en este régimen el proceso de reforma fue más de decreto que de hecho, puesto que se dió mayor importancia a los aspectos jurídicos.

La macro reforma a principio de sexenio, no se racionalizó a fondo la estructura del aparato administrativo, sino que creció en forma anárquica los cuales contribuyeron a agudizar aún más los problemas relacionados con la duplicación de funciones, la dispersión en la toma de decisiones, la falta de definición de responsabilidades, de desperdicio de recursos, la tardanza en la resolución de los asuntos y la complicación de los trámites. En consecuencia, la coordinación de actividades -- fue más difícil, de tal manera que se crearon organismos coordinados -- v.g. COCOSA (Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario).¹¹

Esta desorganización del Sector Público contribuyó a disminuir la eficiencia de los distintos organismos que lo integran.

Por otra parte los mecanismos de reforma indicaron cuáles eran sus objetivos y políticas pero no llegaron a instrumentarse adecuadamente -- para que se cumplieran. Así como no se le dió la jerarquía adecuada al órgano responsable de promover y coordinar las Reformas Administrativas de las actividades Públicas.

La Dirección General de Estudios Administrativos ubicada en cuarto nivel jerárquico de la Secretaría de la Presidencia era la encargada de coordinar y promover las reformas, cuando debió haber sido la propia Secretaría la encargada de tales funciones y no como una tarea más.

Sin embargo, la alteración substancial de las prioridades Gubernamentales al final de 1968 impidió que de ahí en adelante se contara con un apoyo para institucionalizar el proceso de reforma.⁶

No obstante, se generaron mecanismos de participación convocados por la Secretaría de la Presidencia para analizar los aspectos fundamentales para el próximo sexenio; particularmente los sistemas comunes de la Administración Pública, tales como la planeación, la programación presupuestal, el ejercicio y el control del presupuesto, la contabilidad gubernamental, la información para la planeación y la administración de personal.

Se inició, asimismo, el planteamiento de metodologías y criterios básicos para la simplificación de estructura y procedimientos y la desconcentración geográfica de la administración federal. En el ámbito de la programación sustantiva, se dió prioridad al estudio en detalle del Sector Agropecuario y Forestal y del Comercio Exterior.⁷ Con los principales resultados de estos diagnósticos se elaboró en 1970 un documento de recomendaciones al nuevo presidente.

b) SEGUNDA ETAPA (1971-1975)

En 1971, por acuerdo presidencial se establecieron algunas medidas y -- también mecanismos participativos, para el análisis de las reformas que se requiriesen a nivel Institucional, las comisiones Internas de Administración (CIDA) las cuales deberían contar con el apoyo de Unidades Técnicas y de Asesoría en Programación (UP) y de Organización y Métodos (UOM).

El 28 de enero de 1971, por acuerdo presidencial, se fijaron las bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal para este sexenio.⁸ La comisión Administrativa Pública fué sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, para encargarse de la Coordinación Global de los trabajos de Reforma Administrativa.

Lo anterior dió como resultado que su intervención no fuera efectiva y que en algunos casos ni siquiera se le tomó en cuenta.

También, contribuyó, a esta situación el hecho de que no existía una coordinación entre el órgano encargado de la racionalización administrativa y el órgano responsable de la asignación del presupuesto de inversión.

Por último se presentaron tanto a nivel macro como microadministrativo la siguiente problemática: Se ordenó por decreto el establecimiento en cada institución de la Comisión Interna de Administración (CIDA), de la Unidad de Organización y Métodos (UOM) y la Unidad Programación (UP), sin embargo realmente no funcionaron. Por otra parte la (UOM) fué ubicada a un nivel muy bajo lo que dificultó la coordinación en la (UP) y la (UOM). Así como a la (CIDA) no se le dió la -- importancia necesaria, por lo que sus actividades de simplificación -- a los trámites administrativos de los servicios de apoyo, no se expresaron en una mayor racionalidad de las funciones sustantivas de las -- dependencias. Y así como la sustentación de los feudos internos y de los intereses creados impidieron llevar a cabo la reestructuración de -- fondo de las dependencias.

1.2 LA POLÍTICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL RÉGIMEN DE LÓPEZ PORTILLO

En 1976, al tomar posesión López Portillo de la Presidencia - de la República, la Economía Mexicana enfrentaba problemas -- muy agudos, la crisis económica no pudo ser disimulada por -- más tiempo la moneda fue devaluada: los sindicatos y las aso- caciones campesinas de tendencias independientes conocieron- de nuevo la represión; las universidades, la prensa y los par- tidos políticos en la absoluta absolencia.¹¹

" El Estado Mexicano parecía haber perdido legitimidad ante - la sociedad civil. Los resultados electorales demostraban un- incremento alarmante de la abstención, estancamiento de votos en favor de la oposición legal y disminución de sufragios por el PRI ".¹²

Cabe señalar que la crisis económica a la que arribó el capi- talismo mexicano en los años setenta, y se agudizó en 1976, - no era una crisis cíclica, coyuntural, ni tampoco es un pro- ducto del agotamiento de un modelo y su sustitución por otra, ni de una política económica por otra, sino que es una de más largo alcance que afecta a la sociedad en su conjunto e inci- de sobre el ciclo económico, se inserta dentro de la crisis y por supuesto se expresa en la actividad estatal.

López Portillo heredaba del régimen anterior las repercusiones de la política llevada a cabo por el Estado. "Se incrementó la dependencia del país, se favoreció el gran capital, interna- cional en su mayor parte; se mantuvo artificialmente el va- lor de cambio de la moneda mexicana respecto al dólar; la ba- lanza comercial se inclinó negativamente todavía más; el pre- supuesto gubernamental llegó a su punto más alto del déficit-

el desempleo cobró magnitudes alarmantes y progresivas y los efectos de la crisis del capitalismo mundial de los años 1974-1975 encontraron campo propicio para extenderse.¹³

El Gobierno de López Portillo planteó como estrategia, para salir de la crisis, tres grandes vías de solución; la alianza para la producción, la reforma política y la reforma administrativa; con base en el petróleo como eje y pivote del desarrollo.

La alianza para la producción como una política económica y laboral significaba, en síntesis, austeridad en el gasto público, inversión y creación de fuentes de trabajo por lo que respecta al capital, aumento de la productividad y limitación de la demanda salarial; es decir la aplicación, con matices, de la política del Fondo Monetario Internacional.¹⁴

La reforma política tuvo como propósito ensanchar la representación política en niveles restringidos (como la Cámara de Diputados, en primera instancia) y de lograr la participación política exclusivamente electoral; lo que significaba la democracia controlada.

La reforma administrativa constituyó un proyecto renovador de la Administración Pública inmersa en la globalidad de la problemática presentada por la crisis; se trataba de adecuar el aparato público a las nuevas condiciones. Encaminada a fortalecer la capacidad de respuesta del Estado por medio de las adecuaciones a la administración pública. (GRAFICA 1)

La reforma trata de obtener instituciones menos costosas y mas eficientes, desde luego no se trató de una simple reestructuración administrativa, sino también fundamentalmente

política, aunque aparentemente se tratara de adecuaciones técnicas se pretendía dar respuesta certera a las nuevas condiciones bajo el velo de una reestructuración operativa .

No obstante López Portillo en su discurso de toma de posesión reconoció públicamente a la reforma administrativa como elemento de partida para realizar su programa de gobierno. Ya que su importancia surge de la imposibilidad para la economía en crisis, del país de seguir llevando a cuesta una burocracia singularmente pesada, ineficaz e incompetente; que se ha producido por una arbitraria distribución de competencia entre las Secretarías y Departamentos de Estado, por la indisciplina -- presupuestal y de endeudamiento, y por el desorbitado crecimiento de las entidades paraestatales.¹⁶ Al iniciarse este régimen la prioridad fue sin duda llevarla a efecto con rapidez. A menos de un mes de presidencia de López Portillo, en tres días, el Congreso de la Unión estableció en tres leyes nuevas y modificando una persistente, las bases legislativas para la reforma: la Orgánica de la Administración Pública Federal, -- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley General de la Deuda Pública y la Reforma a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda (el organismo del Poder Ejecutivo teóricamente encargado de vigilar que el gasto gubernamental se ciña a sus directrices)¹⁶ (GRAFICA 2).

Con ello se modificó a partir de 1977, con el régimen legislativo para la Administración Pública establecido en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1937 todas ellas abrogadas. Así como, fue complementado las modificaciones a las bases legales a través de dos acuerdos por los que se establecen las bases para las relaciones administrativas y económicas entre el gobierno federal y los gobiernos de

los estados, y para reorganizar y disciplinar sectorialmente a las entidades paraestatales.

" En primer lugar, se buscaba un reagrupamiento de las facultades jurídicas, y el poder e influencia políticos y económicos entre las diversas secretarías y departamentos de Estado, que integraron "La Administración Pública Federal Centralizada"; y de ellos frente al gigantesco sector paraestatal que integraron "La Administración Pública Federal Paraestatal". (Ley Orgánica de la Administración Pública y acuerdo sobre agrupamiento de entidades de la Administración Pública Paraestatal)."¹⁷

" En segundo lugar, se buscaba establecer una disciplina en el gasto público a través de controles presupuestales y contables que permitiera evaluar su productividad social y reducir los desperdicios y dispendios burocráticos (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público)."¹⁸

" En tercer lugar, se buscaba establecer una disciplina financiera central que impidiera el endeudamiento improductivo y ruinoso de la multiplicidad de agencias gubernamentales (Ley General de la Deuda Pública). "¹⁹

" En cuarto lugar, se buscaba (a través de convenios únicos de coordinación los Ejecutivos Estatales) establecer un marco centralizado de coordinación de las actividades y obras de agencias federales en los estados que, al mismo tiempo que -- dieran mayor ingerencia a los gobiernos estatales, permitiera reducir duplicidad y costos innecesarios así como aumentar la eficacia de esas actividades y obras (Ley de Administración Pública y Acuerdo sobre los convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales)."²⁰

"En quinto lugar, se buscaba que el Poder Legislativo contara con información cualitativamente suficiente y oportuna, así como con mayores facilidades para analizar y auditar el gasto y la deuda pública (Reforma a la Ley de la Contaduría Mayor - de Hacienda, básicamente).²¹

La reforma se fincaba primordialmente en la creación de unidades de asesoría que intentaban penetrar, por medio de la línea de mando, al interior de los complejos sistemas, para racionalizar su funcionamiento; sin embargo a uno de los obstáculos que se enfrentó fue a una lucha entre la moderna y vieja estructura burocrática.

A partir de 1976, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por primera vez el sector central y el paraestatal son comprendidos en una misma disposición jurídica, que además constituyó el verdadero eje de las acciones reformistas, en las que destacan los siguientes puntos: reforzamiento de la programación; desconcentración de operaciones y apoyo administrativo; creación del consejo de ministros; instalación de órganos asesores de Comisiones Intersecretariales; y tal vez lo más importante la organización sectorial de la Administración Pública Central y descentralizada.²²

La sectorización constituyó un verdadero programa político dentro del Estado para ordenarse, apuntalar líneas más verticales y dinámicas; en ella se definieron niveles jerárquicos y atribuciones específicas:

- 1) Nivel Global o macroadministrativo cuyo responsable es el Presidente.
- 2) Dependencias de orientación y apoyo global, Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y

Crédito Público.

- 3) Nivel Mesoadministrativo, en donde se encuentran los coordinadores o cabezas de sector, que son Secretarías responsables de un campo específico de la acción gubernamental, y
- 4) Nivel microadministrativo que es responsabilidad de cada uno de los organismos sectorizados.²³

La reestructuración de la Administración Pública se expresó en una mayor profundización de la centralización tanto en la red de funciones como de decisiones en el aparato estatal concretamente en el Presidente de la República.

Con ello se fortaleció al Estado que implicó a su vez el fortalecimiento del Ejecutivo, frente a la sociedad concentrando se un mayor dominio político de la clase dominante. Como afirma Omar Guerrero "La Administración Pública es la Administración del Estado en la Sociedad, el poder ejecutivo que gobierna en intereses de la clase dominante en la medida que el Estado es su propio representante. La Administración Pública es el Gobierno en Acción, el Poder Ejecutivo delegacional del Estado en la Sociedad, es decir los intereses de las clases dominantes frente al resto de la sociedad."²⁴

Engels afirma por su parte que Estado es la organización de la clase dominante, la más poderosa en el aspecto económico, que llega a ser también en el aspecto político y que de esta forma adquiere nuevos medios para subyugar y explotar a la clase oprimida.²⁵

En México la oligarquía Nacional desde luego no está presente en la política con el carácter de funcionarios públicos, sino como la fuerza económica dominante en las principales ramas entrelazadas en los monopolios públicos, privados, nacionales

y extranjeros. Cuyas decisiones, originadas en lo que con la reforma administrativa se denominó gabinete económico, se toman conforme a los intereses generales del sistema capitalista. Lo cual no significa un margen de relativa autonomía del Estado Mexicano.

El proceso de reestructuración administrativa como resultante casi mecánica de causa efecto entre las transformaciones propias del capitalismo. Desde luego, estos cambios políticos son inherentes al sistema y obedecen en parte a aquella dinámica que trata de ajustar la maquinaria del poder en el marco de la crisis que intensifica y hace más patentes el deterioro y la esclerosis de los aparatos de control político e ideológico de la burguesía como clase dominante, y del Estado entrelazado con la oligarquía, así como el brazo ejecutor de este, el gobierno. Pero por supuesto tal reformismo tiene también un aspecto preventivo; se dirige a evitar la elevación de la conciencia política con las potencialidades revolucionarias que la crisis pone al descubierto, la germinal capacidad organizativa de la clase obrera a la que la explotación capitalista adiestra y socializa, el avance de ella y de las masas proletarias más amplias, del proletariado en general y las capas explotadas.

Obedecen también, es obvio en razón de la complejidad estructural del lugar de México en el sistema imperialista, a su dependencia dentro de este y a la crisis global que afecta tanto a todos como a las partes.

La administración Pública se convierte progresivamente, sobre todo en este sexenio, en un aparato a la vez administrativo, reformista y político (que cuenta con más de 1,225 000 asalariados), separado de la Sociedad Civil y que cumple funciones casi esenciales para el fortalecimiento del poder estatal.

La reforma administrativa implicó una involución centralizadora, disfrazada justamente de lo contrario; del supuesto fortalecimiento federalista; las evaluaciones estatales y municipales, la estructuración de cabezas de sector, secciones, ventanillas, etc.; que confluyen siempre en el vértice del gobierno federal, en la supervisión añadida del presidente de la república que alcanza a cada gobernador, hablan elocuentemente de esta implicación de la administración con lo político.²⁷

La Reforma Administrativa vigorizó e interrelacionó de un modo más eficaz los aparatos del Estado concretamente los del Gobierno, brazo ejecutor de aquel y más ampliamente de la clase dominante. La reforma no ha sido únicamente un proceso o fluidez de los trámites y coordinación y control de los sectores, cabezas de estos y secretarías en su seno y entre sí. Ni tampoco únicamente un continuo proceso de evaluación en los niveles federales y estatales. En todo ello subyace el más sistemático papel del llamado gabinete económico, su organicidad mayor y su presencia como eje de las decisiones y métodos de gobierno en torno del cual se estructuran las de orden menor o secundario. En suma se trató de una serie multifacética de reformas totalizadoras cohesionadora e integradora en un plan nacional de manera más eficaz y moderno al conjunto del sistema administrativo, político y jurídico del país. Todo lo cual vigorizó y reforzó el poder económico-político del Estado y la oligarquía nacionales crecientemente cohesionados.

1.3 APLICACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La reforma administrativa, implicó el adecuamiento de la administración pública, que se llevó a cabo en el marco jurídico de la Ley Orgánica de la Administración Pública, --

con la creación de cinco nuevas Secretarías de Estado, y un departamento administrativo, con base en la fusión y redistribución de las funciones de otras secretarías, - el agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales y el establecimiento de los mecanismos y criterios para coordinar las actividades del gobierno. Lo que -- significó la redistribución del poder público y el fortalecimiento de las funciones de la administración pública, en las áreas básicas que se señalaron convencionalmente para programar la reforma administrativa: (gráfica 3) los sistemas sustantivos (sector agropecuario, industrial, etc.,) y los sistemas adjetivos (Planeación, Programación, Presupuestación, estadística, control y evaluación) vinculadas a la estrategia del desarrollo nacional; y el establecimiento de los mecanismos participativos, institucionales y aquellos que se vinculan con --- otros niveles de Gobierno Estatal y Municipal. Lo anterior se reflejó en una mayor centralización, tanto en la red de funciones como de decisiones en el aparato estatal, que fortaleció el Poder Ejecutivo, logrando un mayor poder e influencia política y económica entre las diversas Secretarías y Departamento de Estado y de estas en las empresas paraestatales y en las entidades federativas.

La Secretaría de Hacienda llegó a acumular un poder tal para gobernar la economía, que el resto de las secretarías con competencia económica tenía una influencia marginal²⁹. Aunque en

el gobierno del Presidente Echeverría, la Secretaría de Hacienda se vio políticamente menoscabada por la disputa circunstancial de otras dependencias, lo cual no le restó; en última instancia su influencia en el Gasto y Financiamiento Público con anterioridad, durante los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz fueron fallidos los intentos por menguar esa influencia con la creación de la Secretaría de la Presidencia y por los esfuerzos de dejar en manos de ella las decisiones sobre la inversión pública. El Poder de Hacienda siguió acrecentándose a través de la constitución de una multiplicidad de fideicomisos en todas las ramas productivas²⁹. Con las readecuaciones administrativas se le contrarrestó poder a esta Secretaría al asignárseles a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, la determinación, asignación y vigilancia del gasto y la inversión pública. También perdió el control sobre los fideicomisos dedicados a la producción y a los servicios no financieros como las funciones para determinar los aranceles y los subsidios a la exportación que se integraron en la nueva Secretaría de Comercio.³⁰ No obstante debido a la importancia del Desarrollo Nacional, se fortalecieron sus facultades sobre el control de endeudamiento público y privado, así como sobre los bancos gubernamentales, tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública como en la Ley de Deuda Pública.³¹

La readecuación de las funciones orientadas al sector agropecuario, antes dispersos en la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos se fusionaron para crear,

La fortalecida Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se integró con las funciones de la antes Secretaría de Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio, la planeación y el fomento industrial. Así como su titular se convirtió en el Coordinador del Sector más amplio de entidades paraestatales.

Se crea el Departamento de Pesca que se integró con funciones de la antes Secretaría de Industria y Comercio y algunas de Recursos Hidráulicos.

Las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, del Patrimonio y Fomento Industrial, y el nuevo departamento de pesca constituyeron importantes adecuaciones de los medios administrativos a dos de los objetivos prioritarios del Plan de Gobierno : Garantizar la alimentación y el uso racional - de los energéticos.³²

Así como, se crearon las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas orientadas a la vivienda, desarrollo urbano; la ejecución de obras públicas para dotar de agua potable y alcantarillado a los diversos núcleos de la población y los asentamientos humanos que estaban a cargo de las Secretarías de Obras Públicas, Salubridad y Asistencia, Patrimonio Nacio-

nal y Presidencia;³³ y la de Comercio que se integró con las funciones que ya tenía en materia de comercio interno y externo y recibe otras de Hacienda y Crédito Público, la determinación de los aranceles y los subsidios a la exportación, así como de Relaciones Exteriores.

Con las reformas a los sistemas adjetivos se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) que se integró, con las principales funciones de regulación y apoyo global, bajo un solo mando, la estadística, la evaluación y el control, que antes correspondía a cuatro distintas dependencias³⁴ y una comisión intersecretarial de la Secretaría de Hacienda las funciones de determinación, asignación, vigilancia y control del gasto y la inversión pública de la antes Secretaría de la Presidencia, el manejo y autorización del Programa de Inversiones y la Información Documental; de la Comisión Intersecretarial Hacienda y Presidencia, la formulación de los planes nacionales de Desarrollo Económico y Social y calcular el monto estructural y financiero del Gasto y de la inversión nacional; de la Secretaría de Patrimonio Nacional, el control y vigilancia de la administración pública centralizada y paraestatal y funciones de inspección de adquisiciones; de la Secretaría de Industria y Comercio: la estadística.

La subordinación presupuestal y financiera de las entidades paraestatales a su coordinador constituyó una reasignación del poder en el Gobierno Mexicano. Implicó un fortalecimiento del control de las Secretarías y jefes de Departamento sobre las entidades de su Sector.³⁵

En la Ley Orgánica de la Administración Pública se instituyeron las normas orgánicas de las entidades paraestatales- que agrupan a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos públicos- para regular su establecimiento, funcionamiento y coordinación del universo paraestatal, la cual "dispone que sólo por acuerdo del Ejecutivo Federal se pueden crear este tipo de entidades a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe como coordinador del Sector. Los titulares de estas dependencias, en tanto que cabezas de sector asumen la responsabilidad de programas, coordinar y evaluar la operación de las entidades, así como estudiar y proponer las reformas administrativas que se considere necesario con relación a ellos³⁶ y obliga a dichas entidades a proporcionar información y datos, según lo requieran las dependencias coordinadora de sector u otras entidades que en él se encuentren agrupadas .

Pero no sólo los aspectos estructurales fueron objeto de ajustes y reformas, también los aspectos funcionales fueron actualizados con apoyo en las nuevas leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, General de la Deuda Pública, así como con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que tiene a su cargo la fiscalización del gasto público. Se instituyó con ellas la obligación de programar todas las acciones públicas conforme a objetivos y a metas claramente establecidas, a presupuestar por programa y a contabilizar los costos a fin de estar en mejores condiciones de controlar las acciones y de evaluar los resultados de la actividad pública³⁷.

Con la reforma administrativa se establecieron los mecanismos de coordinación de las actividades del Gobierno, tanto a nivel Global Sectorial e Institucional y del Gobierno a su vez con las Entidades Federativas.³⁸

Los mecanismos que se establecieron, para la coordinación y participación a nivel global- incluyendo la coordinación intersectorial en la que concurren varias dependencias, de las actividades del Gobierno- Las que operan en relación con las distintas funciones o sistemas de orientación global y apoyo administrativo, entre los cuales se encuentran la programación, la presupuestación, el control, la información, el financiamiento y las adquisiciones, entre otras, así como el propio sistema de reforma administrativa, la asesoría jurídica y económica presidenciales, el sistema nacional de evaluación, la planeación en favor de las zonas y comunidades marginadas, el abasto de productos básicos y la preparación de proyectos especiales de inversión que el Titular del Ejecutivo señale como fundamentales. (GRAFICA 4).

Y los mecanismos que tienen por objeto coordinar las actividades sustantivas del Ejecutivo³⁹ que el Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Gabinete en pleno para el análisis conjunto de los aspectos sustantivos que lo ameriten, como son concretamente los planes y programas globales. Asimismo, se podrán crear sistemas intermedios de coordinación,

como son los gabinetes especializados para definir o evaluar los aspectos intersectoriales o en los que por su naturaleza concurren varias dependencias o entidades de la Administración Pública.

Art. 6º.- de la L.O.R.P.F. establece: "El Presidente de la República podrá invocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materia que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública"⁴⁰

Con base en dicho ordenamiento se integraron los denominados gabinetes- agropecuarios, económicos, de salud y de comercio exterior- para revisar los programas intersectoriales con relación a los diversos aspectos de la acción gubernamental y evaluar los avances de los programas.

Estos nuevos mecanismos permitieron reunir a las dependencias y entidades en torno de problemas que abarcan a más de un sector, para identificar y unificar la información y metodología y el planteamiento de alternativas para la toma de decisiones del Ejecutivo Federal.

Lo que significó que la toma de decisiones a nivel presidencial se fortaleciera con la participación de los funcionarios de los diferentes sectores administrativos en los Gabinetes cuyo

esquema se complementó con la intervención en mecanismos bipartitos y tripartitos de representantes de los sectores privado y social para las recomendaciones en la toma de decisiones.

No obstante las decisiones que se originan en los gabinetes económicos, tiene influencia política la oligarquía nacional con la fuerza económica dominante en las principales ramas entrelazadas con los monopolios públicos, privados, nacionales y extranjeros que se toman conforme a los intereses generales del sistema capitalista.⁴¹ Este hecho, si bien no impide un margen de relativa autonomía del Estado Mexicano.

Los mecanismos que se refieren a los sistemas de regulación global y de apoyo administrativo común serán integrados y presididos por quienes designe el titular del Ejecutivo, en el Art. 8º de la L.O.A.P.F, se establece que "Para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución, el Titular del Ejecutivo contará con las unidades respectivas que determine ". Con base en esta disposición se creó en 1977, la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, adscrita al Presidente de la República. Anteriormente la función de coordinación global de las reformas administrativas se ubicaba en el ámbito de una Secretaría a nivel de Dirección General. Por tanto al ubicar dicha función en una unidad directamente dependiente del Presidente de la República significó un mayor apoyo político para la realización del Programa de -

Reforma Administrativa.

A través de la Coordinación General de Estudios Administrativos, el Ejecutivo estableció el marco global y los lineamientos o directrices que refieren al ámbito global de la Administración Pública Federal, y que responsabilizaron a los coordinadores de sector y a los titulares de cada dependencia y entidad para proponer y ejecutar, en su caso, las reformas del orden sectorial o institucional correspondientes.

A su vez en el acuerdo presidencial de 1979 se estableció las modalidades de operación y las relaciones entre la Coordinación General y la S.P.P.. Así como con el resto de las dependencias y entidades de la administración pública federal a fin de que éstas adecuaran sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente programado y participativo de reforma administrativa ordenado por el Ejecutivo Federal.

Los mecanismos que se refieran a los sistemas de regulación global y de apoyo administrativo común serán integrados y presididos por quienes designe el Titular del Ejecutivo.⁴²

En los casos que así lo acuerda el Presidente de la República estas unidades centrales de asesoría, apoyo y coordinación establecerán mecanismos técnicos consultivos relacionados con sus respectivas funciones.

Entre estos se establecieron los grupos y comités técnico-consultivo, de oficiales mayores y unidades de programación, de presupuesto, de sistematización de datos, de evaluación, de contabilidad, de organización y métodos, de recursos humanos, de capacitación y publicaciones oficiales, de orientación, información y quejas, grupos de prensa y relaciones públicas, grupos de directores jurídicos en la administración pública centralizada y archivos administrativos e históricos.⁴³

Los mecanismos de coordinación sectorial, para lograr un mayor control de las entidades paraestatales por parte del Ejecutivo; se establecieron bajo el cargo directo de los secretarios de Estado o jefes de Departamento Administrativo en funciones de Coordinadores de Sector y otros cuerpos colegiados.

Puesto que serán los coordinadores de cada sector los encargados de someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo, así como las medidas de reforma para la modificación de la estructura y las bases de organización de las entidades sectorizadas, así como las iniciativas para fusionarlas, disolverlas o liquidarlas.⁴⁴

Se crearon como mecanismos de apoyo a los coordinadores de sector, las Comisiones Interna de Administración y Programación (CIDAP) Sectoriales respectivos, para planear, coordinar y evaluar de manera conjunta los programas sectoriales de ope-

ración, así como los de reforma administrativa. A su vez se facultó a éstos a crear los grupos de trabajo o de estudio técnico que a ese nivel se requieran, cuando la complejidad o dimensión del sector administrativo lo amerite. Podrá asimismo, establecer mecanismos participativos para hacer estudios permanentes y propuestas de reforma en materia de planeación, programación, presupuesto, evaluación, organización y métodos, normas jurídicas y los demás que estime convenientes a efecto de dar congruencia a dichas funciones en el ámbito del sector respectivo⁴³.

Los mecanismos de coordinación institucionales para coordinar las funciones sustantivas de la dependencia y entidad se establecieron las Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP) y para coordinar las funciones adjetivas, común a todas las unidades administrativas de la Institución, se establecieron comisiones y subcomisiones dirigidas por el subsecretario, funcionario del área respectiva, apoyados en las unidades de organización y métodos y programación y presupuesto, entre estas comisiones se constituyeron la de programación y asignación de recursos, de escalafón, la mixta de capacitación y la de adquisiciones, etc.

No obstante en el sexenio anterior se establecieron Comisiones Internas de Administración (CIDAS), con el fin de servir como mecanismo de participación y compatibilización de información para la toma de decisiones en materia de reforma administrativa, así como de corresponsabilidad en la ejecución de dichas decisiones. Sin embargo, estos CIDAS no contaron con el apoyo polí-

tico adecuado ni con los lineamientos específicos para su funcionamiento a nivel de la Administración Pública Federal en su conjunto. Así como no se logró su adecuada vinculación a los procesos de programación de las acciones sustantivas.

A partir de 1977 se modificaron la operación de estas comisiones, llamándose de Administración y Programación (CIDAP) que se establecieron para planear, coordinar y evaluar de manera conjunta los programas globales de operación, así como los de reforma administrativa, tanto a nivel institucional como sectorial, bajo el mando directo del titular de la dependencia o del funcionario responsable de la entidad paraestatal, como un mecanismo participativo de consulta y de intercambio de experiencia de los niveles superiores de la institución y contará con un secretariado técnico, el cual se integraría con los responsables de las funciones de promoción, presupuesto, organización y métodos, normas jurídicas, informática, estadística, recursos humanos, evaluación y los demás que determine el titular.

Los mecanismos de coordinación de reforma administrativa -- del Gobierno Federal, con el resto de las entidades. La L.O. A.P.F. (art. 22º) facultó al presidente a "convenir con los gobernadores de los estados de la Federación..., la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo". (GRAFICA 5)

Entre estos mecanismos se establecieron los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) que anualmente se celebran entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados, a fin de evitar la dispersión de trámites y de esfuerzos a éstos se han visto sujetos tradicionalmente en su trato de la administración federal.

Con ello se estableció un marco centralizado de coordinación de las actividades y obras federales en los estados, así como una mayor ingerencia del Poder Ejecutivo Federal en los Gobiernos Estatales.

Con base en estos convenios y programas, se reestructuraron otros mecanismos ya existentes, los antiguos Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) que posteriormente se denominó COPLADES o Comités Estatales de Planeación del Desarrollo al convertirlos en instrumentos de consulta y apoyo técnico en las tareas de programación estatal con participación federal.

Puesto que una de las obligaciones fundamentales de los titulares de las dependencias coordinadoras del sector consistía en incoru

porar la participación estatal y la integración regional en los esfuerzos programáticos y de reforma de los instrumentos administrativos con que cuenta.

Así como se estableció, como mecanismos de evaluación entre los ejecutivos de los Estados y el Ejecutivo Federal, una reunión anual de evaluación, en la que los gobernadores de los estados y el Presidente de la República, con su gabinete, puedan revisar los avances y obstáculos encontrados durante el año en sus relaciones de coordinación y proponerse nuevos términos de acuerdos para el siguiente periodo.⁴⁶

El gobierno de López Portillo enfatizó la necesidad de la planeación como un instrumento indispensable de previsión, que permitiera dotar de coherencia e integralidad a la Ejecución de las acciones que integrarán las estrategias de su política económica y social, que se establecieron para asegurar la consecución de los objetivos nacionales planteados.

Así dentro del programa de reforma administrativa, se fijó como tarea prioritaria la articulación de un sistema de planeación integral.

Si bien la reforma a la estructura orgánica de la administración pública federal fortaleció la capacidad administrativa de los órganos públicos sobretudo aquellos que constituyeron el eje de la política de gobierno de López Portillo, para realizar de manera mas eficiente posible, la correspondiente elaboración, ejecución y control del Plan Nacional de Desarrollo

Lo anterior permitió que las funciones de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, sectorial y regional, así como el Plan Nacional del Gasto Público los realizará una sola secretaría la de Programación y Presupuesto (S.P.P.), en tanto que se concentraron en esta secretaría las principales funciones de coordinación y apoyo globales, antes dispersas en cuatro secretarías, de programación, presupuestación, estadística, control y evaluación.

El Artículo 32º, Fracción 1 de la L.O.A.P.F. establece que la S.P.P. tiene la responsabilidad de "recabar los datos y elaborar, con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de Desarrollo Económico y Social, al Plan General de Gasto Público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

Así como en el 9º estableció que "las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de la planeación nacional, establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes".

También se sentaron las bases y los mecanismos de participación que permitan sumar e involucrar a los demás niveles gubernamentales- estados y municipios- en las tareas de programación.

Las reformas realizadas en el sexenio tuvieron como finalidad consolidar y articular el sistema de planeación y programación de la administración pública tanto a nivel global, como sectorial, regional e institucional.

En este sentido se formularon los planes y programas a nivel sectorial de los sectores agropecuarios, pesqueros, industrial, etc.

Así como los planes y programas intersectoriales, que abarcan a los distintos niveles de gobierno, como el programa de reforma administrativa, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR) y en el aspecto prioritario el Programa de Gobierno el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

A nivel global en 1980 se dió a conocer el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 elaborado por la S.P.P. en el cual se establecieron los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, el marco global dentro del cual, había de procurarse el logro de dichos objetivos, y las estrategias políticas, metas, recursos y acciones mediante los cuales se pretende su cumplimiento tanto en el ámbito nacional, como en el sectorial y en el regional.

Con base a dicho Plan Global, el Gobierno Federal regula y coordina sus acciones de desarrollo económico y social, conviene las acciones correspondientes con los Gobiernos de los estados

concierta e induce las que se refieren al ámbito a los sectores social y privado.

Por último dentro del Sistema Nacional de Planeación - en la vertiente regional- desempeñan un papel importante los COPLADES, los Convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y los Estados y el Sistema de Participación Fiscal.

CAPITULO 2

2. LA POLITICA DEL ESTADO EN CUESTION AGRARIA

2.1 POLITICA AGRARIA

El análisis histórico de la política Agraria, se puede considerar a partir de la participación del sector rural en el modelo de desarrollo nacional seguido desde 1930, esquema que a partir de la década de los 60 y sobre todo a partir de 1970, manifiesta la crisis agrícola como resultado del fracaso de la aplicación del modelo de desarrollo implementado.

El Crecimiento anual de la producción agrícola durante los años 40 al 50 fue más rápido que el de la industrial (7.2 % anual para la agricultura y 6 % para la industria). Aunque este crecimiento se reduce entre los años 50 y 65 (4.3 % anual).¹

No obstante, el esquema de desarrollo que el país adoptó, permitió en sus inicios un acelerado desarrollo industrial, esto se explica principalmente, por la abundante oferta de mano de obra que ocasionó baja remuneración salarial, transfiriendo capital del sector agropecuario hacia otros sectores, asimismo con la aportación de divisas del sector para la adquisición de los medios de producción necesarios para la industria, a través de las exportaciones agropecuarias.

Circunstancialmente, el funcionamiento del modelo también fue favorecido durante la Segunda Guerra Mundial, por el crecimiento de la demanda de productos primarios e intermedios, lo cual impulsó aceleradamente la industrialización; durante ese período se desarrollaron las actividades productivas de bienes de consumo e intermedios, fortaleciendo progresivamente el aparato industrial.

Una vez concluido el conflicto mundial, se restablecieron las condiciones normales de crecimiento de la economía nacional, pero con la modalidad impuesta por el fortalecido sector industrial. Incluso la inversión extranjera pudo penetrar en el aparato productivo nacional ante la insensibilidad interna de generar los recursos financieros necesarios para importar los bienes requeridos.

Como consecuencia de este proceso, el Estado reafirmó su papel, permitiendo una mayor rentabilidad del capital, a través de la aplicación de la infraestructura básica y participación directa de inversiones en el sector de bienes de capital, de esta manera el Estado tuvo una importancia estratégica dentro del funcionamiento global del aparato productivo, en apoyo del desarrollo industrial. Esta política, aunada a la insuficiencia del capital interno, provocó que se descuidara la reforma agraria y por lo tanto el sector rural, se frenó el reparto agrario y se debilitaron las primeras organizaciones de productores rurales adoptadas al inicio del modelo y como consecuencias generales: El surgimiento de dos grandes tipos de agricultura, una profunda separación entre la industria y la agricultura y una diferencia muy marcada entre el desarrollo de las áreas urbanas industriales y del medio rural.

Las características estructurales del modelo de desarrollo, fueron determinados en última instancia por las condiciones de explotación del trabajo, a través del mantenimiento de bajos niveles de salarios. Dicho modelo dió como resultado un desarrollo desigual de los sectores y ramas de la economía; la creciente dependencia de las relaciones económicas mundiales y el papel del Estado como participante directo en la producción de bienes y servicios.

En este contexto la agricultura ha jugado un papel de importancia capital para el desarrollo económico, puesto que a través de la producción de alimentos destinados a satisfacer el mercado interno y la exportación, así como la emigración de mano de obra del campo hacía las ciudades, constituye el elemento clave para el sostenimiento del modelo de desarrollo, basado en la industrialización. Asimismo, ha permitido los suficientes flujos intersectoriales de capital, - lo que muestra una contribución directa para la formación de capital en los sectores no agrícolas.

Dentro de la agricultura y paralelamente a lo que ocurrió en la industria, se produjeron dos procesos simultáneos. El deterioro del nivel de vida de la mayoría de la población campesina y proceso acelerado de tecnificación -- de las labores agropecuarias, que colocó a un grupo reducido de empresarios en una situación favorable para extraer márgenes excedentes de ganancia, comparados con los productores minifundistas y ejidales.

Después de la etapa de los grandes repartos de período Cardenista, el sector agrícola actuó como un elemento dinámico que impulsó de manera decisiva la ampliación del mercado interno. Este proceso, que culminó hacia mediados de la década de los cincuenta, permitió efectuar el tránsito -- del país agrario a país industrial. Este cambio se operó -- bajo la limitación de dos procesos paralelos : Una reforma agraria menos dinámica y un enlace con los mercados externos, que motivaron la utilización de las mejores tierras y -- de las áreas que se abrieron al cultivo por las grandes --- obras de irrigación, para sus intereses.

Ambos procesos caracterizados por un lado, por un lento

proceso de distribución de la tierra y por otro, por el apoyo de la inversión pública a regiones favorecidas, propiciando el fortalecimiento de las Unidades agrícolas privadas y - sobre todo de capital trasnacional y al desarrollo de empresas agroindustriales.

No obstante estas Unidades que concentraban las mejores tierras, la mayor parte de los instrumentos de producción, - el agua y el crédito, propiciaron que la mayor parte de la población rural se viera obligada a emigrar hacia las ciudades, o a subsistir precariamente en las regiones agrícolas-- de temporal en donde, si bien son susceptibles de explotarse, el atraso técnico y la baja productividad y en consecuencia-- la menor factibilidad de capitalización en los Ejidos y Mini fundios.

A la postre, se constituyó en un obstáculo para el desarrollo rural, se imposibilitó la aplicación de autoeficiencia alimentaria, se redujo la demanda de bienes de consumo-- agrícola e industrial en el mercado interno, se abatió el -- dinamismo de la producción y como consecuencia disminuyó la acumulación de capital.

Después de una etapa de ajuste (1940-1945), en el que el producto agrícola creció en una tasa del 35 %, se inició una década de crecimiento acelerado (1945-56), en la que el mismo alcanzó una tasa máxima de crecimiento del 6.5 %, - gran parte de ese avance fue provocado por un aumento de la superficie cultivada entre 1946 y 1953. Durante el quinquenio 1956-61, hubo un receso relativo, el crecimiento agrícola se redujo al 2.5 %. A partir de 1961 hubo una etapa -- incierta de recuperación, sin embargo con un crecimiento de 4.2 % en el lapso de 1960-64, y se ha calculado que durante el período de 1960-67, el ritmo de aumento de la producción-

agrícola fue más lento.²

El descenso de la tasa de crecimiento de la producción agrícola, es sólo el reflejo de la crisis en el sector agrario.

La esencia de este fenómeno, se encuentra en las relaciones de intercambio, que tienen las diferentes estructuras agrarias entre sí, con los otros sectores económicos y con el mercado internacional.

La transferencia de excedentes del sector en su conjunto, hacia los demás sectores de la economía se realiza con un mecanismo semejante al que transfiere el valor del ejido y del minifundio, hacia las grandes explotaciones, lo que permite la fuga de capital a través del sistema financiero, comercialización, tributarios y de precios, que apoya al Desarrollo del aparato productivo industrial y de servicios, además mantiene toda una infraestructura urbana, incluyendo la parte de la población subocupada y desocupada de las ciudades. Esto es, mantiene un ejército industrial de reserva que representa la oferta de mano de obra disponible para la industria, en el área urbana.

La Política Agraria sin embargo, se ha traducido en un reparto agrario que ha contribuido significativamente al incremento de la producción agropecuaria y al desarrollo de los demás sectores de la economía.

2.2. EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA AGRARIA

El reparto de la tierra ha constituido el objetivo principal del proceso de la Reforma Agraria, habiendo sufrido modificaciones de acuerdo con las características de los regímenes constitucionales surgidos a partir de 1915.- La distribución de la tierra es la primicia fundamental de satisfacer la demanda principal del campesino, que mantuvo durante el proceso revolucionario.

De 1915 a 1934 se repartieron cerca de 10 millones de hectáreas, con un promedio de superficie de 4.9 y de 13 h. por campesino. Sin embargo, de toda la superficie dotada hasta 1934, sólo el 46 % había sido entregada a los campesinos, la cual, estaba conformada en su mayoría por tierras de mala calidad.³

En 1930, 13,444 predios privados poseían el 83.4 % del total de las tierras y la propiedad social usufructuaba sólo el 16.6 %.⁴ La producción agropecuaria se caracterizaba por una agricultura extensiva típica de las grandes propiedades existentes. La propiedad social disponía de pocas tierras de mala calidad en su mayoría, además no disponían de los medios necesarios para hacerla producir.

En el período Cardenista se da un impulso decisivo al agro mexicano a través de la dotación efectiva de tierras a los pueblos, impulso del ejido por medio de créditos y asistencia técnica e impulso a la organización colectiva de los Ejidos, se amplió la superficie de dotación, permitiendo una mayor extensión de las parcelas de baja fertilidad:

En los regímenes posteriores, continuó el reparto en algunos casos lento y otros acelerado, sin embargo, esta---

entrega de la tierra no era contemplada con el crédito y la asistencia técnica necesaria.

Al inicio de la década de los sesenta, la estructura agraria estaba conformada por el 73.7 % de predios de propiedad privada y el 26.3 % de propiedad social.⁵ A partir de esta década, el sector rural se ha caracterizado por una disminución constante en la tasa de crecimiento de la producción, por consiguiente no ha sido suficiente para satisfacer la demanda interna de productos agropecuarios, provocando así una creciente dependencia del exterior, como consecuencia del incremento de las importaciones.

Por tanto, en virtud de la menor disponibilidad de recursos de calidad y de la explotación deficiente por la baja capitalización, se han afectado con mayor intensidad a los sectores ejidales y comunales, en los que se concentra la mayor parte de la población rural, lo que ha ocasionado la pulverización de la tierra, impidiendo aún más la racional explotación de dicho recurso.

En su evolución histórica, el proceso de reforma agraria para 1976, había creado una estructura, en cual 4.5 millones de productores se encontraban en posesión o usufructo de más de 190 millones de hectáreas, de estas, 92 corresponden a ejidos y comunidades, 86 a propiedades privadas, 7.5 a colonias y 5.0 a terrenos nacionales y distribuidas entre 3 millones de propietarios, 100 mil colonos y 300 mil nacionales.⁶

La situación existente en materia de reparto agrario y tenencia de la tierra, pendientes de entregar a ejidatarios-

6.0 millones de hectáreas amparadas en resoluciones Presidenciales por localizar y deslindar 10.5 millones de hectáreas de terrenos nacionales, a los que debe regularizarse su posesión, también investigar 4.5 millones de ha. en colonias y regularizar el usufructo de 26.2 de ha. ejidales y comunales.

En el caso de la pequeña propiedad, faltaba otorgar -- certificados de inafectabilidad en 70.0 millones de has.⁸

Lo anterior significa que aún quedaba por regularizar-- el 55 % de la superficie del territorio nacional.

En cuanto al rezago de las actividades agrarias, existen por ejecutar 1,400 resoluciones presidenciales para la -- dotación de tierra, 8,650 amparos sobre conflictos entre las diferentes formas de tenencia pendientes de otorgar, 12,113 expedientes de expropiación de terrenos ejidales para diversos fines. La investigación general de usufructo parcelario en casi 24,000 ejidos. La solución de linderos a 2,900 ejidos. El dictamen a 12,000 solicitantes de terrenos nacionales, la definición de 7,200 zonas urbanas ejidales y -- los solares correspondientes.⁹

Por lo que se refiere a la organización de productores, recibe atención el 25 % de los ejidos, lo que significa 2 7 millones de ejidatarios agrupados en cerca de 19,000 ejidos. carecen de asistencia para su integración: sin considerar -- a más de 700 mil pequeños propietarios que también, necesitan organizarse.¹⁰

2.3. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA REFORMA AGRARIA EN 1976

a) Una inequitativa distribución del recurso -- tierra. Los ejidatarios y comuneros poseen una superficie media de 30 ha., en tanto que los propietarios poseen una superficie promedio mayor de 7a. ha., de la tierra de labor, a los ejidatarios les corresponde 4.3 ha., y 10 ha. a los propietarios privados, en promedio.¹¹

La falta de equidad es aún más grave dentro-- régimen de la propiedad privada, ya que cerca de 400 mil unidades de producción privada con centran el 87.4 % del total de la superficie--¹² privada, y el 95 % de la superficie con riego.

b) Existe un minifundismo ineficiente. En la -- actualidad el 90 % de las unidades producti-- vas (3.7 millones) son ineficientes 700 mil en régimen de la propiedad privada y 3 millo--¹³ nes ejidales.

c) Un desarrollo regional desequilibrado, induci-- do principalmente por la desigual asingación-- de recursos del gobierno federal, lo que pre-- ferentemente se han dirigido al impulso de -- regiones con un alto potencial productivo, en detrimento de gran parte de las regiones del país con escasos recursos agropecuarios, que-- tienen una estructura casi estática de produ--¹⁴ ción tradicional y están sujetas a relacio-- nes de intercambio desfavorables.

- d) Asimismo, las inversiones públicas y privadas se han orientado generalmente a el sector privado. Para 1970 del capital total invertido en el campo, exceptuando el valor de la tierra, el 27.6 % correspondió al sector ejidal y el 72.3 al privado.
- e) En el ámbito rural existe un manifiesto desempleo y subempleo, como consecuencia de una estructura ocupacional estrecha y rígida, como resultado de los problemas señalados anteriormente; de concentración de la tierra y de los recursos, la existencia del minifundio, el crecimiento demográfico, la deficiente organización productiva en el medio rural, el reducido margen de reparto de tierra, y finalmente el lento y limitado proceso de generación de empleo de la industria y los servicios.

La dificultad de ocupación en los lugares de origen, generan una creciente flujo migratorio e intrasectorial hacia las zonas urbanas y hacia el exterior del país, ocasionando grandes problemas sociales y económicos.

La población rural que se encuentra desocupada se estima en una cifra del orden de 1.5 millones de campesinos y la subempleada es significativamente superior.¹⁵

- 5.- Persiste una profunda inquietud en el campo por la falta de seguridad en la tenencia de la tierra. Las principales causas de la intranquilidad son :

- 1) La lentitud en la ejecución de la resolucio--
nes presidenciales y la imposibilidad de los
campesinos para hacer uso de los recursos que
por decreto les pertenece.
- 2) La carencia de certificados de inafectabili--
dad en 900 000 predios.
- 3) La falta de resoluciones de cerca de 32,000--
solicitudes de dotaciones y ampliaciones de -
tierras, o creación de nuevos centros de po--
blación.
- 4) Así también, la imposibilidad de satisfacer -
la demanda de tierra de los campesinos con --
derechos a salvo y la demanda de empleo per--
manente de 2.5 millones de jornaleros agríco--
las.

Lo anterior, se ha traducido en un serio con--
flicto entre los productores con diversos tipos de tenencia--
y consecuentemente ha originado una reducida reinversión en--
el medio rural y una baja producción y productividad.

REPERCUSIONES DE LA PROBLEMATICA AGRARIA EN LA
ECONOMIA NACIONAL.

INSUFICIENTE PRODUCCION DE ALIMENTOS.

La baja producción agropecuaria, insuficiente para sa-

tisfacer la demanda interna, ha incrementado la dependencia económica del exterior, además de influir de manera determinante en la escasa participación del sector en el productonacional.

FRENO AL DESARROLLO GENERAL DE LA ECONOMIA.

Una limitante real para destinar recursos al desarrollo del país, lo representan, la pérdida del producto agropecuario y la insuficiencia en el abastecimiento de productos alimenticios y de materias primas para la industria, en virtud de que, cantidades muy importantes de recursos económicos se orientan a cubrir las importaciones de productos agropecuarios.

A pesar de que la problemática agraria en su perspectiva histórica, ha planteado la necesidad de conformar una estructura institucional, que permita resolver tanto en materia de tenencia de la tierra, como de organización y desarrollo agrario, la realidad es que esa estructura ha sido rebasada ampliamente por la magnitud de los problemas.

La estructura administrativa y legislativa existente, no han tenido la flexibilidad que les permita enfrentarse con eficiencia a la problemática agraria actual.

La organización y la estructura de la secretaría, son inadecuados y han obstaculizado jurídica-administrativa la solución del problema agrario.

2.4. EVOLUCION HISTORICA DE LA ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA S.R.A.

La génesis de la actual estructura de la S.R.A., se dá al comienzo del presente siglo. La problemática inherente - al agro nacional, motivo que antes de iniciarse el movimiento armado de 1910, apareciera el primer organismo encargado exclusivamente de la situación en el campo : Por decreto del primero de julio de 1910, se crea la Dirección Agraria - dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Posteriormente, en el decreto preconstitucional del 6- de enero de 1913, aparece la Comisión Nacional Agraria y se crea la Comisión Local Agraria (una para cada estado y territorio de la república), primero órganos facultados para la repartición de la tierra.

Esta comisión se integró con nueve miembros y su presidente era el titular de la Secretaría de Agricultura y Fomento, siendo auxiliado en sus actividades por el Oficial Mayor.

Su función esencial se abocaba al estudio y sanción de la amplitud que debían tener los ejidos y sobre la dotación y restitución de tierras y aguas.

De conformidad con el Art. 27 Constitucional, inciso - " A ", fracción XI, el 15 de enero fue expedido el decreto -- que dió origen al Departamento Agrario (D.O. 17-1-1934), -- como órgano administrativo proyectado para atender la problemática agraria.

Mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 24 de diciembre de 1958, cambió de denominación a Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, -- al cual se le transfirieron las facultades relativas a la -- colonización que anteriormente desempeñaba la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Mediante el decreto del día 24 de diciembre de 1963, -- se establece formalmente la estructura del Departamento de -- Asuntos Agrarios y Colonización (D.A.A.C.), quedando inte-- grada de la siguiente manera :

- JEFATURA.
- SECRETARIA GENERAL DE ASUNTOS AGRARIOS.
- SECRETARIA GENERAL DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJI-- DAL.
- OFICIAL MAYOR. Y
- 15 DIRECCIONES GENERALES.

En el año de 1970, del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dependían directamente el cuerpo -- consultivo agrario y las Delegaciones en los Estados y Terr_ torios. A su vez de la Secretaría de Asuntos Agrarios depen-- dian diez Direcciones Generales.

- D.G. DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.
- D.G. DE INSPECCION, PROCURACION Y QUEJAS.
- D.G. DE DERECHOS AGRARIOS.
- D.G. DE TIERRAS Y AGUAS.
- D.G. DE BIENES COMUNALES
- D.G. DE ESTADISTICA, PROGRAMACION Y CATASTRO.
- D.G. DE ACCION SOCIAL, AGRICOLA E INFORMACION

D.G. DE FOMENTO AGRICOLA EJIDAL.
D.G. DE ORGANIZACION AGRARIA EJIDAL.
D.G. DE ASUNTOS JURIDICOS.

En este mismo año de 1970, dentro del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se crea la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal con 3 Direcciones Generales que son :

D.G. DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.
D.G. DE COLONIA.
D.G. DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS.

Y además de estas Direcciones Generales se crea la ---
Oficilia Mayor con una Dirección General de Administración.

A escaso tiempo de haberse iniciado el período presi--
dencial (1970 - 1976) fue promulgada la Ley Federal de ---
Reforma Agraria, la cual vino a reestructurar en gran medida
al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (D.A.A.C.)
El viejo Código Agrario fue sustituido por una Ley que le --
daba al ejido, a los solicitantes de tierra y a los campesi--
nos en general, diferentes formas de tratar sus problemas de
dotación de tierras e introducía nuevos conceptos respecto a
la organización económica en el campo.

La estructura del D.A.A.C., estaba integrada por un --
Jefe, un Secretario General y diversas Direcciones Generales
abocadas en forma tradicional al tratamiento de la problemá--
tica agraria.

A partir de 1971, el D.A.A.C., se integra con cuatro -
secretarias generales, atendiendo cada una de ellas los as--

pectos más importantes del proceso de Reforma Agraria.

- LA SECRETARIA GENERAL DE ASUNTOS AGRARIOS.
- LA SECRETARIA GENERAL DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.
- LA SECRETARIA GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS.
- LA SECRETARIA GENERAL DE ORGANIZACION Y FOMENTO EJIDAL.

En cada entidad federativa, las Delegaciones Agrarias como instrumentos operativos, contaba con dos Subdelegaciones. La de Procedimientos y Controversias y la de Organización y Fomento, tratando, los asuntos de tenencia de la tierra y los de Organización respectivamente.

El personal de Campo representado a nivel de los pequeños pobladores o ciudades del interior por jefes de zonas autoridades ejidales y de fomento, en cierta forma repetían el esquema de las Delegaciones Agrarias y de las Oficinas Centrales del D.A.A.C.

Mediante el decreto del 31 de diciembre de 1974, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se transforma en la Secretaría de la Reforma Agraria. Entre las modificaciones más importantes efectuadas a la estructura destacan la inclusión de subsecretarías en lugar de Secretarías de Generales.

En 1976 se reestructura la S.R.A. al emitirse la Ley Orgánica de la Administración Pública (D.O. 29/XII/76) que norma la adecuación administrativa de la Institución.

2.5 POLITICA AGROPECUARIA (1976 - 1982)

Al inicio del regimen de López Portillo se planteó la reestructuración de la vida nacional para sacar a México de la crisis, mediante una política económica vía recursos del petróleo y el aumento creciente de la deuda externa.

Se enfrentó a una crisis de producción agrícola grave, a diferencia del período 1940 - 1943, en el cual la producción creció en un 5 por ciento anual y la población en un 3.5. en 1976 la producción decreció en un 2.8 por ciento.¹⁷

En materia agraria López Portillo intentó dar por terminado el reparto agrario por una política de productividad, al plantear durante los seis años de gobierno, que el problema ya no era de tenencia de la tierra sino de productividad.¹⁸

La política del campo mexicano, en el sexenio se podía considerar, giro en torno a dos cuestiones complementarias: una ley y una estrategia.

La ley de fomento agropecuario, política económica hacia la propiedad de la tierra, desde la perspectiva capitalista, cuyo propósito sería lograr la eficiencia agropecuaria a costa de los principios agrarios engendrados por la revolución. Legitimando jurídicamente la posibilidad de crear unidades productivas en tierras ejidales y comunales, con inversión del capital privado, contradiciendo la Ley Federal de la Reforma Agraria; facilitando la movilidad de tierras consideradas ociosas, permitiendo su transferencia al usufructo de los capitales privados, dejando a la interpretación de terceros la dictaminación de ociosidad para casos muy discutibles, en perjuicio del ejidatario.¹⁹ Es decir la ley legitimaba abiertamente la renta de parcelas ejidales y comunales, que ya transcurría en forma simulada; así como el uso del trabajo asalariado en las tierras que fueran distribuidas "a quienes la trabajen". En este sentido la tierra podrá ser, no de --

quien la trabaje sino de quien la haga producir. Todo ello - desde luego vigilado por el gran bastión de la tecnocracia - agraria fortalecida por la Reforma Administrativa, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la tradicional administradora del agrarismo la Secretaría de la Reforma --- Agraria, que prácticamente no intervendría en la regulación de las nuevas unidades de producción.

Por último se otorgaría facilidades a los ganaderos para -- dedicar parte de sus tierras a la producción agrícola ten--- diendo a facilitar la conservación de latifundios.

La estrategia, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el - principal instrumento estatal para el desarrollo de produc-- ción agropecuaria. Que partió de " revitalizar la alianza - entre el Estado y los Campesinos ", y de solucionar el pro-- blema del déficit alimentario de la población y del país.- Que suponía un apoyo a las zonas temporales productoras de granos, aumento de los precios de garantía, desarrollo de -- infraestructura e incremento en el uso de fertilizantes, au-- mento en el crédito, elaboración de una canasta básica de -- alimentos que proporcionarían el mínimo de nutrientes requeri-- dos a un precio bajo, mayor número de tiendas CONASUPO, pro-- moción al consumo de pescado, aumento a la frontera agrícola y condiciones para que el productor retenga su excedente.²¹

El SAM por lo que plantea, es considerado como una política- en " favor del campesinado ", sin embargo el problema de te- nencia de la tierra no se planteó, por lo que pudo conside-- rarse una posición favorable a la burguesía agraria; así -- como no propicio una transformación a fondo de la estructura y formas de organización social en el medio rural.

La L.F.A. encerraría un proyecto muy distinto al de los in- tereses globales de clase trabajadora, pues responde a la po- lítica del imperio monopolista e implica la negación de un -

proceso agrario que ha generado los principales cambios sociales del país.²²

Dicha Ley planteó la planificación de la agricultura en la tierra de temporal, a fin de transformar las relaciones de producción en el campo y someter toda la tierra y el trabajo del campesino al proceso de valorización del capital, se trata de fomentar un mayor desarrollo capitalista en las zonas temporales.²³ Que implicó no sólo la capitalización del campo sino su privatización, la subordinación del sector social (ejidal y comunal) al sector privado.

Como estrategia de manipulación social, el SAM cumplió su objetivo durante buen tiempo : hizo renacer la confianza en el régimen, entre amplias capas del campesinado; significó una gran derrama de recursos humanos y económicos, el mayor gasto posiblemente fue en publicidad; sin embargo, lo que parecía una medida netamente campesina y popular se subordinaba a la Ley de Fomento Agropecuario como un apéndice que buscaba mayor corporatización del campesino, tendía a garantizar la fuerza de trabajo para las unidades productivas capitalizadas creados por L.F.A.; limitaba la posibilidad de la organización independiente campesina, pretendía substituir la lucha por la tierra por la eficiencia en la producción y aumentaba las ya complicadas redes de la burocracia.

Bajo la máscara de una feliz utopía alimentaria campesina, el SAM no ha pasado de ser una política de precios y de distribución de insumos encaminada a elevar la producción de granos básicos y a fortalecer la situación de las capas de campesinos acomodados, por supuesto los grandes agricultores también se han beneficiado de esta política. Si se reconoce que los productores agrícolas no podrán ser sujeto de plan o desarrollo ya que una parte de los productores de infrasubsistencia, por la extrema reducción de sus recursos--

(de media hectárea a dos hectáreas en mal temporal) no --- podrán subsistir como agricultores u estructura agraria que se caracteriza por las desigualdades de la tenencia de la tierra.

La Política Agraria de la L.F.A. y SAM se orientó a aumentar la producción agrícola sin cuestionar los problemas de la tenencia de la tierra.

La reforma agraria se ha considerado como un instrumento de dominación política, antes que un medio para realizar la justicia social.

Los límites del SAM estaba circunscritos por la lucha entre intereses opuestos a las políticas internas, la corrupción, el expansionismo, el arribismo, el poder de los caciques locales, la desconfianza popular y el tortuismo burocrático.²⁴

7.6. POLITICA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

La Política de la Secretaría de la Reforma Agraria en el sexenio de López Portillo se orienta a culminar con el reparto agrario, a mantener vigente los derechos de los individuos y de los núcleos, y fortalecer la organización de los núcleos e individuos del campo.²⁵

Lo anterior significó, culminar el proceso de distribución de tierra, vía desahogo del rezago agrario, a través de la ejecución de resoluciones presidenciales, tanto de dotación, ampliación y nuevos centros de población ejidal, que no habían sido ejecutados; dar seguridad agraria mediante la expedición de certificados de inafectabilidad, y regularizar los derechos agrarios a poseedores de terrenos nacionales; reconocer y titular a los comuneros y actualizar y dar vigencia-

tanto a los núcleos agrarios como a los individuos, y activar la producción y comercialización en el sector agrario a través de la promoción, creación y fortalecimiento de las formas organizativas de asociación, cooperativas, uniones entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, atendiendo en forma prioritaria las zonas temporales.

Acciones dirigidas, como apoyo al SAM para propiciar el incremento de la frontera agrícola, seguridad en la tenencia de la tierra y fortalecimiento organizacional de los núcleos e individuos para incorporarlos al proceso productivo.

Como medida prioritaria para culminar con el rezago agrario la Secretaría de la Reforma Agraria implementó el Programa Nacional para el abatimiento del rezago agrario en primera y segunda instancia, de esta manera se daba un impulso al desahogo de las acciones agrarias y los trámites administrativos complementarios, acumulados desde el inicio del reparto de la tierra, plasmados en expedientes incompletos por falta de trabajos técnicos o por falta de sustanciación administrativa y legal.

Lo anterior pretendía dar solución final a las acciones rezagadas tanto en segunda instancia como en la instancia única, con el objeto de que incidiera directamente sobre el incremento de la producción agropecuaria.

Asimismo, con el abatimiento del rezago agrario, se contemplaba la entrega de la documentación correspondiente a los usufructuarios y a los legítimos propietarios de la tierra, con ello se pretendía dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra.

Aunque en este sentido el régimen pretendía poner fin a la reforma, no por la vía de la solución concreta a la tenencia

de la tierra sino dando prioridad al aspecto de la productividad.

Por otra parte el fortalecimiento de la organización de los núcleos agrarios, orientado a la organización de productores, como fin prioritario de la política agraria, el sector agrario promovería la creación y fortalecimiento de la organización de productores para la producción, comercialización y procesamiento de sus productos tanto a nivel nacional como regional, a través de formas colectivas, asociaciones, cooperativas, y uniones en las diferentes formas de tenencia.

No obstante dicha política agraria, de tenencia de la tierra se expresó en el Plan Global de Desarrollo aprobado en 1980- acorde con los objetivos nacionales planteados por López Portillo, que expresaba : Otorgar garantía a las diferentes formas de tenencia de la tierra, para fines agrícolas, ganaderas y forestales. Atender prioritariamente la ejecución de resoluciones pendientes, la expedición de certificados de inafectabilidad, la regulación de los derechos agrarios y el reconocimiento y titulación de bienes comunales. Regularizar, para incorporar a la producción agropecuaria, los terrenos nacionales, demasías y tierras ociosas.

En materia de organización de productores, la política expresada en el Plan Global de Desarrollo estaba encaminada a : - Estimular la organización de los productores, para la producción a través de sociedades y cooperativas y propiciar su intervención organizada, tanto a nivel regional como nacional para la comercialización y el procesamiento de sus productos, así como para la obtención de insumos y la contratación de servicios, por medio del fortalecimiento e integración de uniones y asociaciones.

Por tanto, la estrategia del abatimiento del rezago agrario permitía establecer las condiciones de seguridad jurídica en

la tenencia de la tierra, como garantía para incrementar sus inversiones de la burguesía agraria, e intensificar la producción en las áreas sub-explotadas; así como la posibilidad de obtener cada vez mas ventajas para ampliarse a costa del ejido y la comunidad (Ley de Fomento Agrario), en este sentido la seguridad se planteó en forma parcial en beneficio - de una burguesía agraria.

Sin embargo, con estas acciones se daba una continuidad a la contrareforma agraria el no cuestionarse de fondo los obstáculos de la independencia de la tenencia de la tierra, ya -- que muchas de las causas de inejecutabilidad de las resoluciones presidenciales se deben a la iterposición de amparo, - sobre todo los latifundios, abiertos o simulados. Así como por la concesiones de inafectabilidad ganadera.

De esta manera no se daba una respuesta a los problemas agrarios, que alo largo de siete décadas subsisten, a los que han surgido y que afectan el desarrollo económico y social, tanto del sector rural, como ai del país en su conjunto como son : la estructura actual de tenencia de la tierra; la irregularidad en la tenencia, según se trate de la propiedad privada o sobre todo de los ejidos y comunidades, ya sea por el reconocimiento definitivo de la propiedad, por la falta de deslindes correspondientes, por conflicto de carácter agrario o jurídico, sobreposición de dotación, por la falta de seguridad para la utilización de la tierra o por indefinición; el tipo de tierras reportadas y el uso que se la ha dado a ésta. (GRAFICA 6).

Las causas principales, de la intranquilidad e inseguridad - en el campo, son los preceptos legales que entropecen la aplicación de la reforma agraria.

Entre estos destaca la reforma introducida al artículo 27 -- Constitucional el 31 de diciembre de 1946. Por ella se fijaron irracionales equivalencias a la propiedad legal, uniformándola, en todo el país, y por ella se admitió el amparo en

materia agraria.

Otro instrumento legal que ha frenado la reforma agraria es el certificado de inafectabilidad, ya que para obtenerlo recurre a aquel que quiera detectar extensiones mayores a las permitidas. La expedición de certificado de inafectabilidad ha significado, en la mayoría de los casos una violación a la Ley en cohecho y el despojo a los campesinos de un derecho de posesión.

La propiedad privada, detenta una superficie de 72.0 millones de hectáreas que se encuentran en poder de 1.2 millones de propietarios, que se refleja en una estructura desproporcionada en cuanto a su posición se refiere, ya que mientras alrededor de 400 predios ubican a cerca de 90% del total de la superficie privada, el 10% restante se encuentra básicamente pulverizados en unidades mínimas de producción. Esta desproporción impide que se le proteja con la documentación legal. (GRAFICA 7).

El neolatifundio (latifundio simulado) sin duda no es un fenómeno aislado y no puede ser atribuido a factores circunstanciales como son : a la astucia del latifundista, la deshonestidad de algún funcionario, la falta de recursos o de personal calificado de tal o cual dependencia oficial; el neolatifundio es simplemente natural de la estructura de poder o sea, de la estructura de clases en el país, y la monopolización y transnacionalización del campo mexicano.²⁶

La propiedad social, integrada por ejidos y comunidades y nuevos centros de población ejidal, los cuales concentran la mayor superficie del país, (98.4) millones de hectáreas -- aproximadamente, compuesta por 26,873 núcleos agrarios que detectan 2.8 millones de campesinos. Sin embargo estas superficies son la de menor calidad, además un gran porcentaje de ellas presentan problemas de índole jurídico que impi-

den su racional aprovechamiento originando la falta de seguridad en las mismas; el minifundio ejidal que cada vez se -- incrementa más, tiene poca utilidad agrícola. lo que hace -- menos rentable la actividad agrícola. debido al tamaño de la parcela, ejidatarios que detectan superficies menos a lo estipulado por la ley. y tierras repartidas que incluyen grandes extensiones de terrenos desérticos de mala calidad.

Otro aspecto que no se cuestionó de reforma agraria que incide en la crisis del sector agropecuario, resulta del destino que tradicionalmente se le ha dado a las tierras en nuestro país; esto es sin que privaran criterios técnicos, que establecieran el uso que debiera dársele al suelo para su aprovechamiento en forma racional. puesto que parte importante de las tierras susceptibles de producción agrícola, se han utilizado para ganadería extensiva e irracional. Así la ganadería se ha expandido en una gran proporción mediante la ocupación de áreas agrícolas. En donde el peso del capital monopolista ha sido decisivo lo que se ha expresado en una transformación creciente del patrón de cultivos en favor de los productores más rentables un ejemplo de ello es la ganaderización, que ha provocado el desplazamiento de granos básicos por cultivos - forrajeros.

Así como, por último, no se cuestiona el problema que se presenta en el régimen de colonias y de terrenos nacionales, su irregularidad jurídica le ha impedido incorporarse al proceso productivo.

CAPITULO 3

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

3.1 IMPLEMENTACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA S.R.A.

Por instrucciones del Titular del Ejecutivo Federal se adecuó y operó en esta Secretaría el Programa de reforma administrativa, a través de la Coordinación General de estudios administrativos de la Presidencia, órgano rector de este programa.

Con fundamento en el acuerdo presidencial del 24 de abril de 1979, se estableció adecuar los planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente programado y participativo de reforma.

Adecuándose la estructura y funciones de la comisión interna de Administración y Programación (CIDAP), como instrumento de coordinación de las acciones sustantivas y de reforma administrativa, así como la unidad de organizaciones y métodos.

Lo anterior permitió a la S.R.A. adecuar los sistemas operativos de orden legal, estructural y funcional, organización y - coordinación sectorial, y de desconcentración administrativa conforme a la política agraria del régimen, para cumplir con las prioridades nacionales en el ámbito de su competencia.

En este sentido se publicó el reglamento interior de esta dependencia así como el correspondiente manual de organización general, para adecuar el funcionamiento de la institución.

Para llevar a cabo, como prioridad, el rezago agrario se hizo evidente la necesidad de aumentar la capacidad de trámite del cuerpo consultivo agrario, al mismo tiempo que la capacidad decisoria constitucional se conserva, con la opinión de sus

cinco consejeros agrarios, en el titular de poder Ejecutivo Federal.

Así se llevo a cabo la reestructuración, desconcentración territorial de cuerpo consultivo agrario a través de la desconcentración de las consultorías regionales, con autoridad hasta el avance del planteamiento final del problema. Con ello se liberó en mucho el tiempo de los consejeros titulares agrarios, abocándose éstos al análisis de los sustantivos para emitir opinión al Presidente de la República quien resuelve en definitiva.

La propia reestructuración del cuerpo consultivo agrario planteo la necesidad de cambio y sus dimensiones tanto en las direcciones generales responsables de trabajos técnicos como de las delegaciones estatales responsables que requieran un mayor fortalecimiento.

En consecuencia se desconcentraron las direcciones responsables de funciones de instrucciones y trámites, involucradas en el trámite de expedientes agrarios para fortalecer la función de la salas del cuerpo consultivo agrario.

Se definieron y codificaron los criterios técnicos y jurídicos para uniformar las soluciones de los dictámenes y resoluciones agrarias, y se reforzó la estructura y funcionamiento de las delegaciones, mediante el traslado de recursos humanos y financieros de oficinas centrales.

Asimismo, dicha desconcentración permitió, llevar a cabo las investigaciones agraria, sobre terrenos nacionales, los cuales permitan crear nuevos centros de población ejidal. Así como haciéndose cuantificables las extensiones que pueden ser

sujetas de reparto.

A su vez permitió llevar a cabo el programa que persigue dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, vía la titulación agraria por expedición de certificados de participación agraria, de miembros de comunidad y de inafectabilidad agrícola o ganadera.

No obstante la desconcentración, tanto de los consejeros supernumerarios responsables de cada consultoría regional, como del personal agrario en todos sus niveles, hizo posible que las gestiones se realicen con mayor precisión jurídica y celeridad, eficiencia de los recursos humanos y financieros y eficacia en las acciones administrativas jurídicas y agrarias.

También, fueron objeto de mejoras en sus funcionamientos las comisiones agrarias mixtas, organismos descentralizados estatales, responsables del trámite agrario de primera instancia.

Con el objeto de llevar a cabo la organización y capacitación agraria, sobre todo la organización agraria, acciones prioritaria del régimen en apoyo a la productividad (SAM) y dar operatividad a la ley de fomento agropecuario, mediante las acciones, reformas administrativas, se creó en 1980 la Subsecretaría de Organización con el objeto de agilizar las labores en materia de organización de comunidades y ejidos e incrementar la producción agrícola, ya que al inicio del régimen se había relegado dicha función al desaparecer la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario y formar parte de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios. Asimismo, se estableció el Instituto de Capacitación Agraria (INCA) como organismo descentralizado.

Otro aspecto importante, se revisaron y adecuaron las bases

jurídicas que regulan las relaciones internas y externas de - los núcleos agrarios, publicándose (D.O. 23 de Julio de 1981) "Las Normas para la Organización de los Núcleos Agrarios"⁶ --- (Ver gráfica 9).

Adecuándose la organización desde el punto de vista formal en ejidos y comunidades, con fines productivos la S.R.A. "vigilará los instrumentos de ordenación interna económica administrativa, los planes y Programas relativos a la organización de los núcleo agrarios... fomentando la realización de todas aque---llas actividades que impliquen la participación en forma co---mún"⁷ Lográndose con ello un mayor control del sector ejidal, económico y Político, no solo cuante a personas sino a superficie en posesión y explotación y mejores datos para el pa ---drón Nacional Campesino.

Permitiendo tener actualizada lo referente: Al Registro agrrio Nacional, usufructo de la tierra, parcelas vacantes, parcelas sujetas a contratos de aparcería, parcelas cultivadas - en contravención a lo establecido por la ley, parcelas no cultivadas, movimiento parcelario por traslado de dominio por fallecimiento ocambio revisar que los ejidatarios se encuentren al corriente de sus cuotas ejidales y tareas comunales.

Se fortaleció la terminal de servivios agrario con la estructuración y reforzamiento de las promotorias agrarias, para -- desahogar la acciones de administración y organización agrria en los ejidos y comunidades, actualización de derechos agrriarios y de autoridades ejidales y sus uniones.

Se desconcentraron áreas operativas de organización agraria - mediante representaciones regionales, asignándoseles funciones como la dictaminación de expedientes de organización⁸ etc

Dentro del marco de la Coordinación Interinstitucional se suscribieron diversos convenios. Destacó por su importancia - S.R.A. - COPLAMAR, cuyo objetivo básico era la de lograr la participación de campesinos a nivel microregional, en el proceso de planeación y programación en apoyo a su economía; S.R.A. - PACE Programa de Apoyo a la Comercialización, y - S.R.A.-SAM correspondiendo al área de organización agraria intervenir en las actividades referentes al sistema alimentario no solo promoviendo a los ejidatarios y comuneros, sino garantizando su participación en los diferentes programas que contemplaba el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, especialmente en lo referente a la programación de actividades de los núcleos agrarios comprendidos en los distritos de temporal, en las asambleas de balance y programación por medio de los comités de promoción productiva⁹.

Dentro de la sectorización administrativa de la Secretaría de Reforma Agraria se incorporan tres entidades paraestatales y posteriormente dos más.

Como coordinadora de sector de la S.R.A. creó la unidad de - coordinación del sector agrario a fin de cumplir con sus atribuciones. Así como creó la comisión de apoyo técnico a la entidad del sector para la integración y desarrollo del programa de acción del Sector Agrario¹⁰.

Otro aspecto que se destaca de reforma son los convenios de coordinación con los Gobiernos de los Estados, para agilizar los procedimientos de regularización de la tenencia de la -- tierra donde existen asentamientos humanos irregulares - (CORETT), en bienes ejidales y comunales, con la participación de las autoridades estatales y municipales como órganos ejecutores locales bajo la dirección del Secretario de la Re-

forma Agraria.

Con ello se estableció una mayor organización y control de las entidades paraestatales redondo en un fortalecimiento del sector.

Por otra parte se adecuaron los sistemas de regulación global; Planeación, Programación, Presupuesto, Auditoría y Control y Evaluación. Así como los sistemas de apoyo administrativo común: los recursos financieros, humanos, materiales, el ejercicio presupuestal, informática y estadística y la contabilidad para dotar de los recursos necesarios y aportemos la ejecución de los sistemas sustantivos del sector.

En este sentido, para operar el sistema de planeación del sector agrario se estableció la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura agraria, así mismo se transformó la Dirección de Planeación en Programación y Evaluación como efecto de la implementación de la técnica del presupuesto por programa.¹¹

Entre las tareas más importantes para la planeación de las actividades del sector se integró un sistema único de información agraria; se realizó el levantamiento de inventario de recursos en ejidos y comunidades y el padrón nacional campesino, se desconcentró la operación del registro agrario nacional y se mejoraron las estadísticas de la Secretaría.¹²

Con el fin de que los núcleos agrarios y los campesinos obtuvieron oportunamente sus constancias, planos y copias de certificados, para que pudieran recibir los estímulos para la producción que otras dependencias del sector público les otorga se desconcentró el registro agrario nacional a cada una de las salas regionales, adecuando su funcionamiento.

La desconcentración del registro nacional permitió apoyar a las comisiones agrarias mixtas, delegaciones agrarias y salas de cuerpo consultivo agrario para mantener vigente los derechos agrarios de los núcleos individuales.

Ante la necesidad de contar con el conocimiento de universo agrario, de sus recursos actuales y posibilidades futuras de su aprovechamiento se levantó el inventario nacional en ejidos y comunidades que comprendió los 26 000 núcleos del país y el padrón nacional campesino, cuyo objetivo principal consistía en identificar a los campesinos con y sin tierra que trabajar en el sector agropecuario y forestal.¹³

Mediante estas acciones sustantivas de reforma administrativa el sector reforma agraria contaría por primera vez, con información referente al número de ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, campesinos con derecho a salvo y jornaleros agrícolas así como los recursos naturales, humanos y tecnológicos y su nivel de aprovechamiento en los ejidos y las comunidades del país.¹⁴

Esta información permitiría instrumentar programas orientados a fortalecer la infraestructura social y productiva del medio rural y un mayor control de estos.

Así mismo, se elaboró el catastro de la propiedad rústica, con el objeto de contar con información no solo en la definición de la propiedad y el usufructo de la tierra y de dar seguridad en la tenencia de la tierra.¹⁵

El catastro constituiría la infraestructura que la S.R.A. requiere para dar contestaciones ágiles, oportunos a las solicitudes de tierra que en el futuro le presenten, logrando con

ello tranquilidad en el campo.

Se elaboró y adecuó el Plan de Desarrollo Agrario de acuerdo a un esquema de presupuesto por programa, con apoyo a programas con base a objetivos, metas y responsables de su ejecución, consecuente con la estrategia y política económica del régimen.¹⁶

Dicha programación presupuestación se implementó con sistemas y técnicas modernas.

La programación significó el instrumento fundamental para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones a la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación.

El impacto de estas acciones de reforma administrativa, permitió establecer un sistema de programación presupuestación - cualitativamente diferente que implicó la reestructuración y replanteamiento de la organización de la institución conjuntando acciones comunes y orientar esfuerzos hacia objetivos concretos y prioritarios, procurando una sistematización e integración programación y de coordinación tanto intrainstitucional como interinstitucional en los diferentes niveles de responsabilidad en la ejecución de los programas, así como racionalizar la ejecución de los programas, así como la asignación y administración de los recursos y precisar las políticas tendientes a mejorar su capacidad operativa.

3.2 ACCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Las acciones de Reforma Administrativa en la S.R.A. fueron formulados en apoyo a las prioridades agrarias establecidas al inicio del régimen que planteó el desahogo del rezago agrario de la Tierra y la organización de un Sistema eficiente de Producción y Productividad en el campo.

Por lo tanto fueron orientadas hacia tales requerimientos mediante los propósitos:

1. Adecuar la Estructura y Funciones de la S.R.A. a los requerimientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública.
2. Revisar y adecuar el marco jurídico administrativo a la estructura y funcionamiento de la S.R.A.
3. Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos necesarios para terminar con el rezago agrario.
4. Analizar e instrumentar los mecanismos para la reconstrucción y organización de unidades de producción en el campo.
5. Revisar y adecuar la legislación agraria para hacerla congruente con el campo.
6. Establecer los mecanismos y programas para llevar a cabo la capacitación y contribuir a la organización y mayor productividad del campo.⁷

PROGRAMA 01. REFORMA A LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

La Administración Pública es el principal instrumento que dispone el Estado para cumplir con los objetivos políticos, económicos y sociales.

Las reformas planteadas para su mejor organización y funcionamiento fueron hechas por la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia en 1967 en un Informe - sobre Reforma a la Administración Pública, mismo que sirvió de base para el Programa 1971-1976.

Sin embargo en 1976, persistían una serie de problemas, que ya habían sido señalados por la Comisión, lo que reflejaba la insuficiente reestructuración de la Administración Pública -- llevadas a cabo hasta el momento. A nivel macroadministrativo o Global la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado - contenía una serie de deficiencias, debidas a la inercia y -- práctica Administrativa en curso del tiempo de : aislamiento entre las instituciones, duplicidad, dispersión y exclusión - de funciones lo que originaba impresión de actividades y responsabilidades. Así como por otra parte el excesivo número - de centros de decisión acumulados en diversos sectores ocasionaban falta de unidad de mando no permitiendo mayor eficiencia y coordinación de los sectores, y por los sistemas y procesos de operación establecidos de manera empírica¹⁸. Presentándose dicha problemática a nivel Institucional.

Con la aprobación en diciembre de 1976 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dió lugar a una radical --- reestructuración del conjunto del aparato administrativo del

Estado tanto a nivel macroadministrativo como Institucional.

Como consecuencia de la nueva estructura de Gobierno Federal y en base a las disposiciones contenidas en el artículo 20 de la L.O.A.P.F. las dependencias del Ejecutivo Federal realizaron a partir de 1977, reestructuraciones internas creando los servicios administrativos de apoyo, readscripciones y ajustes a su operación a fin de perfeccionar el Apartado Administrativo.

Por su parte la S.R.A. adecuó su estructura y funcionamiento de acuerdo con las disposiciones en la L.O.A.P.F. determinando sus funciones, precisando responsabilidades con lo cual -- eliminó duplicidad y supervisión de actividades. Expidiendo su Manual de Organización con base al artículo 19 de la Ley (Publicado en el D.O. el 17 de Diciembre de 1977).

La Secretaría de la Reforma Agraria estableció su correspondiente servicio de apoyo administrativo en materia de Planeación, Programación y Presupuesto, Informática y Estadística, Recursos Humanos, Recursos Materiales, Contabilidad y archivos.

Durante el sexenio se readecuó la Administración varias veces cabe mencionar la simplificación que realizó la Secretaría en 1980 de 35 Direcciones Generales a 14, desapareciendo 21 Direcciones con la reagrupación de las funciones hechas, permitiendo una mayor cohesión en el desarrollo de las actividades.

Las reestructuraciones que a nivel de la Secretaría se lleva a cabo, originó que internamente cada Dirección General definiera su estructura interna y la reflejara en manuales de organización.

Con el objeto de reasignar las funciones afines bajo una sola unidad de mando desapareció la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, las actividades relativas a la organización formaron parte de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios y las de Desarrollo se asignaron a la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria²⁰. Sin embargo en 1980 se crea de nuevo la Subsecretaría de Organización, lo que significó que inicialmente se le haya relegado a un segundo término y después se le trató de imprimir mayor dinámica a la organización agraria básica.

Con la creación de la Dirección General Fiduciaria, que después se le denominó Unidad de Coordinación del Sector Agrario, como efecto de la reestructuración le permitió una mayor coordinación de las acciones de la Secretaría y las entidades sectorizadas.²¹

Por otra parte con el fortalecimiento de las comisiones agrarias mixtas como primera instancia en las entidades y la reestructuración y desconcentración del Cuerpo Consultivo Agrario permitió llevar a cabo el Programa Nacional para el abatimiento del rezago agrario, quedando acciones por concluir en virtud de la interposición de amparo, la funcionalidad de la estructura Administrativa de la Secretaría, el incremento impuesto por la Reforma Administrativa se reflejó con la contradicción de preceptos legales agrarios.²⁷

Así como una mayor eficiencia de los servicios de apoyo administrativos que prestan las dependencias de la Oficialía Mayor, mediante la revisión y simplificación de los procedimientos de los Recursos Humanos, Financieros, Materiales y los Servicios Generales.

PROGRAMA 02. REFORMAS PARA LA ORGANIZACION Y COORDINACION
SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Las Reformas Sectoriales y Regionales a nivel macro se plan -
tearon en las "Bases para el Programa de Reforma Administrativ
va del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976 de acuerdo al infor -
me sobre Reforma Administrativa de la Comisión de Administra -
ción Pública de 1967.

Dentro de las deficiencias que se señalaban: el crecimiento -
anárquico coyuntural y no programado del sector público, en
especial el sector descentralizado, lo que proporcionaba deseq
uilibrio y desvinculación de sus Unidades Normativas Secto -
riales y por tanto disparidad en las polítics en un mismo
Sector.

Los sectores de actividad económica y social no existían como
una realidad Administrativa, en virtud de que su concepto era
básicamente analítico.

Sin embargo ésta agrupación convencional de actividades o prod
uctos sociales era fundamental para la validación de la ac -
ción pública en su conjunto.

En consecuencia una de las Reformas Estructurales de la Admi -
nistración Pública era aquella que coadyuvará a neutralizar
la descoordinación y en ocasiones la naturaleza antagónica de
instituciones intersectoriales otorgando mayor coherencia a la
Política Sectorial.

Sin embargo durante el régimen de Echeverría los resultados
no fueron los esperados pero si el inicio de la instituciona -

lización Operativa de Reforma Administrativa. No obstante - que tales medidas se produjeron en un contexto en el que no se modificó sustancialmente el aparato Administrativo no se reubicaron ni reordenaron las atribuciones en el ámbito central de la Administración Pública Federal, ni se buscaron formular para coordinar las actividades de las entidades de la Administración Pública Paraestatal con los del resto de la Administración.²⁴

En 1977, mediante el acuerdo de sectorización (D.O. 17 Enero 1977) las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparon por sectores, correspondiendo a la S.R.A. como cabeza de sector coordinar las funciones de la "Comisión para la regularización de la Tenencia de la Tierra" los fideicomisos de "Cumbres de Plano Largo" y "Bahía de Banderas".²⁵

Las atribuciones asignadas a las dependencias coordinadoras - fueron las de Planear, coordinar, orientar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto.

Se agregan al Sector Reforma el fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el de apoyo a la Industria Rural estableciendo por lo tanto la Secretaría de Normas de Coordinación de esta y las entidades sectorizadas.

En 1979, crean la Dirección General de Coordinación Fiduciaria para la orientación y el control financiero de los Fideicomisos que posteriormente se llamó Unidad Coordinadora del Sector Agrario que permitió a su vez el establecimiento de un solo conducto de comunicación facilitando la coordinación e integración sectorial.

Por otra parte, en 1980 para el mejoramiento de las acciones

de planeación, programación, presupuestación, organización y evaluación, crean la ²⁶ Comisión de Apoyo Técnico a las Entidades del Sector Agrario permitiéndoles la integración y desarrollo del Programa de Acción del Sector Agrario globalmente.

Por lo que se concluye que la sectorización permitió la integración, coordinación, de las entidades a nivel global, y como sector de las funciones agrarias y coadyuvando en las consecución de la Política Agraria.

PROGRAMA 03 REFORMAS TENDIENTES A PROMOVER LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL.

La Administración Pública ha observado en el tiempo una tendencia a la centralización sobre todo en el proceso de toma de decisiones. Esta se presenta tanto desde el punto geográfico como en el ámbito interno de cada dependencia. Existen Instituciones que cuyas oficinas se localizan en el Distrito Federal la cual obliga a los residentes de las Entidades Fedrativas a ocurrir a la capital de la República, causándoles erogaciones adicionales y por lo general infructuosas. La excesiva centralización de las autoridades dentro de la misma dependencia ocasiona, asimismo, grandes demoras en el trámite de los asuntos y el incremento de los rezagos que en ocasiones alcanza varios años, debido a que las funciones de menor jerarquía y las autoridades regionales y locales generalmente no cuentan con una ²⁷ efectiva delegación de autoridad para la toma de decisiones.

Lo anterior, requiere de la formulación de políticas de apli-

cación general que permitiera contrastar el problema de centralización excesiva de autoridad en funcionarios de nivel directivo; precisar la amplitud y discrecionalidad de las decisiones y resoluciones que requieran firma o autorización directa del funcionamiento público en los diversos niveles de la Administración con el objeto de descentralizar o desconcentrar tanto el trámite como la función con la suficiente autoridad para conocer y resolver los asuntos en los niveles adecuados.

En el sexenio de Echeverría se obtuvieron algunos avances parciales con ciertos obstáculos y limitaciones del Programa de Desconcentración Administrativa, puesto que solamente en algunas Instituciones se llevaron a cabo algunas acciones de este programa, la Secretaría de la Reforma Agraria inició su proceso de desconcentración mediante las Delegaciones Administrativas que integraban entonces a 2 206 técnicos y promotores para atender los aspectos de capacitación, tenencia de la tierra, explotación racional de recursos²⁰.

Al inicio del presente régimen se estableció el marco jurídico administrativo con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedando consignados en los artículos 16 y 17 los fundamentos para la delegación de facultades de decisión y para la creación de órganos desconcentrados que -- fueron congruentes con la Administración Pública²¹.

Y con el propósito de esclarecer, la naturaleza jurídica Administrativa de la desconcentración y establecer las reglas -- esenciales de su operación que emitiendo el marco conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa Federal.

Es así como a partir de 1977 en la S.R.A. la desconcentración se le da formalidad jurídica al incorporar en su reglamento - interno las bases para la coordinación del programa de desconcentración territorial de las funciones susceptibles a desconcentrarce.

El aumento de las demandas de tierra de la población y la falta de regularización de la tenencia de la tierra, hizo evidente la concentración de las decisiones y procedimientos administrativos lo que originó un gran rezago agrario.

Como una de las políticas prioritarias del régimen la constituía el desahogo o rezago agrario en apoyo a la producción mediante la incorporación de tierras, la Secretaría realizó una serie de Medidas de Desconcentración Administrativa, lo que le permitió llevar a cabo dicho objeto, mediante el fortalecimiento de las Delegaciones Agrarias y Promotoras, y de las comisiones agrarias mixtas asignándole recursos presupuestales, técnicos y humanos de acuerdo con las cargas de trabajo, así como la desconcentración operativa de las dependencias centrales con la creación de representaciones en las delegaciones agrarias.

Paralelamente a la desconcentración de acciones seleccionaron al personal de dependencias centrales para apoyar las tareas de los consejeros agrarios que integraron las diversas salas regionales.

Con motivo de los cambios de titulares de la Secretaría las acciones de desconcentración fueron limitadas, desarrollándose las relativas a la desconcentración de Recursos Humanos, - Materiales y Financieros en apoyo al Programa Nacional para el abatimiento del rezago agrario.³¹

PROGRAMA 04. REFORMAS PARA LA SIMPLIFICACION DE TRAMITES Y
MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Ante las quejas por parte de los ciudadanos de las oficinas de Gobierno por el exceso de papeleo, filas interminables, trámites engorrosos, falta de orientación y errores e intermediario que exigían un beneficio por agilizar el trámite.

El Programa de Reforma Administrativa 1971-1976 reiteró dicho problema y propuso que se llevarán a cabo en la dependencia - acciones tendientes a mejorar la atención al público. Sin embargo los resultados a nivel institucional para mejorar en calidad y oportunidad los servicios y trato al público fueron pocos significativos ya que se abocaron prioritariamente a resolver problemas de aspectos³¹ estructurales y funcionamiento de las áreas administrativas.

La S.R.A., en base en el acuerdo (Publicada D.O. 19 de Septiembre 1977) se estableció el Sistema de Orientación, Información y Quejas en la S.P.A. creando la Unidad de Orientación, Información y Quejas y capacitando a los agentes de información - responsables de atender y orientar al público en 1981 para el mejoramiento de los servicios y se establecieron 21 módulos - de orientación, información y quejas en las Delegaciones agrarias que al desconcentrarse ciertas funciones simplificarían trámites y servicios a los campesinos tanto en las Delegaciones, y promotorías agrarias como en la Secretaría³³. Lo que le permitirán a los campesinos en sus Delegaciones evitándole - que se trasladaran al Distrito Federal.

PROGRAMA 05. REFORMA A LAS BASES JURIDICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La proliferación de las normas legales y reglamentos, que a lo largo del tiempo conformaron el Sistema Jurídico que rige a la Administración Pública, tanto en su estructura como en procedimientos de trabajo, estaba constituido por un sinnúmero de disposiciones jurídicas que, en ocasiones acusaban dispersión, resultaban poco claras o asignaban funciones duplicatorias y aún imprecisión e inseguridad jurídica tanto en la relación de la Administración Pública entre sí como en las funciones de dos a más dependencias.

En 1965 al establecerse la Comisión de Administración Pública se fijó como uno de los propósitos de Reforma Administrativa el estudio y revisión de las Bases Legales de la Actividad Administrativa del Poder Ejecutivo para sugerir mejoras en el cuerpo de normas jurídicas relacionadas con las atribuciones de las diversas Secretarías de Edo., y Departamento Administrativo.

Sin embargo, hasta 1976, con la codificación de las normas jurídicas llevadas a cabo hasta entonces permitió contar con una visión general del Sistema Jurídico que venía rigiendo a la Administración Pública.

La problemática que se presentaba a nivel macroadministrativo se repetía en cierta forma dentro de cada dependencia debido a la compleja legislación aplicable en cada caso, leyes reglamentos, acuerdos, circulares y órdenes; generando dentro de la misma Institución situaciones de duplicación y contradicciones. Aunque al modificarse los Artículos 26 y 28 de la Ley de Se -

secretarías y de Departamentos del Estado se logra determinar - la clara distinción entre los instrumentos Jurídicos-Administrativos Básicos al Reglamento Interior y el Manual de Organización. Sin embargo, no consiguiéndose que todas las dependencias del Ejecutivo Federal contaran con Reglamentos interiores debidamente actualizados, además de que algunos de ellos no lograron establecer con claridad la distribución de competencias y la delegación de facultades entre los principales niveles jerárquicos, lo que provocó problemas de imprecisión y falta de coordinación.

Al inicio del régimen de López Portillo con el objeto de reorganizar a la Administración para organizar al país, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que cambia la estructura que tenía hasta 1976 la Administración Pública.

Conforme al Artículo 41 de dicha Ley se especifica las atribuciones que le corresponden despachar a la Secretaría de Reforma Agraria definida claramente su ámbito de competencia dentro del sector agrario y paraestatal en su conjunto.

Conforme a estas disposiciones jurídicas, se publica en el Diario Oficial el día 21 de septiembre de 1977, el nuevo reglamento interior de la Secretaría que modifica sustancialmente el entonces vigente como Departamento de Estado del año de 1963.

Dentro de este ámbito jurídico, realizaron estudios para la revisión y actualización de la política agraria; elaborando el prontuario de normas jurídicas que les permitió la evaluación de los principios reguladores de la Reforma Agraria tanto para la actualización, como para la adecuación de la legislación que rige la Secretaría.

Para cubrir deficiencias en cuanto a la información relativas a las dimensiones del universo agrario se publica el decreto (D.O. del 10. de septiembre de 1977) por el que se declara de interés público el establecimiento del Padrón Nacional Campesino.

Con fundamento en el acuerdo presidencial (D.O. del 24 de abril de 1979) las dependencias y entidades de la Administración Pública adecuaron sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente programado y participativo de la Reforma Administrativa, la Secretaría de la Reforma Agraria elaboró el Nuevo Reglamento Interior (D.O. 24 de mayo de 1979); los cambios que simplificaron la estructura orgánica de la Secretaría, al desaparecer 21 Direcciones Generales de las 35 que existían se reflejaron en un Nuevo Reglamento Interior publicado (D.O. del 19 de mayo de 1980) modificándose este mismo al incorporarse una nueva Subsecretaría de Organización Agraria (D.O. del 10. de diciembre de 1980) que tenía como objeto impulsar la organización social y productiva del campo, dentro del marco de la Ley de Fomento Agropecuario.²⁸

A su vez se precisaron e institucionalizaron una serie de prácticas, al elaborarse el reglamento para el funcionamiento de la Comisión de la Administración y Programación. Como al elaborarse el reglamento del cuerpo consultivo agrario conforme a las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria.

Ante la necesidad de promover la producción y la incorporación de los campesinos al trabajo social como política prioritaria del régimen establecieron las "Normas para la Organización de los Núcleos Agrarios", que se publicaron en el (D.O. del 23 de julio de 1981) constituyendo la base para la ejecución de

programas para el Desarrollo de la Organización Social y Productiva del campo. El reglamento de los comités agrarios de promoción productiva (D.O. del 10 de diciembre de 1981) como regulador de la organización a nivel macroregional de los núcleos agrarios así como el modelo de reglamento para autoridades Ejidales y comunales para orientar a los integrantes de los Ejidos y Comunidades sobre la elección y actualización de sus representantes.

PROGRAMA 07. REFORMA A LOS SISTEMAS DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

La Programación se concibió como el instrumento que garantizará la congruencia ante los objetivos y metas de los programas emprendidos por la Administración Pública.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se integró la normatividad de los seis temas de Programación y Presupuesto en una sola dependencia S.P.P. correspondiéndole establecer las bases y lineamientos en materia de Programación y Presupuesto, a su vez coordinar la Programación a Nivel Global, Sectorial y Regional, en base a Programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables.

En 1977 en la S.R.A. se implantó las técnicas del presupuesto por Programa de acuerdo con los lineamientos establecidos por la S.P.P. obteniéndose por primera vez un presupuesto por Programa.

Como una de las prioridades del régimen y el abatimiento del rezago agrario, el Sistema de Programación establecido permiti-

tió adecuar el proceso de programación, presupuestación a las necesidades planteadas por el Programa Nacional para el abatimiento del rezago agrario, involucrando dentro de esta área responsables a nivel Nacional.

Para llevar a cabo la adecuación de los planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso de Reforma Administrativa (D.O. del 24 de abril de 1979) se reestructuró la Comisión de Administración y Programación (antes Comisión Interna de Administración y Programación) transformándola en un mecanismo que plantearía, coordinaría y autoevaluaría los Programas Sectoriales e Institucionales.

En 1980, se adecuó el proceso de Programación y Presupuestación de acuerdo a los lineamientos establecidos por S.P.P. en virtud del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Dentro de las estrategias planteadas para afinar los mecanismos de participación en el Proceso de Programación se crean los comités de Programación y Evaluación. Estos comités se establecieron en cada Dependencia y en las Delegaciones y Coordinación dentro de las áreas para la Programación y Evaluación de sus acciones.

PROGRAMA 09. REFORMAS AL SISTEMA DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO

Los programas que caracterizaban a los Sistemas de Ejecución y Control del Presupuesto hasta 1976, eran la ausencia de mecanismos apropiados, la aplicación de criterios heterogéneos -- excesivos, trámites en la documentación presupuestaria, poca desconcentración y liberación en el ejercicio del gasto; lenta ejecución de la inversión pública y Administración inoportuna de los fondos comunes.

En 1977 el Sistema de Ejecución y Control del Presupuesto se inicia con la Prolongación de las Leyes de Organización de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la primera explicitaba las funciones de cada dependencia y señala a la Secretaría de Programación y Presupuesto como la encargada del cumplimiento del Presupuesto y la segunda del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público planteó la necesidad de establecer las bases para la liberación del ejercicio del gasto, a fin de que los responsables de la ejecución, de los programas pudieran cumplir con sus funciones.

Mediante la emisión de normas para autorizar el ejercicio del gasto, a nivel de subprogramas y del manual de corresponsabilidad en el Gasto Público etc. Se establece un cambio sustancial en el manejo tradicional del gasto, permitiendo a las dependencias y entidades participar directa y corresponsablemente en las acciones y decisiones que implica el proceso de ejecución del gasto.

De acuerdo a los lineamientos establecidos por S.P.P. la S.R.A. diseñó el Sistema para la Formulación, Registro y Con-

trol del Presupuesto que durante el sexenio se fueron adecuando, lo que le permitió conocer el ejercicio del Presupuesto y el Avance de los Programas y contar con una más oportuna información para Programación y toma de decisiones⁴⁴ dándole unidad, claridad y direccionalidad al gasto de la Secretaría.

PROGRAMA 10. REFORMAS AL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

Los problemas que caracterizaban a la contabilidad hasta 1976, es que operaba simplemente como un mecanismo de registro de las operaciones internas en cada dependencia sin orientarse o producir la información oportuna para la toma de decisiones y sin alimentar los Sistemas de Planeación; a su vez esta se -- elevaba de manera centralizada por la Contaduría de la Federación originando un excesivo papeleo y un suministro de complicados e innecesarios trámites. Por su parte, la Contaduría de la Federación glosaba lo que no era suficiente para llevar a cabo su función fiscalizadora.

Por otra parte las múltiples disposiciones existentes provocaban frecuentemente la dispersión o superposición contable y Administrativa duplicándose esfuerzos y Producción descoordinación en la instrumentación de las disposiciones, subsistiendo la doble contabilidad; una presupuestal y otra patrimonial⁴⁶, desvinculadas entre sí.

Dentro de los propósitos planteados en el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976, se planteaba la reorganización de los sistemas contables mediante la simplificación y agilización de las funciones contables y en adecuado control interno previo durante y posterior al ejercicio de las funciones

de cada dependencias; controlar el ejercicio de sus asignaciones presupuestales; y a generar información para los organismos ejecutivos de planeación y control.⁴⁷ Sin embargo poco habían servido los intentos realizados con las reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, en 1967, y la modificación de procedimientos contables, en 1968 y en 1970; que por otra parte, tampoco pudieron incrementarse hasta antes de 1976.

Así a partir de 1977 en el régimen de Lopez Portillo entraron en vigor una serie de Leyes, La Orgánica de la Administración Pública Federal; La de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; La de Deuda Pública, los cuales constituyeron en el marco legal de la Contabilidad Gubernamental.⁴⁸

Con base a dichas disposiciones las dependencias contaron con sus propias unidades de contabilidad y un catálogo de cuentas aplicables a las necesidades de los ramos.

Se descentralizó la contabilidad para dotar a los ramos de un sistema que les proporcionarán informes oportunos de la gestión y pudieran detectar y corregir desviaciones.

Así como elaboraron el documento "La Contabilidad Gubernamental de Información para Administrar", con el objeto de que las instituciones contaran con un marco conceptual que se identificará con los planes generales de Gobierno y las Normas y Procedimientos de Contabilidad.

La nueva estructura orgánica y funcional de la S.P.P. permitió atender los problemas de transición que implicó el cambio del Sistema Contable Centralizado al descentralizado y el cumplimiento oportuno de la obligación de presentar la cuenta de la Hacienda Pública Federal, a la Cámara de Diputados.

cargo de tres Secretarías de Estado no estando suficientemente integrado por falta de coordinación, duplicidad y fricciones entre las dependencias.

Por lo anterior, las bases para el Programa de Reforma Administrativa (1971-1976) reiteraban dicha problemática y recomendaban una sustancial reorganización del sistema de auditoría.⁵¹

En 1977, las dependencias del Ejecutivo Federal integraron -- sus unidades de auditoría interna y prepararon un manual de -- normas y procedimientos Gubernamentales.

La S.R.A., estableció el Sistema de Auditoría y Control con -- el diseño e implantación de las Normas y Políticas de Operación siguientes:

Manual de Operación de las Subdirecciones de Auditoría Interna; Control de Fondos Comunes Ejidales y Comunales y de Evaluación de Normas de Resultados, y las Normas y Procedimientos para la Ejecución de Auditorías Financieras específicas.⁵²

Integrando su unidad de auditoría y control a la Secretaría inicialmente mediante la Dirección General de Control y auditoría interna y la coordinación de control técnico como unidad de staff de la Secretaría, en 1980 ante la dispersión de esfuerzos del Sistema de Control y Auditoría la Secretaría -- integró en una sola unidad administrativa el desarrollo de estas funciones con la creación de la Dirección General de Contraloría; integrándose a su vez en 1981 la Subdirección de -- control de programas a fin de contar con la información so---

A su vez los efectos a nivel institucional en la S.R.A., con base a los lineamientos establecidos por S.P.P. se hicieron las adecuaciones necesarias al Sistema de Contabilidad de - acuerdo con los nuevos catálogos de cuenta a efecto de facilitar la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos en la ejecución de los programas, lo que permitió a la Secretaría determinar costos y facilitar la formulación y evaluación del presupuesto y para la coordinación de los aspectos Programación, Presupuestación, Financiamiento y Contabilidad en las entidades del sector, se creó la Comisión de apoyo técnico, permitiéndole a través de esta transmitirle a las entidades los lineamientos establecidos por la S.P.P. y obtener la información necesaria para evaluar y coordinar las acciones sectoriales.

PROGRAMA 11. REFORMA A LOS SISTEMAS DE AUDITORIA Y CONTROL.

La problemática que presentaba el Sistema de Auditoria y Control se caracterizaba porque la auditoria tanto interna como externa cubría únicamente el ámbito financiero sin auditar - otras áreas no contándose con una visión integral de los problemas repercutiendo en las medidas correctivas planteadas.

La Auditoria Externa carecía de un criterio de selectividad para determinar a las entidades susceptibles de auditarse; la contratación de auditores externos presentaba serias deficiencias; Internamente, la auditoria carecía de una normatividad general, repercutiendo en la obtención de información en muchos casos heterógeneos.

Aunado a estos problemas el Sistema de Planeación y Control Administrativo del Sector Público estaba fundamentalmente a

bre los avances de los programas.

Así como con la finalidad de implementar un sistema de control programático y presupuestal, que imposibilita la autoevaluación de la Secretaría, diseñaron y pusieron en marcha al "Sistema de Seguimiento y Control de Avance de Programas"³³

PROGRAMA 12. REFORMAS A LOS SISTEMAS DE INFORMACION Y ESTADISTICA.

Hasta 1976, los sistemas de información se encontraban limitados y generalmente se circunscribían a un trámite meramente estadístico de los datos que generaban las dependencias y entidades de la Administración Pública, la que a su vez no era debidamente integrada; lo que ocasionaba la inexistencia de series estadísticas que permitieran el conocimiento objetivo de los problemas Nacionales, la falta de oportunidad de otras estadísticas y de volúmenes cuantitativos de datos de utilidad limitada, debido entre otros casos a la ausencia de criterios métodos y procedimientos para su sistematización e integración de la información por parte de las dependencias y entidades del Sector Público; escaso personal calificado, limitaciones y dispersión de los recursos asignados a estos trabajos y la falta de la adecuación jurídica que permitiera el desarrollo de las actividades en la materia; lo que proporcionaba que no fuera debidamente utilizada para el Desarrollo Económico y Social del País.

Por parte de la computación electrónica que constituye un medio para el desarrollo de sistemas de información actuales y futuras, en este aspecto algunas dependencias carecían de las ventajas de estos equipos y otras no lo aprovecharon debida -

mente por la falta de una política unitaria tendiente a obtener mayores ventajas.

Sin embargo, las medidas adoptadas, respecto a la información referente de Estadísticas llevadas a cabo, hasta este momento, habían sido insuficientes, dado que las distintas experiencias y ensayos tuvieron un carácter unisectorial, al no lograr integrarse en un marco Global.

En 1977, se crea el Sistema Nacional de Información y se iniciaron los procesos de integración del Sistema en el Sector -- Central; formulando para ello fases para la implantación de dicho sistema. El área de Informática se diseñó e implantó el Sistema Nacional de Informática y se creó su infraestructura estableciéndose el Sistema de Información Sectorial.

Al inicio del Sexenio, la Secretaría de la Reforma Agraria se enfrentó al problema para llevar a cabo el programa de rezago agrario ante la necesidad de cuantificar e identificar el rezago teórico de más de 60 200 instancias agrarias por lo que se incorporaron a los programas sustantivos de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, sistema de apoyo de computación electrónica, de macrofilmación, análisis y procesamiento de documentación agraria mediante las Direcciones Generales de Servicios electrónicos, Registro Agrario Nacional y Estadística, - las cuales realizaban las funciones del Sistema de Informática y Estadística de la Secretaría, que coadyuvar a deshogar las acciones agrarias rezagadas.

Estableciendo el Sistema de Información Sectorial que permitió procesar y actualizar la información producto del Inventario Nacional de Recursos Ejidales y Comerciales. Un registro Agrario Nacional, así como el catastro de las prioridades ejidales, comunales e inafectables.

Dado el alto grado de ejecución Manual en el procesamiento de información instalaron pantallas terminales en la Dirección General de Servicios Electrónicos, la cual permitió agilizar y obtener con un menor índice de error la información necesaria para la elaboración de estadísticas e información complementaria.

Por otra parte la función de Estadística y Servicios Electrónicos que se realizaba en dos áreas distintas en 1980 las unificaron en una sola Dirección denominandola Dirección General de Información Agraria bajo la jerarquía del Oficial Mayor añadiendole las funciones de apoyo al pago de remuneraciones del personal de la Secretaría.⁵⁷

Sin embargo, en 1981 se modificó dicha estructura al asignar la Dirección General de Información Agraria a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, aunque las operaciones de los sistemas computarizados quedaban integrados dentro de la estructura de la Dirección de Administración.

PROGRAMA 13 REFORMAS AL SISTEMA DE EVALUACION.

Las deficiencias que presentaba el Sistema de Evaluación hasta 1976, que a las recomendaciones y al diagnóstico hechas por la Comisión de Administración Pública, así como por el programa de Reforma Administrativa (1971-1976), por su importancia se distinguen las siguientes:

"Se carecía de un programa general que precisara objetivos y metas de la evaluación".

- No se había establecido un criterio de selectividad para escoger los múltiples programas del Sector Público a aquo los que deberían evaluarse prioritariamente.
- Las evaluaciones frecuentemente se circunscribían a angilizar la etapa del proceso de planeación, dejando a un lado el carácter preventivo de la función evaluatoria.
- No se habían conjugado las circunstancias para integrar y compatibilizar los resultados de las autoevaluaciones sectoriales e institucionales ni tampocode las evaluaciones económicas y sociales, dentro de la visión de conjunto que permitiera una evaluación Global, y
- La falta de un marco conceptual³⁸.

El marco de Reformas al Sistema de Evaluación se establecen en la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se institucionalizó la función evaluatoria. Así como con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece que "Las actividades de Programación, Presupuesta - ción, Control y Evaluación del Gasto Público Federal, esta - ran a cargo de la S.P.P., lo que dictará las disposiciones -- precedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones", y "Cada Entidad contará con una unidad encargada de planear, - programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público (21 de octubre de 1977) y con la -- constitución de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación que señala "a fin de ajustar permanentemente - las acciones y actitudes del avance del Plan de Gobierno"³⁹.

(El 17 de abril de 1980) se expidió en el D.O. de la Federación y el Decreto por el que se aprueba el Plan Global de De-

sarrollo 1980-1982, en el sentido de que se mostrara la acción Globalizadora de la Política de Desarrollo y el Avance en la consolidación.

En el cual se atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de evaluar periodos. (Publicada D.O. 31 de diciembre de 1976).

Comete la ejecución del Plan a efecto de determinar y operar los ajustes y correlaciones necesarias en función de las metas establecidas.

Así en 1977 la S.R.A. con base a el Sistema Nacional de Evaluación elaborará la metodología básica que les permitiera evaluar periódicamente el avance de los programas de la Secretaría, lo que coadyuvó el Programa de rezago agrario adecuarse a los mecanismos de programación y evaluación, permitiéndole mediante los resultados de la evaluación reprogramar metas mensuales por Entidad Federativa. A su vez para conocer el avance del programa, realizaron reuniones de autoevaluación por Estado. Estas reuniones les permitieron implementar medidas correctivas o cambios en las estrategias adoptadas. Y por último implementaron el Sistema Interno de Seguimiento y Control de Avance de Programas a través de los comités de programación y evaluación de la Secretaría presididos por Directores de Área.⁶⁰

PROGRAMA 14. REFORMAS A LOS SISTEMAS DE RECURSOS MATERIALES.

En el transcurso del tiempo la racionalización de los recursos materiales habfan sido de tipo coyuntural y aunque coadyuvaron a resolver cuestiones importantes del momento en que se tomaron no se habfa instrumentado un sistema integral, ágil y congruente acorde con el desenvolvimiento de la Administración Pública en su conjunto.

En las bases para el programa de Reforma Administrativa (1971-1976) referirse a la problemática en materiales señalaba la falta de políticas que unificaron la Administración y uso racional; ya que la realización de estas funciones habfan sido asignadas a diversas dependencias, realizándola conforme a -- prácticas y procedimientos diversos y tradicionales que carecían de prevención de las necesidades reales lo que generaba insuficiente administración de estos recursos, por la falta de aprovechamiento ineficiencia en el cumplimiento de las funciones, lentitud, complejidad de trámites internos y externos, y de la información actualizada. Así como las disposiciones legales que regulaban la materia no respondían a circunstancias actuales del Sector Público debido a la imprecisión de las mismas. Situación que persistía hasta 1976.

Durante el inicio del sexenio de López Portillo con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las funciones que versaban sobre bienes Inmuebles fueron concentrados en una sola institución; La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual adoptó el carácter de dependencia Globalizadora en materia inmobiliaria. Con posterioridad, en el área de bienes muebles, las funciones respectivas fueron concentradas en la Secretaría de Comercio que que

dó también instituida como dependencia globalizadora. A su vez con la adopción de la metodología de presupuestación en base a programas por la Administración Pública Federal repercutió directamente en la racionalización del gasto y administración de los recursos materiales importante renglón de ingresos de la Administración Pública.

La adopción de esa metodología implicó la planeación, programación y coordinación sectorial. De esta forma, el sistema de Recursos Materiales de la Administración Federal, quedó -- integrado en los Niveles Global, Sectorial e Institucional.

Así como se promulgó (D.O. 31 de diciembre de 1979) la nueva Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.

La S.R.A., dentro de las medidas realizadas de reorganización de los recursos materiales en el sexenio: agilizaron los trámites para el suministro de los recursos necesarios a las áreas mediante el establecimiento de políticas generales para la utilización y control de los recursos materiales y reestructuraron el órgano responsable de la administración de los recursos materiales integrándose dichas funciones en una sola dirección y la de administración.

Sin embargo es hasta 1980 que la Secretaría establece el sistema integral de recursos materiales mediante la integración en la Dirección de Administración de las funciones de las Direcciones de Procedura y Servicios Generales, y la Normatividad y Control del Proceso de Programación, Adquisición, Almacenamiento bajo y/o Aprovechamiento de bienes o servicios. A través de este Sistema se contribuyó a un mayor aprovechamiento de los Recursos de la Secretaría.

PROGRAMA 15. REFORMAS A LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS E HISTORIA.

Dentro de las acciones realizadas en la S.R.A. para el mejoramiento y modernización del sistema de archivo:

Integró el departame^{to} de recopila^{ción} y documenta^{ción} de - Leyes, resoluciones y dictámenes dependientes del cuerpo consultivo agrario, a través de este órgano se proporciona información en materia jurídico-administrativo a todas las unidades de la Secretaría así como la reestructuración de la hemeroteca de diarios oficiales y el sistema de archivo cartográfico y fotogramétrico mediante los establecimientos de normas en la materia.

PROGRAMA 16. REFORMAS AL SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Las Reformas hechas a este sistema durante el sexenio se llevaron a cabo a partir de que el Presidente de la República, - en mayo de 1979, hizo la presentación del Programa General y de los Programas Institucionales para mejorar la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado, en reunión plenaria de Gabinete, dió lugar al inicio de la quinta - etapa del programa de reforma administrativa.

En la elaboración de dichos programas el Comité Técnico Consultivo de unidades de Recursos Humanos formuló un diagnóstico a esa fecha teniendo en cuenta, los diagnósticos formula -

dos desde 1965, que sirvió de base para formulación del Programa General.

Dentro de los aspectos más relevantes del diagnóstico referido se señalaron la falta de planeación y organización, capacitación y desarrollo, de funcionalidad de las estructuras escalafonarias y ponderación objetiva del empleo y de un sistema homogéneo para el pago de remuneración y por último la inexistencia de criterios uniformes, mecanismos y procedimientos institucionales adecuados en las relaciones jurídicas-laborales entre el Estado y sus trabajadores.

En lo global, se fortalece la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, se integraron las atribuciones en la S.P.P.

El titular del ejecutivo propuso los ajustes necesarios a la base jurídica, las funciones reguladoras en este campo corresponden en la Secretaría de Gobernación y Programación y Presupuesto mediante la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se establecieron Normas y Lineamientos para la reestructuración de los catálogos de puestos, tabuladores de sueldo, regularización y normalización de remuneraciones y estructura escalafonaria. Se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados y se reformó y adicionó la Ley de Premios, Estímulo y Re-compensas civiles.

Se definieron los lineamientos generales de la capacitación del personal público.

A nivel institucional la S.R.A. fortaleció y reorganizó las unidades administrativas encargadas de la administración y desarrollo de personal; se le dió participación a la unidad de administración de personal en la comisión interna de

Administración y Programación, así como revisaron y actualizaron los reglamentos de escalafón, los catálogos de empleos y las condiciones generales de trabajo; llevando a cabo la recategorización de los empleados estableciendo salarios de acuedo al puesto que le ha permitido contar con mecanismos apropiados de administración y desarrollo del personal.

Por tanto se puede concluir que la reforma administrativa se convirtió en un instrumento de cambios de la práctica administrativa que contribuyó al logro de los programas y metas sustantivas sectoriales.

Mediante la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública implicó cambios significativos en la estructura y funcionamiento de la Secretaría con la simplificación de su organización y reasignación de funciones.

La programación como instrumento fundamental del gobierno las acciones de la Secretaría se desarrollaron de una manera más sistemática dentro de un proceso de programación, presupuestación y evaluación.

La implantación del sistema de recursos humanos, materiales y financieros contribuyó al logro de los programas y metas sustantivas, agilizando el suministro de los recursos necesarios y su utilización racional; así como la Reforma Administrativa permitió adecuar el marco jurídico de la Secretaría a la característica y prioridades de la política sectorial.

Permitiendo la realización de las acciones de abatimiento del rezago agrario, con el que dieron por finiquito un gran rezago histórico de resoluciones agrarias.

El establecimiento de los mecanismos y programas necesarios - para llevar a cabo la organización campesina con el objeto de coadyuvar a la mayor productividad del campo mediante las acciones de reestructuración y fortalecimiento de las promotorías agrarias, en apoyo al sistema alimentario mexicano y el establecimiento de las bases de coordinación intersectorial y las normas de organización de los núcleos agrarios.

Asimismo, permitió dar congruencia al conjunto de decisiones agrarias desconcentradas mediante la centralización adecuada a la normatividad y control institucional. Se fortaleció el proceso de toma de decisiones en los sitios donde originan y realizan las acciones agrarias y por último se adecuaron los mecanismos para la articulación de los programas sectoriales e intersectoriales definiendo responsabilidades de acuerdo a las acciones programadas del sector.

De esta manera con la reforma administrativa se lograron avances irreversibles en la S.R.A. en los procesos de planeación, presupuestación, coordinación, ejecución, control y evaluación de las actividades.

3.3. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL

Se formuló el Programa Nacional de Desarrollo Agrario, con el objeto de conducir al desarrollo del sector rural en la consecución de las metas productivas. Se planteó que dicho Plan permitiría conformar la infraestructura social de la tenencia de la tierra y de organización de productores.

El Plan se integró por programas generales, para cada una de las áreas programáticas de competencia de la Institución. Estas áreas se referían básicamente en la regulación de la tenencia de la tierra y la organización y capacitación de Productores.

Para la regulación de la tenencia de la tierra, se estructuró el "Programa Modular", el cual consistía en identificar modularmente la problemática agraria en sus diferentes manifestaciones, tanto en ejidos, comunidades y colonias, como en terrenos nacionales, pequeños propietarios y fracciones simuladas. Lo anterior a través de la realización de la integración, dictaminación y ejecución agraria de la actualización y vigencia de los derechos agrarios, de los individuos y núcleos, la expedición de documentos oficiales para la seguridad jurídica, (Carpeta Básica) de los expedientes rezagados y certificados de insfektabilidad.

La Organización y Capacitación de Productores, con el objeto de promover la integración organizativa de los productores se -- formuló el "Programa Nacional de Organización y Capacitación de Productores" sobre la base de un módulo de promotorías como el órgano ejecutor Programa Nacional.

La meta global, de este programa era la de atender en forma continua hasta 1982, a los 25 mil ejidos del país, con el propósito de que aprovecharan adecuadamente sus recursos a través de diferentes niveles organizacionales.

Regulación de Tenencia de la Tierra.

La regularización de la Tenencia de la Tierra en el régimen se caracterizó, fundamentalmente, por el abatimiento del rezago agrario, considerado este como la acumulación de expedientes agrarios de las diferentes acciones agrarias (dotación, ampliación, restitución, nuevos centros de población ejidal, terrenos comunales) con resoluciones presidenciales firmadas y publicadas pendientes incompletos por la falta de conclusión de los trabajos técnicos, sustanciación administrativa y legal.

De esta manera, se buscaba incorporar tierras al cultivo, plenamente, subexplotadas con escasa producción y baja productividad en la explotación de sus recursos, por la falta de la obtención de los títulos definitivos sujetos a una gran inseguridad.

Durante 1977 fue implementado el Programa Nacional para el abatimiento del rezago agrario, el cual se hizo operativo mediante la reforma administrativa, que permitió la realización de la firma de convenios de coordinación entre la federación y cada uno de los Gobiernos Estatales; la reorganización y fortalecimiento del cuerpo consultivo agrario, desconcentración regional del cuerpo consultivo agrario y de las direcciones generales que tienen atribuciones o que intervienen en el trámite de expedientes; definición y codificación de criterios

técnicos y jurídicos para uniformar las soluciones de los dictámenes y resolución agrarias; la disposición y desconcentración de recursos humanos, materiales y financieros.

Lo que permitió adecuar el procedimiento operativo del desahogo de las acciones agrarias, agilizándola y en forma más eficiente, lo cual permitió que las comisiones agrarias mixtas (CAM), envisaran sus cargas de trabajo normales y de rezago agrario a las delegaciones agrarias correspondientes o a la consultoría regional debidamente inteorado y operados. Para que las delegaciones agrarias efectuaran los trámites administrativos y trabajos técnicos complementarios correspondientes, con las representaciones estatales de las direcciones generales, de procedimientos agrarios, tenencia de la tierra y bienes comunales, en el proceso de la instauración, integración y revisión de expedientes o bien en la consulta de datos y comprobación de los mismos, de tal manera que se completaran los requisitos necesarios para la elaboración de los planos proyectos y documentos relativos a su integración que se circuncribían a la realización de actividades de la representación estatal o bien del área técnica responsable de oficinas centrales, remitiéndose los expedientes a la consultoría agraria responsable de emitir el respectivo dictamen, que habría de definir si la acción agraria era positiva o negativa de acuerdo a su estudio y revisión conforme a la Ley Agraria. De esta manera, se dá un fuerte impulso a los trámites administrativos complementarios de los expedientes rezagados.

Este programa contempló fundamentalmente el desahogo de acciones de tenencia de la tierra y de trámites administrativos complementarios, cuyos expedientes se encontraban en distintas etapas en los archivos de las diferentes unidades responsables, operativas y normativas de esta institución.

El desahogo de los expedientes agrarios rezagados, como estrategia prioritaria, tenía gran significación, puesto que se --parlió de la base de que al definir positivamente la ejecución de la resolución presidencial permitiría la titulación definitiva del campesino, dando seguridad en la tenencia y constituyéndose en sujeto de crédito y con ello se activaría la productividad y producción, ampliando la frontera agrícola en apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.

Paralelamente al Programa antes señalado y para reforzar su --operación, se apoyó en forma especial al programa de ejecuciones de resoluciones presidenciales, para desahogar la carga --de las soluciones, de los expedientes definidos positivos, --que se iban dando a determinadas acciones rezagadas.

Como consecuencia de la operación y desarrollo del Programa --Nacional para el abatimiento del rezago agrario tanto en primera como en segunda instancia, los trámites de las diversas acciones agrarias fueron agilizados y complementadas hasta su dictaminación positiva o negativa según el caso.

Las metas contempladas en el sexenio fué el desahogo aproximadamente de 100 mil expedientes lográndose cumplir con dicha --meta.⁶⁷ De estos expedientes rezagados no se dieron cifras de --cuántos expedientes habían sido dictaminados positivos o negativos, sin embargo algunas estimaciones de la S.R.A. nos --habían de un porcentaje de solo 40% de expedientes dictaminados positivamente.⁶⁸

Los expedientes considerados negativos su principal obstáculo, una vez realizado el programa de rezago agrario mediante la --reforma administrativa, lo constituyó principalmente, por tener algún impedimento de carácter legal, entre éstos destacan la reforma introducida al artículo 27 Constitucional (31 de -

diciembre de 1946), el Amparo en materia agraria, procedimiento al que ha recurrido los latifundistas para impedir la ejecución de las acciones agrarias sobre infinidad de extensiones poseídas ilegalmente, promovidas también tanto por núcleos -- agrarios como la pequeña propiedad. como resultado de los -- errores cometidos por la autoridad administrativa al seguir -- los rígidos procedimientos jurídicos para el reparto y la entrega de la tierra. Otro instrumento legal que ha frenado la reforma agraria es el certificado de inafectabilidad ya que ha significado en la mayoría de los casos una violación a la Ley, el cohecho, el despojo a los campesinos de un derecho de posesión por el neolatifundista, y por causas de carácter político que también en algunas acciones, han impedido la ejecución de resoluciones presidenciales.

Lo anterior se reflejó en las ejecuciones de resoluciones presidenciales en el sexenio, en el período 1978-1982 se ejecutaron 3 071 resoluciones presidenciales, con las cuales se entregaron 12.5 millones de hectáreas a 226 223 campesinos⁶⁹.

En los años comprendidos de 1915 a 1980 se habfan publicado 34 496 resoluciones presidenciales, de las que han ejecutado 31 912, quedando pendientes de ejecuciones 2 584 resoluciones que constituyen la vigencia del rezago agrario, que representan una superficie de 12 millones 563 mil 932 hectáreas y deben beneficiar a 256 mil campesinos. (GRAFICA B)

El rezago agrario como se puede observar, se ha ido acumulando en los diversos regímenes presidenciales, en este sentido la conclusión del reparto agrario se ve aplazada, lo que ha agudizado el problema de tenencia de la tierra y en consecuencia ha influido notablemente en la crisis del sector agropecuario.

Otro aspecto de la política agraria de regularización de tenencia de la tierra, que forma parte de dar seguridad a la tenencia con el objeto de que contribuyeran a la recuperación del ritmo y volumen en la producción, lo constituya la titulación agraria de los derechos agrarios, dentro de la propiedad social, a los ejidatarios y los correspondientes documentos de reconocimiento a los integrantes de las comunidades agrarias del país, y los certificados de inafectabilidad a la propiedad privada.

La propiedad social constituida por ejidos, comunidades y nuevos centros de población, 20 768 núcleos de un total de 26 876, cuentan con la carpeta básica, amparando una superficie de 63.2 millones de hectáreas y beneficiando a 1.9 millones de campesinos. De la cifra mencionada en el período 1978-1982 se lograron entregar 10 086 carpetas de documentación básica lo que representa el 49.0% del total otorgado. Lo anterior se logró mediante la implementación y desarrollo de un programa de entrega masiva de dicha documentación, con el apoyo de las adecuaciones a la infraestructura administrativa hecha por la reforma administrativa; asimismo en el período de referencia, fueron integrados 540 677 certificados de derechos agrarios individuales y 298 865 certificados de reconocimiento a miembros de las comunidades agrarias.

Dentro del período de estudios, se integraron a la propiedad privada 4 845 certificados de inafectabilidad correspondientes a una superficie de 7 214 68 hectáreas.⁷¹

En el aspecto de colonias de las 796 colonias existentes en todo el país, 725 han sido ya regularizadas, faltando por resolver la situación jurídico administrativa de 71 colonias, las que comprenden la mayor superficie de este régimen de te-

nencia. Lo que significa que de un total, 4.8 se encuentran sin regularizar. Las que en el sexenio se vieron obstaculizadas su regularización por juicios civiles, invasiones, afectaciones y expropiaciones.⁷²

Por último queda por regularizar una superficie de 11.9 millones de hectáreas de terrenos nacionales de las cuales aproximadamente el 50% se encuentran ocupados por nacionaleros. Siendo sus principales problemas, básicamente de carácter legal.⁷³

3.3.2 ORGANIZACION DE PRODUCTORES

No obstante el régimen se caracterizó por una política agrícola, en contraste con la ausencia de una política agraria incapaz de cristalizar una política de organización agropecuaria.

La Política Agrícola no significó un cambio en la tendencia - histórica del capitalismo mexicano, pues no se cuestionan los más graves desequilibrios de la estructura agropecuaria.

La base productiva dependiente de los moldes tecnológicos impuestos por el "agríbussiness" y altamente vulnerable frente a las condiciones naturales⁷⁴; las importaciones de granos básicos siguen siendo cuantiosas; la ganadería continúa siendo preponderantemente onerosa: más de la tercera parte de las -- tierras de riego se dedica a cultivos forrajeros y una considerable superficie con potencial agrícola se emplea para la -- ganadería extensiva; y el impacto desigual de la crisis afecta en mayor medida a los pequeños productores (sean ejidatarios o minifundista ejidatarios) que ven reducidas sus precarias utilidades por el alto costo de los insumos productivos y las dificultades en la comercialización; y si por el -- contrario se fortaleció la burguesía agrícola (sobre todo la dedicada a productos de exportación como frutas, hortalizas, café y ganado); el capital monopolista orientado al agro. Es decir el Estado continuó profundizando muchas de las políticas que llevaron a la crisis, sin dar una respuesta a los problemas más profundos, la crisis tiene como trasfondo, sobre -- todo, al capital monopolista su peso ha sido decisivo, ya que la monopolización y transnacionalización del campo mexicano ha traído consigo un crecimiento desigual y distorsionado.

En síntesis, la política agropecuaria del sexenio 1976-1982 se planteó como objetivo fundamental la recuperación de la autosuficiencia alimentaria cuya partida, es resultado de una política ininterrumpida desde 1940 de protección a los intereses de la gran burguesía agraria.

Para llevar a cabo dichas políticas agropecuarias se apoyo en los recursos financieros provenientes del aumento creciente de la deuda externa y la reforma administrativa.

El Estado que se vió fortalecido mediante la reforma administrativa, jugó un papel importante en el proceso productivo - haciéndose cargo de la creación de la infraestructura y de la operación de un gran número de servicios básicos (créditos, - aseguramiento, comercialización, y otros), coinvirtiéndose directamente con el capital monopolista privado nacional y extranjero en diversas ramas. Por medio de estos mecanismos y la política de precio de garantía, la política fiscal y comercial, el Estado intervino para regular el proceso de acumulación del capital.

La reforma administrativa mediante una serie de reformas, planes, sistemas (el alimentario mexicano, sobre todo) readeculó la administración pública vigorizando e interrelacionando de modo más eficiente los aparatos del Estado, concretamente las del Gobierno, brazo ejecutor de aquel y mas ampliamente de la clase dominante. Reforma totalizadoras, cohesionadoras e integradoras de un plano nacional de manera eficaz y modernas, al conjunto del sistema administrativo, político y jurídico del país, lo cual vigorizó y reforzó al poder económico, político del Estado.

Lo anterior se expresó en la formulación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) dese una estrategia globalizadora confor

me, al programa de reforma administrativa el sistema de planeación integral y participativo, presentado por un esquema de congruencia en el cual se suman estrategias, objetivos, metas concentradas e instrumentos de acción de corto, mediano y largo plazo que integró a la producción agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología la comercialización y la distribución de alimentos; el fortalecimiento de las áreas técnicas-operativas del sector agropecuario con la fusión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos constituyendo la Secretaría de Agricultura y Recursos (SARH); la fusión de los bancos oficiales, constituyéndose el Banco Rural de México (BANRURAL); la Ley de Fomento Agropecuario y reforzando con otros mecanismos operativos por ejemplo los convenios de producción, función de la Productora Nacional de Granos, S.A.

Para hacer operativa la política agropecuaria, a efecto de mejorar la producción e incrementar la productividad, se planteó con carácter estratégico la organización y capacitación campesina en la sesión del gabinete agropecuario (noviembre de 1977) mecanismo establecido con la reforma administrativa como eje de las decisiones en torno del cual se estructuran las de orden menor o secundario, el acuerdo que establecía una coordinación estrecha entre S.R.A., SARH, BANRURAL y COHASUPD; y las bases generales de operación del sector agropecuario para la organización de productores, considerando prioritario atender, el primer término, el programa de transformación de sujetos de crédito de la banca oficial, al campesino, prevista en la Ley General de Crédito Rural; creándose para ello las Normas para la integración, transformación y funcionamiento interno de los sujetos de crédito por el consejo de administración rural, y acordándose también por el titular del Ejecutivo y los titulares de las Secretarías de la S.R.A. y S.A.R.H., señalándose en el acuerdo de principios que co --

respondía a la S.R.A., funciones de organización formal y a la S.A.R.H. funciones de organización productiva, contrabi -- niendo lo establecido en la Ley de Reforma Agraria.

En este sentido "La S.R.A. acentuaba un enfoque social participativo y sostenía la organización de ejidos colectivos, sobre cualquier otra forma secundaria de asociación de los productores". La "S.A.R.H. consideraba que el aspecto técnico-productivo, así como la organización de los diferentes tipos de productores en el mismo plano de igualdad, considerando por igual - las distintas formas de organización.

En este contexto el Programa Nacional de Organización de los productores rurales S.A.R.H, sostenía como principios o conceptos organizativos.

"La organización económica de los productores es un medio para incrementar la producción y eficiencia del sector agropecuario"...

"La unidad de acción, programación y coordinación de las políticas de producción y organización conjunta, son los distritos agropecuarios de riego y temporal"...

El SAM proponía una concepción de orientación productiva (de autogestión campesina y la organización prioritaria de ejidos y comunidades), y técnico administrativo de la organización.

La Ley de Fomento Agropecuario precisaba el contenido de la Nueva Organización, que se caracteriza principalmente por los mecanismos legales de asociación entre el sector de propiedad social y el privado, contemplando la integración de unidades de producción entre pequeños propietarios y comuneros, esta--

bleciendo que la distribución de utilidades se realizará conforme a las aportaciones registradas tanto en capital como en trabajo.

Por lo tanto las unidades de producción como se concibieron - negaban los principios elementales de la asociación cooperativista, en donde el reporte se lleva a cabo conforme al trabajo aportado y no en relación al capital.

En consecuencia, el capital representaba mayores utilidades, procurando su desarrollo en detrimento de los recursos de los Ejidatarios y Comuneros, contribuyendo a la desgregación de - los núcleos rurales existentes.

La S.R.A. para llevar a cabo las funciones de organización, - en el aspecto formal en los núcleos agrarios, y sobre todo dar operatividad a la Ley de Fomento Agropecuario- que consideraba la organización de unidades de producción en tierras ejidales y comunales con la inversión del capital privado, le gitimando abiertamente la renta de las parcelas ejidales y comunales, que ya transcurrían en forma simulada, se reestructuró el área de organización de la institución, creándose la -- Subsecretaría de Organización en 1980, con el objeto de agilizar las actividades en materia de organización e incrementar la producción agrícola, cuyas funciones primeramente habían - sido relegadas de una Subsecretaría a una Dirección General. Además de lo anterior, se adecuaron las bases jurídicas que regularían las relaciones internas y externas de los núcleos agrarios, conforme a la Ley de Fomento Agropecuario, originándose las "Normas para la Organización de los Núcleos Agrarios", con base en los conceptos contenidos en libro III de la Ley de Reforma Agraria referente a las características económicas de los núcleos agrarios (D.O. 23 de julio de 1981) VER ANEX09.

Estableciéndose en estas :

- I. Las normas para la organización interna de los núcleos agrarios, para su desarrollo social y económico, comprendiendo las áreas de :
 - 1) Producción, como la realización de las actividades de explotación y transformación de los recursos de los núcleos agrícolas, así como el establecimiento de servicios que permitieran su aprovechamiento.
 - 2) Administración referida a las actividades de gestión, prestación de servicios y acción social pudiéndose integrar por los sectores de crédito, riego, maquinaria, transporte y aquellos que se establezcan en apoyo a la producción y comercialización;
 - 3) Comercializar las actividades relativas a la venta de los productos y adquisición de insumos e implementos para la producción integrándose por los sectores de comercialización y consumo y;
 - 4) Apoyo que comprende las actividades referentes a la operación y funcionamiento de la unidad agrícola industrial para la mujer; la parcela escolar y zona urbana, las que se constituirían y operarían de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Reforma Agraria y reglamentos respectivos.

Según su naturaleza se integrarían en sectores, grupos de trabajo individual en su caso. Estando a cargo los sectores de un secretario auxiliar que fungiría como gestor de este. Los

sectores y grupos de trabajo deberfan contener los siguientes aspectos:

- a) Duración
- b) Objetivos
- c) Capital
- d) Funcionamiento
- e) Facultades del Secretario Auxiliar
- f) Derechos y Obligaciones de los Integrantes
- g) Reparto de Utilidades
- h) Desolución y Liquidación.

II. Las acciones e instrumentos para la organización las cuales se caracterizan por:

- 1) El asambleismo como mecanismo de toma de decisiones tanto en asambleas ordinarias como extraordinarias, recayendo el mayor peso específico en esta última con el objeto de darle mayor agilización, conocer y resolver los asuntos en materia de organización como por ejemplo la celebración de contratos del núcleo agrario con terceros; y las asam-bleas de balance y programación como el instrumento organizativo encargado de programar, coordinar, y evaluar las actividades económicas y sociales - del núcleo agrario.
- 2) El reglamento interno como el regulador de la administración y funcionamiento de los derechos y obligaciones de sus integrantes (sectores o grupos de trabajo) y sus actividades conforme a la explotación adoptada;

- 3) Los secretarios auxiliares dependiente del comisariado ejidal desempeñando funciones de gestión - coordinación, ejecución en relación con el sector a su cargo y,
- 4) Los sistemas administrativos y contables que establezca, los núcleos agrarios adoptando los sistemas de administración y contabilidad que demanden sus necesidades, las cuales estarán basados en el conjunto de técnicas que permitan la eficiente administración, supervisión y control de sus actividades y recursos y.

III. Los procedimientos de organización, comprendido:

1) Las acciones organizativas:

- a) La realización de trabajos técnicos investigación y evaluación que sean necesarios;
- b) Celebración y sanción de los actos formales del núcleo, con motivo del proyecto;
- c) Revisión e inscripción en el registro agrario nacional de la documentación levantada. En este procedimiento se inicia a petición de parte o de oficio, ejecutado los trabajos organizativos la delegación agraria integra la documentación respectiva, remitiéndola a la Dirección General de Organización Agraria o a su Unidad Administrativa desconcentrada correspondiente, para su revisión y dictámen (replameto inter

nos, sectores, trabajos técnicos, etc.) y posteriormente expedir la constancia respectiva y remitirla al registro Nacional para su inscripción y registro.

- 2) Cambio de régimen de explotación, el cambio de régimen de explotación individual o colectivo de los núcleos agrarios, se realizaría por considerar que esta modalidad les permite incrementar su eficiencia productiva, su capacidad de capitalización y el aprovechamiento integral de sus recursos; y
- 3) El procedimiento electoral, los núcleos agrarios eligieran libremente a los integrantes del comisariado ejidal o comunal mediante asamblea general extraordinaria, sin embargo a la elección de autoridades internas deberá acudir un representante de la delegación agraria o promotoría que bajo su responsabilidad intervenga en los términos de Ley; correspondiendo a la S.R.A., resolver en definitiva sobre el proceso electoral en su caso, del comisariado ejidal, de bienes comunales y consejeros de vigilancia de ejidos y comunidades, comprendiendo las acciones de calificación, suspensión, destinación y sustitución por los suplentes.

Con la Ley de Fomento Agropecuario y las normas para la organización de los núcleos agrarios se daba cobertura legal al arrendamiento de parcelas, además no se establecían límites de tiempo y de superficie al capital privado en el usufructo de la tierra, lo cual contradice en su espíritu al artículo 27 Constitucional.

Por otra parte, se oponía a los objetivos del SAM., si bien

al igual que este no atacaba la raíz del problema del agro, - ya que la política trazada del Estado no modificaba la estructura en la tenencia de la tierra y si reforzaba el sistema de dominación contra los campesinos pasando a segundo término la S.R.A.

Por naturaleza los campesinos no podían ser socios de los capitalistas mediante esta cobertura legal se autorizaba el rentismo y una opción a la capitalización, el agiotismo e intermediarismo.

Con ello se fortaleció el capital privado el sector rural significando un procedimiento de corporativismo, al no permitir la libre asociación de los trabajadores del campo. Se adoptaron formas que no correspondían a la realidad, como son las sociedades mercantiles (forma moderna del capital) que tienen prohibición constitucional para explotar la tierra, que determina que la entrega del capital al campo tenga que adoptar -- formas ilegales, es decir la asociación entre el ejidatario y capital privado de cobertura legal al rentismo y al control de tierras, y ante esta modalidad los subsidios del Estado son canalizados a la burguesía agrícola, tendiente a consolidar el capital transnacional. La penetración del capital no es nada nuevo, pero sin embargo, se puso en evidencia la forma en que controla la tierra y la producción, directa e indirectamente, como parte de los mecanismos de control.

Para llevar a cabo las acciones de organización con el objeto de promover la integración organizativa de los productores, desde el punto de vista formal, se formuló el programa nacional de productores sobre la base de un módulo de promotores como el órgano ejecutor del programa.

La meta Global inicial de este programa era la de atender en forma contfnua hasta 1982, a los 25 mil Ejidos del país en los diferentes niveles de organización.

Para ello, se inició la desconcentración de las áreas operativas de organización agraria, a partir de 1980, mediante re -- presentaciones regionales, con el propósito de llevar a cabo de manera más ágil la dictaminación de expedientes de organización para la inscripción de la actuaciones organizativas en el Registro Agrario Nacional.

Dentro del marco de la coordinación interinstitucional se suscribieron diversos convenios:

S.R.A.-COPLAMAR.- En 1981, se suscribió el convenio que crea el sistema de servicios integrados de apoyo a la economía campesina, COPLAMAR cuyo objetivo básico era lograr la participación campesina a nivel microregional, en el proceso de planeación y programación.

En este sentido se hizo la emisión del acuerdo que crea los - comités agrarios de promoción productiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 1981, también se emitió el reglamento de los comités agrarios de promoción productiva (D.O. el 10 de diciembre de 1981.)

S.R.A.-PACE.- Este convenio dió origen al programa de - apoyo a la comercialización y cuyo objetivo consistía en organizar a los productores de maíz y frijol en las zonas temporales conforme a la legislación aplicable y las normas para la organización de los núcleos agrarios.

S.R.A.-SAM.- Correspondiendo al área de organización agraria intervenir en las actividades referentes al Sistema Alimentario Mexicano, no sólo promoviendo y organizando a los ejidatarios y comuneros, sino garantizando su participación en los diferentes programas que contemplaba el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, especialmente en lo referente a la programación de actividades de los núcleos agrarios comprendidos en los distritos de temporal ya que a partir de la asamblea de balance y programación vincularían sus requerimientos a la planeación distrital por medio de los comités agrarios de promoción productiva.

A fin de apoyar la organización campesina en 1981 el secretario del ramo, dispuso que se impusieran durante tres meses las tareas que se realizaban en materia de organización agraria en los ejidos y comunidades del país con la participación de los 2,300 promotores.

En este sentido se apoyaron 5 programas prioritarios y bajo este contexto la subsecretaría de organización agraria, reprogramó el universo de trabajo que tenía estipulado a principios de año y el cual, era el de llevar acciones de organización agraria a 1 800 núcleos agrarios, ampliándose este universo a 12,000 núcleos agrarios constituyéndola:

Los programas de promoción, capacitación y organización a 12,000 núcleos agrarios, el programa de apoyo a la comercialización ejidal en 6,500 núcleos agrarios, el programa S.R.A.-COPLAMAR contempló un universo de 7,500 núcleos agrarios; el programa S.R.A.-SAM.- a su vez contempló un universo de 4,400 núcleos agrarios y cambios de autoridades ejidales en 1,372 ejidos.

Para desarrollar estos programas en primera instancia, se llegaron a cabo 4,728 cursos de capacitación, habiéndose participado en ellos 2,199 promotores y 127,873 campesinos.

Por lo que se refiere a la parte operativa se celebraron - 6,024 asambleas extraordinarias, se constituyeron 1,412 sectores de comercialización, se formaron 706 comités agrarios de promoción productiva; se han verificado 2,143 elecciones de - secretarios auxiliares y realizado 392 cambios de autoridades ejidales.

La promoción productiva y de comercialización tendiente a mejores sistema de producción y venta de productos, en el sexenio se realizaron en 14 mil ejidos, entre estas tareas destacan las inversiones productivas con recursos entregados por el Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal que ascendieron las inversiones en el sexenio a 2 mil 483 millones distribuidos en 4 mil 468 actividades productivas en Ejidos y Comunidades.⁷⁶

En la organización y productividad campesina en el sexenio se realizaron en este aspecto 18 mil 800 asambleas de balance y programación; 44 mil secretarios auxiliares designados en las direcciones ejidales; 16 mil 800 estudios socioeconómicos; 7 mil reglamentos internos; 1 mil 600 parcelas escolares y 1 -- mil 420 unidades agrícolas e industriales para la mujer. Esto en lo que toca a acciones de organización interna en los ejidos.⁷⁷

En lo que se refiere a formas asociativas las cifras de 204 uniones de ejidos, 177 corporativas, 248 sociedades de producción rural, 168 sociedades⁷⁸ de solidaridad social y 57 asociaciones de interés colectivo.

Los programas de organización se caracterizaron por la coordinación con otras entidades del sector agropecuario, cuyo resultado de los programas normales significaron la atención a 24 mil núcleos agrarios.

La reforma administrativa como estrategia programática de desarrollo, significó un gran apoyo para lograr con mayor eficacia los objetivos de organización en el medio rural. Así como mediante la desconcentración se hayan atendido y resuelto problemas de la organización en el lugar que se generaron éstos.

Asegurando también el suministro y racionalidad de los recursos presupuestales, la cohesión de los recursos físicos y la adecuación legal e institucional permitiendo establecer los mecanismos de control de las superficies ejidales y comunales de ejidatarios y comuneros y las formas de organización.

Los objetivos de cambio en las formas de organización agraria no obstante fueron consecuentemente generados y legitimados mediante la reforma administrativa con una nueva estructura jurídica institucional armonizando los objetivos que se pretendían alcanzar, determinada por la política agropecuaria -- del régimen más ampliamente por la estructura económica, respondiendo a los intereses de la sociedad objeto de cambio. Esto significa que la reestructuración de la administración agraria, fue en concordancia con la política agropecuaria, en el fortalecimiento de la estructura económica y social dominante, viéndose fortalecida la estructura de producción con los ajustes en la concepción y operación de sistemas y servicios.

Consecuentemente el desarrollo del sistema planteado de organización, propició la estratificación social interna de los núcleos agrarios, debido al aprovechamiento de los distintos

recursos, por el reducido grupo de productores cuyo nivel téc nico y económico se le permitió, sobre todo en las regiones con mayor desarrollo, que constituyen un importante mercado, para una serie de industrias, en la que el capital es preponderante (maquinaria agrícola, comisiones, semillas mejoradas, productos veterinarios, etc.) quedando sujeta dicha producción agropecuaria a las demandas establecidas por las agroindustrias y el mercado de exportación, cultivos más rentables, por ejemplo la ganaderización, que provocó el desplazamiento de granos básicos por cultivos forrajeros, etc. en detrimento de alimentos básicos de consumo generalizado, quedando a su vez sujeta a la comercialización interna y externa de los intermediarios tradicionales, de los complejos agroindustriales, transnacionales y de los exportadores; o bien por aquellos campesinos a los que se le impulsó mediante procedimientos paternalistas. Propiciando también, la monopolización y transnacionalización de recursos (incluida la tierra por vías legales o ilegales, como el rentismo) por una burguesía agrícola altamente subsidiada.

La incorporación de tierras al cultivo mediante el incremento de la inversión en campo, transferencia tecnológica y asistencia social no implicó una parte mayor productividad de productos básicos sino por el contrario mejorar las condiciones de cultivo más rentables y con ello la dependencia de ejidatarios y jornaleros al régimen de asalariado.

Acentuándose más el desequilibrio en la estructura productiva y de las clases sociales, por la polaridad de las condiciones de acumulación del capital de producción y de beneficios; y el aumento de la dependencia de nuestro país respecto a E.U.A., por la importancia masiva de granos y alimentos básicos, que colocan a México dentro de la división internacional

del trabajo impuesto por el imperialismo. La participación activa de los ejidatarios y comuneros en los programas fue solamente de manera formal, cuando se le condicionó la obtención de un servicio, a la adopción de determinadas formas de organización, sin que en la realidad se modificara sus estructuras de participación y de producción.

La política organizacional fue incongruente con las necesidades reales del campesino, impidiendo avances en la resolución de los problemas y desarrollo del campo, sin resultados en autosuficiencia alimentaria, incremento del empleo y crecimiento agropecuario, debido a la falta de una política de organización de los productos rurales ejidal y comunalde auténticas y eficientes unidades integrales de producción, así como de una política que respetara y fortaleciera las formas de propiedad establecida en el Artículo 27 Constitucional.

La explicación de este tipo de crecimiento económico desigual y concentrado se tiene en la ya larga crisis que afecta a la agricultura y prácticamente el conjunto rural mexicano. Su explicación, así como su solución, tienen un inexplicable punto de partida en el esquema de relaciones de abierta y total subordinación productiva, fiscal y financiera a que se sometió el campo mexicano, en áreas de una industrialización tanto social como regional y sectorialmente.

La reforma no significó simplemente una resultante mecánica de causa y efecto entre las transformaciones propias de la dinámica del capitalismo, desde luego éstos obedecen en gran parte a esta dinámica y trata de ajustar la -- maquinaria de poder en el marco de la crisis que intensifica y hace más -- patente el deterioro y desajuste de la estructura y funcionamiento de la -- Administración Pública tanto en la dirección administrativa, como de dominio político.

El régimen de López Portillo tiene que afrontar la crisis económica estructural de México, que se agrava y agudiza en las últimas décadas, antes fuertes presiones internas y externas. Ante esta situación el Gobierno adopta, como una de las soluciones a los problemas sociales, la reforma administrativa, -- lo cual significaba un cambio de forma, puesto que reformaba su aspecto más visible el más activo en la administración, sin trastocar su naturaleza política, lo que fortalecía la dirección y el dominio político de la Administración Pública. En consecuencia las demandas sociales, concretamente de la -- reforma agraria sigue sin resolverse dando lugar a su permanente actualidad. La Administración Pública para el cambio social por tanto se presenta en el ámbito político en virtud de que la determinación del cambio su contenido y alcance y medios para lograrlo dependen de la voluntad política imperante -- o de quienes la proponen.

En la presente tesis se demostró la hipótesis enunciada al principio de la investigación, la reforma administrativa en un movimiento situado dentro -- del sistema capitalista el cual no suprime la dirección y la dominación -- política, por el contrario, la administración pública se reorganizó incrementando su capacidad de dirección y control estructural y funcionalmente de -- manera eficaz y moderna para llevar a cabo la política expuesta del Presidente, todo lo cual vigorizó y reforzó el poder ejecutivo.

La reforma administrativa trae modificaciones importantes a la legislación administrativa, fundamentalmente se establece por primera vez una nueva ley ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA que comprende las nuevas bases de la administración pública tanto centralizada - dependencias directas del ejecutivo - como paraestatales - organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos -, y ordena las políticas generales de su funcionamiento para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales, humanos y financieros de que dispone.

Lo que permitió convertir la compleja estructura burocrática en un instrumento con responsabilidades claras y concisas, simplificar su estructura y eliminar gran parte de la duplicación y superposición de funciones, el control, la coordinación y vigilancia de las entidades paraestatales, permitiendo que las decisiones gubernamentales se ejecuten efectivamente.

La reforma administrativa, además de constituir una reestructuración operativa implica una redistribución fundamental y significativa en la estructura del poder público, con la redistribución básica de facultades entre las diversas secretarías de estado y la subordinación sectorial de entidades - paraestatales y sus respectivos coordinadores.

Los principales cambios en la Administración Pública centralizada que se realizaron, modificaron la competencia de siete secretarías de estado, tres -- de las cuales cambiaron de denominación y se creó un nuevo departamento administrativo, elevado posteriormente a secretaría de Estado, así como las unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación adscrita al Presidente - de la República.

También los aspectos funcionales fueron actualizados con apoyo en las nuevas leyes del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, General de Deuda Pública, así como las reformas y adiciones a la ley orgánica de la -- Contaduría Mayor de Hacienda. Se instituyó con ellas la obligación de programar todas las acciones públicas conforme a objetivos y metas claramente

establecidas a presupuestar pro programas y a contabilizar los costos a fin de estar en mejores condiciones de controlar las acciones y evaluar los resultados de la actividad pública.

La Secretaría de Programación y Presupuesto constituyó uno de los instrumentos fundamentales para darle dirección coherente y unitaria a las acciones del gobierno al integrarsele las principales funciones de regulación y apoyo global, antes dispersas, bajo un solo mando la programación del presupuesto, la contabilidad estadística, que antes correspondían a cuatro dependencias. Lo anterior permitió el fortalecimiento de la planificación, disciplina y supervisión del gasto público del manejo presupuestal analizar y auditar el gasto público.

Las reformas a la administración paraestatal, agruparon por sectores de actividad económica y social al conjunto de entidades, responsabilizando a las distintas secretarías de estado o jefe de departamento de la programación, coordinación y evaluación y reforma administrativa de aquellas entidades agrupadas en el sector a su cargo.

Al quedar las empresas estatales bajo las pautas del sector central, significó un cambio radical en el aparato estatal lo cual permitió un control político de las entidades paraestatales.

La sectorización constituyó un verdadero programa político dentro del estado para ordenar y apuntalar líneas más verticales y dinámicas, se instituyó por primera vez un modelo de estructura jerárquica, al definir niveles jerárquicos y atribuciones específicas a nivel global o macroadministrativo cuyo responsable el Presidente de la República como auxiliar en la orientación y apoyo global de las actividades públicas las dependencias globalizadoras S.P.P. y S.H. y C.P. - a nivel mesoadministrativo en donde se encuentran los coordinadores o cabeza del sector que son secretarios responsables de un campo específico de la acción gubernamental, y nivel microadministrativo que es responsabilidad de cada uno de los órganos sectorizados.

Se integraron los gabinetes especializados, como eje de las decisiones y métodos de gobierno entorno del cual se estructuraron las de orden menor así como se estableció la figura jurídica de desconcentración administrativa para garantizar una efectiva delegación de autoridad dentro de los ámbitos estructurales y espaciales de la administración pública.

Los Convenios Unicos con los Gobernadores de los Estados permitió establecer un marco centralizado de coordinación de las actividades y obras en los Estados reduciendo duplicidad y costos innecesarios, así como político con una mayor injerencia a los gobiernos estatales. Por tanto el supuesto fortalecimiento al federalismo implicó una mayor centralización.

La reforma a la administración de personal constituyó una preocupación creciente de profesionalización de los cuadros administrativos, debido a la dinámica burocrática, para el mejor desempeño de funcionamiento de la administración pública. La reforma administrativa reflejó su mayor capacidad de dirección y dominio para llevar a cabo la política agraria establecida por el Presidente López Portillo - que propugnó por un aumento de la productividad y dar por terminado el reparto agrario.

La política agraria tuvo sus limitaciones en el marco de la crisis global, de la explosión demográfica, de los problemas rezagados del S.R.A. y de la imposibilidad de dar lugar a una política agraria ante profundos desequilibrios estructurales (agrarias y agropecuarios) a causa del peso de la monopolización y la transnacionalización del campo, que orienta su producción al mercado exterior, lo que ha traído un crecimiento desigual y distorsionado.

La política agraria del regimen de López Portillo no significó un avance real en las soluciones a los problemas estructurales en el campo: en la tenencia de la tierra, en el control de las compañías transnacionales, manteniéndose intactas la monopolización de la industria alimentaria y el control político, etc.

La política agraria se expresó en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y en -- una legislación la ley de fomento agropecuario (LFA). El SAM no intentó transformar los problemas estructurales del campo sino intentó afrontar las comple-- jas contradicciones generales en el campo por el proceso de concentración capi-- talista en la agricultura, en el marco de la crisis y la creciente inestabili-- dad social, económica y política, destinada a desviar y paliar el descontento -- de los campesinos y como estrategia de manipulación social hizo renacer la con-- fianza en el regimen entre los campesinos; significando una ampliación conside-- rable de crédito y subsidios y en general de recursos, para revitalizar la pro-- ducción de granos en tierra de temporal que se complementó con la L.F.A. como -- el mecanismo legal para la aplicación del SAM, que autorizó desde el punto de -- vista legal la renta de parcelas ejidales y comunales, que tenía prohibición -- constitucional para explotar la tierra, el uso de trabajo asalariado y el con-- trol de tierras, todo lo cual benefició, las áreas más desarrolladas (sistema -- de cultivo tecnología, etc.), de la burguesía agrícola y el capital monopolista. La mayor organicidad de la infraestructura administrativa, se expresó mediante la planificación integral en el SAM dentro de un esquema de congruencia, en los distintos niveles jerárquicos y de gobierno, en la toma de decisiones en el ga-- binete agropecuario, en la coordinación intersectorial, en la designación de la S.A. y R.H. como cabeza del sector agropecuario. En la fusión de los bancos -- con la creación del Banco de Crédito Rural (BANRURAL), la definición de las po-- líticas de precios de garantía, fiscales y comerciales. Por otra parte se reforzó el sistema de dominación política de los campesinos a través de los créditos -- (BANRURAL) dirección del proceso productivo (SARH) y la tenencia de la tierra -- (SRA) y de sus organizaciones políticas.

La política agraria sobre tenencia y la organización agraria, a través de la -- SRA, se orientó a culminar con el reparto agrario mediante el desahogo del re-- zago agrario, dar seguridad agraria a través de certificados de inafectabilidad y fortalecer la organización agraria conforme a L.F.A. expresada en las "Normas

para la producción de los núcleos agrarios". Sin duda con esta política se otorgó garantía a la burguesía agraria y los monopolios transnacionales, para invertir más en el campo, y de esta manera incrementar la capacidad productiva, sin embargo lo que significó ampliación del gran capital a costa de la subordinación del ejido y la comunidad.

El desahogo del rezago agrario, transformó las presiones políticas en problemas administrativos, al plantearse la reforma administrativa como el medio para agilizar los procedimientos agrarios, que permitirían la ejecución efectiva de las resoluciones presidenciales publicadas pendientes de ejecutar, lo cual le permitió afrontar los problemas en sus propios lugares de origen mediante la desconcentración administrativa y un mayor control político, fortaleciendo la burocracia agraria.

No obstante con estas acciones no dio continuidad a la contrarreforma agraria, -- puesto que las principales causas de inejecutabilidad de las resoluciones presidenciales, se deben a la interposición del amparo agrario y los certificados de inafectabilidad, sobre todo del neolatifundio.

La correlación de fuerza en el seno del Estado favoreció a la burguesía agraria, que al igual que en el régimen de Miguel Alemán, ha logrado plasmar sus avances en enmiendas a las leyes incluso en nuevos ordenamientos legales.

La reforma administrativa en la S.R.A., se realizó en apoyo a las prioridades agrarias del rezago agrario y de organización de los ejidos y comunidades en el marco del Programa Nacional de la Reforma Administrativa. Adecuándose los sistemas operativos de orden legal estructural, funcional, organización y coordinación sectorial y de desconcentración Administrativa.

Las adecuaciones estructural y funcional simplificarán la estructura de S.R.A., precisó responsabilidades evitándose cierta duplicación de funciones, así como el establecimiento de sistemas y técnicas modernas de las funciones de apoyo ad

administrativo: Planeación, presupuesto y programación, auditoría y control, evaluación, información y estadística, contabilidad y los recursos financieros, -- humanos, materiales, lo que significó un cambio cualitativamente diferente en -- el proceso de planeación, presupuestación, coordinación, ejecución, control y -- evaluación de las actividades de la S.R.A.

La sectorización agrupó a las entidades paraestatales de la S.R.A., simplifican do su estructura y funcionamiento, permitiendo una mayor integración, coordina-- ción, control y coherencia de sus acciones.

La desconcentración administrativa y jurídica de las actividades, de los recur-- sos y de las decisiones centrales en todos sus niveles, y el establecimiento de convenios con los estados, hizo posible que los procedimientos agrarios se rea-- lizarán con mayor precisión jurídica, celeridad y eficacia.

El impacto de la reforma administrativa generó una transformación en la estruc-- tura y funcionamiento de la S.R.A., que incrementó su capacidad operativa, per-- mitiéndole una mayor dirección administrativa y control político de los campe-- sinos.

La reorganización estructural y funcional de la S.R.A., le permitió llevar a ca bo el programa del rezago agrario, quedando acciones por concluir en virtud de la interposición del amparo agrario, o por causa de carácter político, manifes-- tándose con ello el incremento de la capacidad operativa imprimida por la refor-- ma administrativa, las contradicciones de los conceptos legales agrarios y las limitaciones administrativas y en consecuencia la permanencia del rezago agra-- rio. La regularización de tenencia de la tierra se caracterizó por la incon-- clusión del rezago agrario, la ejecución de aquellos expedientes dictaminados -- positivos, la actualización de los derechos agrarios individuales como de los -- núcleos, sujetos de crédito, y con acceso a tecnología, el otorgamiento de cer-- tificados de inafectabilidad y dotación y ampliación de tierras y N.C.P.E., me-- diante el procedimiento de traslado de campesinos hacia zonas de marcada baja -- densidad poblacional.

La reforma administrativa permitió llevar a cabo la organización agraria tanto interna como externa de los núcleos agrarios, orientada para la producción, conforma L.F.A., que se estableció en las normas para la organización de los núcleos, agrarios (D.O. 23 de julio de 1981), lo que implicó la adecuación de determinadas formas de organización agraria facilitándole las funciones técnicas productivistas de la SAHR y el otorgamiento de crédito de BANRURAL. Sin embargo la organización de los núcleos agrarios significó que tanto los ejidatarios y comuneros se involucraran en términos formales, debido a que se le condicionó el crédito, etc., pero en la realidad no modificaron sus estructuras de producción y participación, reflejándose las contradicciones en las figuras organizativas, el rentismo y el control de las tierras ejidales y comunales; todo lo cual permitió incrementar, la productividad de cultivos más rentables en detrimento de los productos básicos y una mayor profundización de los desequilibrios en el campo.

Tanto en el proceso de planeación, organización y regularización de tenencia de la tierra, mediante la reforma administrativa, se adecuó e integró un sistema de información geográfica, política, económica, social, tecnológica y del nivel de aprovechamiento de los núcleos agrarios o unidades productivas lo cual le permitió a la S.R.A., un mayor control político y económico del sector ejidal y comunal, de la propiedad privada y en general del universo agrario.

NOTAS
INTRODUCCION I

1. OMAR GUERRERO, LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA, P. 183 .
2. IBIDEM, P. 214.
3. IBIDEM
4. IBIDEM, P. 244 .
5. IBIDEM
6. OCTAVIO RODRIGUEZ ARAUJO, " PROLOLOGO ", OMAR, OP.CIT. P. 12
7. OMAR, OP.CIT. P. 97.
8. IBIDEM, P. 190.
9. IBIDEM, P. 194.
10. IBIDEM, P. 195.
11. IBIDEM
12. IBIDEM, P. 198.
13. IBIDEM, P. 202.
14. IBIDEM, P. 203.
15. JORGE CARRION, EL ESTADO MEXICANO HOY, P. 5
16. IBIDEM. P. 18.
17. IBIDEM
18. RAMON MARTINEZ ESCAMILLA, " MEXICO : ESTADO, APARATOS DE PODER Y CAPITALISMO MONOPOLISTA DE ESTADO ", EL ESTADO MEXICANO HOY, P. 48
19. MARCOS KAPLAN " EL LEVIATAN CRIOLLO..", CIT. POS., RAMON, --
IBIDEM P. 51.
20. IBIDEM P. 53.
21. MICHEL GUTELMAN, CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MEXICO, -
P. 82.
22. IBIDEM, P.83.
23. ROGER BARTRA, CAMPESINADO Y PODER POLITICO EN MEXICO, P.III.

CAPITULO I

1. ALEJANDRO CARRILLO CASTRO, " LA REFORMA ADMINISTRATIVA AC-TUAL Y FUTURA ", EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION EN MEXICO PA-RA EL PERIODO 1976 - 1982, P. 222.
2. IBIDEM, P. 225.
3. IBIDEM
4. IBIDEM, P. 230.
5. IBIDEM, P. 231.
6. IBIDEM
7. IBIDEM, P. 232.
8. IBIDEM, P. 234.
9. IBIDEM, P. 240.
10. IBIDEM, P. 241.
11. OCTAVIO RODRIGUEZ ARAUJO, " ESTADO Y PARTIDOS EN MEXICO ",--
EL ESTADO MEXICANO HOY, P. 114
12. IBIDEM
13. IBIDEM
14. IBIDEM, P.P. 115, 116.
15. SAMUEL I. DEL VILLAR " REFORMA ADMINISTRATIVA ", REVISTA PRO-CESO N° 12, 22 DE ENERO, 1977. P. 6.
16. IBIDEM, P. 8.
17. IBIDEM
18. IBIDEM, P. 9.
19. IBIDEM
20. IBIDEM
21. IBIDEM
22. JOSE F. FERNANDEZ SANTILLAN, TEMAS SOBRE TEORIA DE LA ADMI-NISTRACION PUBLICA, P 18.
23. IBIDEM, P. 34.
24. OMAR GUERRERO, LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO CA-PITALISTA, P. 246

25. MARX Y ENGELS, " OBRAS ESCOGIDAS " ED. PROGRESO MOSCU, 1980, CIT. POS., JORGE CARRION, EL ESTADO MEXICANO HOY P. 20
26. JORGE CARRION, OP. CIT., P. 30.
27. IBIDEM
28. SAMUEL I. DEL VILLAR, OP. CIT. , P. 11.
29. IBIDEM
30. IBIDEM, P 12
31. ROMERO R. FLORES CABALLERO. ADMINISTRACION Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO, P 290.
32. SAMUEL I. DEL VILLAR, OP. CIT. , P. 12.
33. ALEJANDRO CARRILLO " REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO ",----
ADMINISTRACION PUBLICA Y CAMBIO SOCIAL, P. 20.
34. IBIDEM
35. IBIDEM, P. 19
36. SAMUEL I. DEL VILLAR, OP. CIT., P. 12
37. ROMERO R. FLORES, OP. CIT. , P. 291.
38. ALEJANDRO CARRILLO, OP. CIT., P 20
39. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, PRESIDEN---
CIA DE LA REPUBLICA, " MARCO GLOBAL ADMINISTRATIVO DEL GO---
BIERNO FEDERAL ", LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FE---
DEPAI MEXICANO, P. 127.
40. IBIDEM, P. 128.
41. JORGE CARRION. OP. CIT. P. 19
42. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, OP CIT , --
P. 128.
43. IBIDEM
44. VID., ACUERDO POR EL QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA PARAESTATAL SE AGRUPAN POR SECTORES, D.O. 17 DE ENE
RO DE 1977.
45. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, OP. CIT. , --
P. 21.
46. IBIDEM, P. 132.

CAPITULO II

1. SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA, AUTOEVALUACION DEL SECTOR--
AGRARIO 1978, P. 5
2. IBIDEM
3. IBIDEM
4. IBIDEM
5. IBIDEM
6. IBIDEM, P. 7
7. IBIDEM
8. IBIDEM
9. IBIDEM
10. IBIDEM, P. 8.
11. S.R.A., DIAGNOSTICO DE SECTOR AGRARIO 1978, P. 9.
12. IBIDEM
13. IBIDEM
14. IBIDEM
15. IBIDEM, P. 10
16. IBIDEM, P. 11
17. GACETA UNAM VOL. I Nº 66, 20 DE SEPTIEMBRE 1982. P. 10
18. ROBERTO BERMUDEZ, " CAMPESINADO Y REFORMA AGRARIA EN UN -
MEXICO EN CRISIS ", REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS, P. 28.
19. IBIDEM, P. 29
20. IBIDEM, P. 20
21. IBIDEM, P. 29
22. GACETA UNAM VOL. I Nº 66, OP. CIT P. 20.
23. IBIDEM
24. ROBERTO BERMUDEZ, OP. CIT. , P. 29
25. S.R.A. AUTOEVALUACION DEL SECTOR 1978, P. 14.
26. RODOLFO STAVENHAGEN, ET AL. , NEOLATIFUNDISMO Y EXPLO-
TACION, P. 19.
27. S.R.A., PROGRAMA DE ACCION 1983- 1985, P. 12.

C A P I T U L O III

1. S.R.A., SUBSECRETARIA DE ASUNTOS AGRARIOS, AUTOEVALUACION--SEXENAL DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA P. 2
2. IBIDEM, P. 4
3. IBIDEM
4. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, INFORME PROGRAMATICO DE ACCIONES DE --REF. ADMITIVA P 436.
5. VID., PERIODICO UNO MAS UNO, 2 DE DICIEMBRE DE 1980.
6. S.R.A., SUBSECRETARIA DE ORGANIZACION AGRARIA, AUTOEVALUACION DEL PROG. DE REF. ADMITIVA. P. 3.
7. VID. DIARIO OFICIAL 25 DE JULIO, 1981.
8. S.R.A. SUBSECRETARIA DE ORGANIZACION AGRARIA, OP. CIT., --- P.P. 3,4.
9. IBIDEM, P.P. 5,4.
10. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, OP. CIT. -- P. 249.
11. S.R.A., SUBSECRETARIA DE PLANEACION E INFRAESTRUCTURA AGRARIA, AUTOEVALUACION SEXENAL DEL PROGRAMA DE REF. ADMINIS--TRATIVA, P. 4
12. IBIDEM, P. 9
13. IBIDEM.
14. IBIDEM
15. IBIDEM P. 10
16. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, OP. CIT. -- P. 501.
17. S.R.A. , DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO DEL SECTOR REFORMA AGRARIA EN EL PERIODO 1977 - 1982, P.P. 1, 2.
18. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTU--DIOS ADMITIVOS. LIBRO SEGUNDO, " PROGRAMAS ESPECIFICOS Y SUS--LINEAMIENTOS DE ACCION ", LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ES--TADO FEDERAL MEXICANO, PROGRAMA I, P. 5

19. S.R.A., DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO..., OP. CIT., P. 7.
20. IBIDEM, P. 5.
21. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, INFORME..., OP. CIT., P. 7
22. S.R.A., DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO..., OP.CIT. P. 8.
23. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES..., OP. ---- CIT., PROGRAMA II, P. 2.
24. IBIDEM, P. 14.
25. S.R.A., DIAGNOSTICO, OP. CIT., P. 10.
26. IBIDEM, P. 12.
27. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES..., OP.CIT., PROGRAMA III, P. 3.
28. IBIDEM, P. 5.
29. IBIDEM, P. 6.
30. S.R.A., DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO ..., OP. CIT., P. 15.
31. IBIDEM, P. 16.
32. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES..., OP.CIT., PROGRAMA IV, P.P. 1, 2.
33. S.R.A., DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO..., OP. CIT., P. 17.
34. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES..., OP. CIT., PROGRAMA V, P. 6.
35. IBIDEM, P. 10.
36. IBIDEM, P. 13.
37. S.R.A., DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO..., OP.CIT., P. 19
38. IBIDEM, P.P. 21, 22.
39. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES..., OP.CIT., PROGRAMA VII, P. 12.
40. S.R.A., DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO..., OP.CIT., P. 23
41. IBIDEM
42. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES..., OP.CIT., PROGRAMA IX, P. 7.

43. VID L.O.A.P.F.(D.O. DEL 29 DE OCTUBRE DE 1976) Y LA LEY DE --- PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO. (D.O. 31 DE DIC--- 1976).
44. S.R.A., DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO.... OP.CIT., P. 26.
45. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES..., OP.CIT., PROGRAMA X, P. 4.
46. IBIDEM
47. IBIDEM, P. 7
48. IBIDEM!
49. S.R.A., DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO..., OP.CIT., P.P. 27, 28
50. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES..., OP.CIT., PROGRAMA XI, P. 2.
51. IBIDEM, P. 4
52. S.R.A., DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO..., OP.CIT., P. 32.
53. IBIDEM
54. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES..., OP.CIT., PROGRAMA XII, P.P. 6, 7.
55. IBIDEM, P. 9.
56. S.R.A. DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO..., OP . CIT., P. 33.
57. IBIDEM, P. 35
58. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES.... OP.CIT., PROGRAMA XIII, P.P. 4, 3.
59. IBIDEM, P. 6
60. S.R.A. DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO..., OP.CIT., P.P. 36, 37.
61. IBIDEM, P. 40
62. IBIDEM, P. 41.
63. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PROGRAMAS ESPECIALES..., OP.CIT., PROGRAMA XVI, P. 11.
64. IBIDEM, P.P. 12, 13, 14.
65. IBIDEM, P. 16
66. S.R.A., DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO.... OP.CIT., P. 46.
67. JOSE LOPEZ PORTILLO, SEXTO INFORME DE GOBIERNO (SECTOR RE--- FORMA AGRARIA), P. 241.

68. SEGUN DATOS PROPORCIONADOS POR LA SUBDIRECCION DE PROGRAMACION DE LA S.R.A.
69. S.R.A., PROGRAMA DE ACCION 1983 - 1985, TOMO I, P. 36.
70. IBIDEM
71. IBIDEM, P. 37
72. IBIDEM, P. 38
73. IBIDEM
74. ALONSO AGUILAR, " LA ECONOMIA MEXICANA HOY ", ESTRATEGIA, -- Nº 62, MARZO - ABRIL, 1985, P. 22.
75. JORGE CARRION " CAMBIOS DE PODER Y EL SISTEMA POLITICO "----- ESTRATEGIA , Nº 36, NOV - DIC. 1980, P. 79.
76. JOSE LOPEZ PORTILLO, OP. CIT. P. 246.
77. IBIDEM, P. 248
78. IBIDEM

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

AYALA, JOSE, ET. AL., MEXICO HOY, COORDINADORES, PABLO GONZALEZ CASANOVA Y ENRIQUE FLORESCANO, 7a. ED. MEXICO, SIGLO VEINTIUNO. -- 1983.

AGUILAR, ALONSO, ET. AL., REVISTA ESTRATEGIA, MEXICO, No. 36, NO--- VIEMBRE - DICIEMBRE, 1980.

AGUILAR, ALONSO, " LA ECONOMIA MEXICANA HOY ", REVISTA ESTRATE---
GIA, MEXICO, NO. 62 MAR - ABRIL, 1983.

BARTRA, ROGER, ESTRUCTURA AGRARIA Y CLASES SOCIALES EN MEXICO. - 3a. ED., MEXICO, ERA, 1978.

BARTRA, ROGER, CAMPESINADO Y PODER POLITICO EN MEXICO, 2a. ED., - MEXICO, ERA, 1984.

CORTAZAR, JESUS A., LA TENENCIA DE LA TIERRA (ANTES Y DESPUES DE-
LA COLONIA), MEXICO, CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS DEL AGRARISMO
EN MEXICO (CEHAM), 1982.

CARRION, JORJE, ET. AL., EL ESTADO MEXICANO HOY, MEXICO, UNAM, --
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS, 1983.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, ET. AL., " ADMINISTRACION PUBLICA Y --
CAMBIO SOCIAL " REVISTA MEXICANA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES, --
MEXICO, UNAM, FCP Y S. AÑO XXIV, No. 92, ABRIL - JUNIO, 1978.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, LA NUEVA LEY ORGANICA DE LA ADMI---
NISTRACION PUBLICA FEDERAL, UNO DE LOS MEDIOS PARA ALCANZAR EL --
MODELO DEL PAIS AL QUE ASPIRAMOS, MEXICO, ISSSTE, 1977.

DROR, YEHEZKEL, ET.AL., LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA, COPILADOR. BERNARDO KLIKSBERG. ALCALA DE HENARES, INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, 1984.

FLORES CABALLERO, ROMERO R., ADMINISTRACION Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO, MEXICO, EDS. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, 1981.

FÉDER, ERNEST, ET. AL., " UTOPIA Y REALIDAD EN EL CAMPO MEXICANO " REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS, MEXICO, UNAM, FCP Y S, (CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS), NUEVA EPOCA VOL. 2, NO. 4, OCTUBRE - DICIEMBRE, 1983.

FERNANDEZ SANTILLAN, JOSE F., TEMAS SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, MEXICO. UNAM, FCP Y S, (CENTRO DE INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA) CUADERNO 2, 1981.

GUTELMAN, MICHEL, CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MEXICO, 5a. ED., MEXICO, ERA, 1979.

GERRERO, OMAR. LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA, ESPAÑA, ED. FONTAMARA, 1981.

MAYA, CARLOS, ET. AL., CUADERNOS POLITICOS, MEXICO, ERA, No. 33, - JULIO - SEPTIEMBRE, 1982.

REYNA, JOSE L., CONTROL POLITICO, ESTABILIDAD Y DESARROLLO EN MEXICO, 2a. ED., 1a. REIMP., MEXICO, EL COLEGIO DE MEXICO, CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS, No. 3, 1976.

STAVENHAGEN, RODOLFO, ET. AL., NEOLATIFUNDISMO Y EXPLOTACION, --- 5a. ED., MEXICO, NUESTRO TIEMPO, 1979.

SCHERER GARCIA JULIO " REFORMA ADMINISTRATIVA REDISTRIBUCION DEL PODER " , REVISTA PROCESO, MEXICO, No. 12, 22 DE ENERO DE 1977.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. " LIBRO PRIMERO MARCO GLOBAL ADMINISTRATIVO DEL GOBIERNO FEDERAL ". LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO. MEXICO, 1982.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS --- ADMINISTRATIVOS. " LIBRO SEGUNDO PROGRAMAS ESPECIFICOS Y SUS LINEA MIENTOS DE ACCION ", LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO, MEXICO, 1982.

DOCUMENTOS

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, PARA EL PERIODO 1976 - 1982, MEXICO, ISSSTE, 1976

GACETA UNAM, MEXICO, VOL. 1, NO. 66, 20 DE SEPTIEMBRE DE 1982.

LOPEZ PORTILLO, JOSE, VI. INFORME DE GOBIERNO, 1982.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, DECIMONOVENA EDICION, MEXICO,-- ED. PORRUA, 1979.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, DIARIO OFICIAL, 29 DE DICIEMBRE DE 1986.

MANUAL DE ORGANIZACION GENERAL DE LA S.R.A., MEXICO, DIARIO OFICIAL, 3 DE MARZO DE 1981.

NORMAS PARA LA ORGANIZACION DE LOS NUCLEIOS AGRARIOS, MEXICO,--- D.O., 23 DE JULIO DE 1981.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, AUTOEVALUACION DEL SECTOR --- AGRARIO 1978, MEXICO, 1979.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, PROGRAMA DE ACCION 1980 - 1982, MEXICO, TOMO I, II, 1981.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, PROGRAMA DE ACCION 1983 - 1985, MEXICO, TOMO I, 1982.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO DEL SECTOR REFORMA AGRARIA EN EL PERIODO 1977 - 1982, MEXICO, 1982.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS -- ADMINISTRATIVOS, INFOR PROGRAMATICO DE ACCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1977 - 1982, MEXICO, 1982.

SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN SUBSECRETARIA DE ASUNTOS AGRARIOS, MEXICO, 1982.

SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA, AUTOEVALUACION DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA, SUBSECRETARIA DE ORGANIZACION AGRARIA,-- MEXICO, 1982.

SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA SUBSECRETARIA DE PLANEACION E INFRAESTRUCTURA AGRARIA, MEXICO,-- 1982.

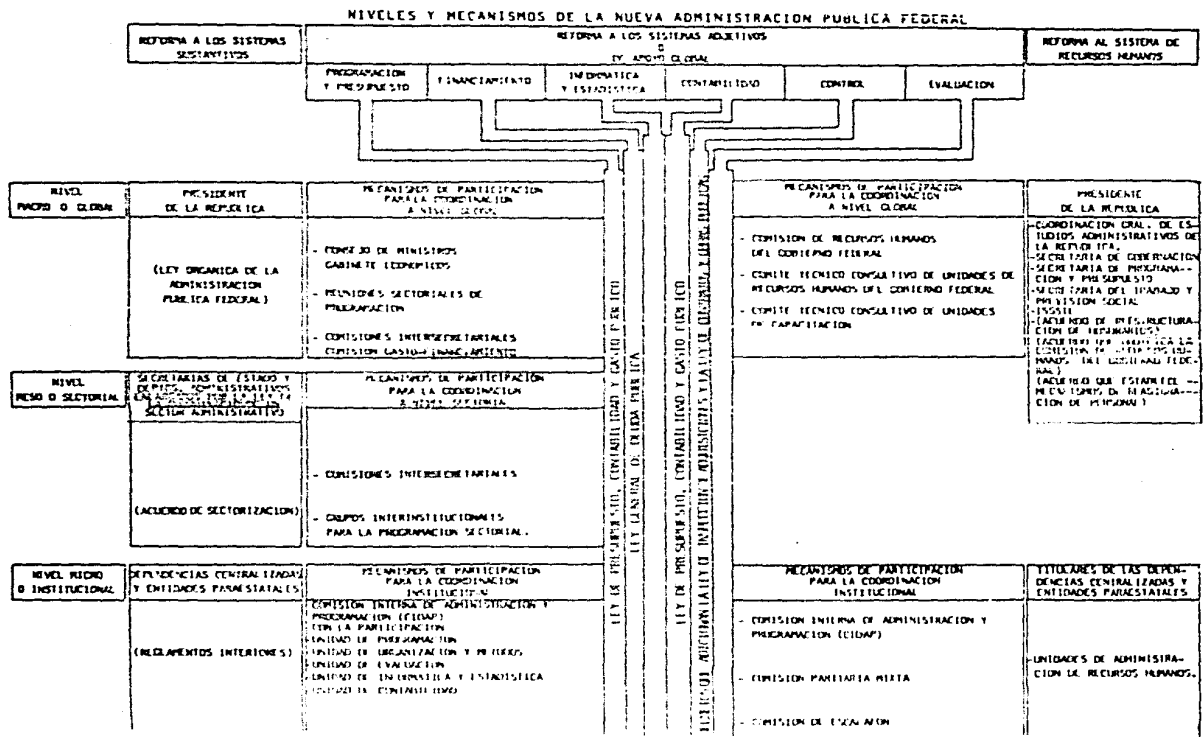
PROGRAMA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA
1976 -1982

GRAFICA 1

		PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA				
		OBJETIVO I	OBJETIVO II	OBJETIVO III	OBJETIVO IV	OBJETIVO V
OBJETIVOS GLOBALES		ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR AL PAIS MEDIANTE UNA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, QUE CONTRIBUYA A GARANTIZAR LA ESTABILIDAD, LA EFICIENCIA Y LA CONFIANZA EN LAS ACCIONES.	ADOPTAR LA PROGRAMACION COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DEL GOBIERNO, PARA GARANTIZAR LA COORDINACION ENTRE LOS OBJETIVOS Y LAS ACCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, PRECISAR RESPONSABILIDADES Y EVALUAR LOS RESULTADOS OBTENIDOS.	ESTABLECER UN SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL PUBLICO FEDERAL, QUE AL MISMO TIEMPO QUE GARANTICE LOS DEBERES DE LOS TRABAJADORES, PERMITA UN DESARROLLO PERSONAL Y EFICIENTE EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.	CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO DE NUESTRA ORGANIZACION POLITICA Y DEL FEDERALISMO EN MEXICO, A TRAVES DE INSTRUMENTOS Y MECANISMOS MEDIANTE LOS CUALES LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL RESUMIENDO LA AUTONOMIA DE CADA UNO DE LOS PODERES Y NIVELES DE GOBIERNO PROPICIE POR UNA PARTE, EL FORTALECIMIENTO DE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS A LOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIAL Y POR LA OTRA, UNA MEJOR COORDINACION Y UNA MAYOR PARTICIPACION DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS.	MEJORAR LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA PARA FORTALECER LAS INSTITUCIONES QUE EL PUEBLO HA ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCION, PARA GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS LA SEGURIDAD JURIDICA EN EL EJERCICIO DE SUS DEBERES Y RESPONSABILIDADES Y CONSOLIDAR SU COORDINACION EN LAS INSTITUCIONES Y EN SUS GOBIERNANTES.
AREAS DE ANALISIS		FUNCIONES SUSTANTIVAS (SISTEMAS OPERATIVOS)	FUNCIONES ADJETIVAS (SISTEMAS DE APOYO GLOBAL)	ADMINISTRACION DE PERSONAL	FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACION POLITICA Y DEL FEDERALISMO	ADMINISTRACION DE JUSTICIA
ANALISIS DE REFORMA		PROGRAMAS I	PROGRAMAS III IV V VI VII VIII IX X XI	PROGRAMA XII	PROGRAMAS XIII XIV	PROGRAMA XV
GLOBALES		ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (ORGANIZACION Y RECURSOS)	PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. FORTALECIMIENTO DE LA EFICIENCIA DEL PERSONAL. COORDINACION GOBIERNO FEDERAL. INFORMACION, ESTADISTICA Y ARCHIVOS.	ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL PUBLICO.	FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO.	ADMINISTRACION DE JUSTICIA.
SECTORIALES		BASES LEGALES	INFORMACION, INFORMACION Y QUEJAS RECURSOS MATERIALES.			
REGIONALES						
INSTITUCIONALES						
		PROGRAMA XVI				
		COMUNICACION SOCIAL				

ESTRUCTURA PROGRAMAS
DIAGNOSTICO
OBJETIVOS SUBSECTORIALES
METAS
INSTRUMENTOS JURIDICOS Y ADMINISTRATIVOS
METODOS DE PARTICIPACION.

GRAFICA 2



GRAFICA 3

AREAS Y NIVELES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

AREAS NIVELES	1 REFORMA A LOS SISTEMAS SUSTANTIVOS	2 REFORMA A LOS SISTEMAS ADJETIVOS O DE APOYO GLOBAL	3 REFORMA AL SISTEMA RECURSOS HUMANOS
1 REFORMA MACRO ADMINISTRATIVA (GLOBAL)	1.1	2.1	3.1
2 REFORMA MESO ADMINISTRATIVA (SECTORIAL)	1.2	2.2	3.2
3 REFORMA MICRO ADMINISTRATIVA (INSTITUCIONAL)	1.3	2.3	3.3

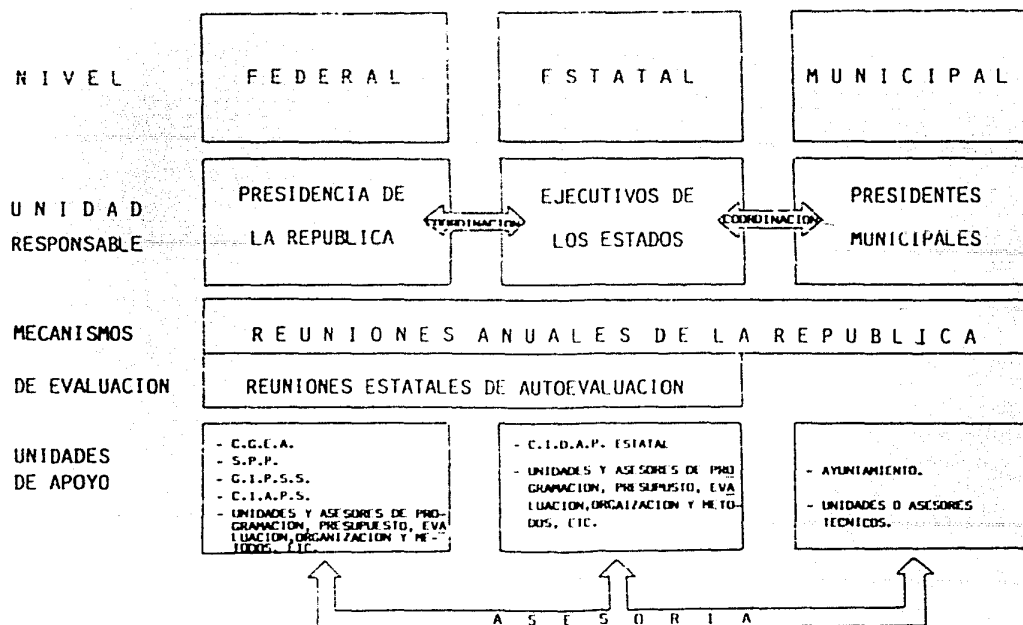
GRAFICA 4

UNIDADES RESPONSABLES Y MECANISMOS DE APOYO
EN LOS DIFERENTES NIVELES DE DECISION

NIVELES DE DECISION	AREA DE ANALISIS	UNIDAD RESPONSABLE	MECANISMOS DE APOYO
G L O B A L 0 MACROADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> PLANEACION PROGRAMACION PRESUPUESTO 	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.	COMITES TECNICO CONSULTIVOS
	<ul style="list-style-type: none"> CREDITO Y DEUDA PUBLICA 	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	
	<ul style="list-style-type: none"> ESTADISTICA CONTABILIDAD 	SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	COMITES TECNICO CONSULTIVOS
	<ul style="list-style-type: none"> EVALUACION 	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.	<ul style="list-style-type: none"> COMITES TECNICO CONSULTIVO REUNIONES ANUALES DE AUTOEVALUACION.
<ul style="list-style-type: none"> REFORMA ADMINISTRATIVA. 	<ul style="list-style-type: none"> CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA COMITE ASesor DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA COMITES TECNICO CONSULTIVOS 		
S E C T O R A L 0 MESOADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> AREAS SUSTANTIVAS DE POLITICAS REGULACION Y CONTROL SECTORIAL 	(TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS COORDINADORAS DE SECTOR)	<ul style="list-style-type: none"> CIDAD SECTORIAL GIPSS COMITES TECNICO CONSULTIVOS SECTORIALES
I N S T I T U C I O N A L 0 MICROADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> AREAS SUSTANTIVAS CUYA OPERACION ESTA A CARGO DE CADA DEPENDENCIA Y ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 	ORGANOS DE GOBIERNO Y TITULARES DE CADA DEPENDENCIA Y ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> CIDAD SUBEIDADPS SECRETARIADO TECNICO.

GRAFICA 5

MECANISMOS DE COORDINACION, PARTICIPACION Y ASESORIA EN REFORMA ADMINISTRATIVA ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO



LA TIERRA EN MEXICO

	MILLONES DE HAS.
- SUPERFICIE TOTAL	196. 0 <u>1</u> /
- SUPERFICIE SUSCEPTIBLE DE CULTIVO	29. 2 <u>2</u> /
- SUPERFICIE SUSCEPTIBLE DE EXPLOTACION GANADERA	97. 1
- SUPERFICIE FORESTAL ARBOLADA	44. 4 <u>2</u> /
- SUPERFICIE NO APROVECHABLE PARA FINES AGRICOLAS Y GANADEROS	14. 0 <u>1</u> /
- SUPERFICIE DE LA PROPIEDAD FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y AREAS URBANAS.	11. 3

- 1 / TAMAYO GORGE L. ING. GEOGRAFIA GENERAL DE MEXICO T, IV.
 INSTITUTO MEXICANO DE INVESTIGACION ECONOMICA, MEXICO 1962
- 2 / DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS FORESTALES SILVICULTURA 77
 S.F.P., S.A.P.H. 1977

TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO

FORMAS DE TENENCIA

MILLONES DE HAS.

- EJIDOS Y COMUNIDADES	96.6
- COLONIAS	6.2
- PROPIEDAD PRIVADA	71.9
- TERRENOS NACIONALES	10.0
- PROPIEDAD FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y AREAS URBANAS	11.3

TOTAL

196.0

FUENTE : S.R.A. PROGRAMA DE ACCION 1980 - 1982.

RENTES Y RENTAS PRESENTACIONALES PUBLICADAS 1955-1962
- CUANTOS AEREALES -

GRAFICA 8

PERIODO	CANTIDAD DE TIERRAS			CANTIDAD DE TIERRAS			SERVICIOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL			CERTIFICACIONES Y REFERENCIENTOS			RENTIFICACIONES			SUPERFICIE
	NÚMERO	SUPERFICIE	RENTIFICACIONES	NÚMERO	SUPERFICIE	RENTIFICACIONES	NÚMERO	SUPERFICIE	RENTIFICACIONES	NÚMERO	SUPERFICIE	RENTIFICACIONES	NÚMERO	SUPERFICIE	RENTIFICACIONES	
1955-1956	299	280 544	51 298							32	12 799	551	18	78 557	3 675	381 600
1957-1958	670	17 358 144	136 851	16	58 883	4 887	5	3 770	136	50	18 855	874	41	257 774	3 057	17 656 026
1959-1960	1 469	27 370 440	250 737	47	83 478	8 549	1	36	800	111	180 637	4 983	18	800 956	2 916	17 945 207
1961-1962	3 792	47 959 393	537 179	154	158 548	18 774		9 071	422	151	171 879	1 866	70	550 246	8 671	17 959 180
1963-1964	7 977	113 829 751	1 111 630	2 587	1 638 499	181 724	15	28 428	2 510	50	215 588	2 232	20	152 011	3 451	18 581 951
1965-1966	1 978	47 531 642	1 095 569	1 287	1 915 370	59 068	10	22 897	1 335	190	954 106	12 515	12	58 923	1 544	27 260 984
1967-1968	1 50	27 001 134	41 114	76	17 549 984	17 322	18	59 840	3 211	176	17 281 647	17 277	4	2 655	60	17 655 261
1969-1970	934	27 679 835	43 046	630	17 223 424	15 731	48	136 678	5 296	228	27 531 854	3 517	1	1 445	35	18 093 237
1971-1972	1 107	37 098 183	58 924	792	17 705 205	22 033	280	27 068 713	42 149	45	17 222 777	10 049	1	60 772	111	18 911 210
1973-1974	1 348	10 252 745	17 128	1 538	15 822 805	57 487	577	37 066 675	60 577	402	4 774 595	123 678	5	21 397	275	23 787 215
1975-1976	756	17 281 187	18 734	592	17 683 820	42 077	354	5 341 257	40 161	362	5 411 482	81 143	5	121 095	5 272	12 601 113
1977-1978	1 285	17 073 369	40 886	1 438	17 027 993	81 540	319	189 094	22 700	199	17 344 430	83 527				17 554 937
1979-1980	22 143	487 746 713	17 782 841	9 843	20 687 403	441 997	1 822	12 937 675	162 897	2 170	15 929 633	349 789	215	27 911 869	29 451	100 706 191

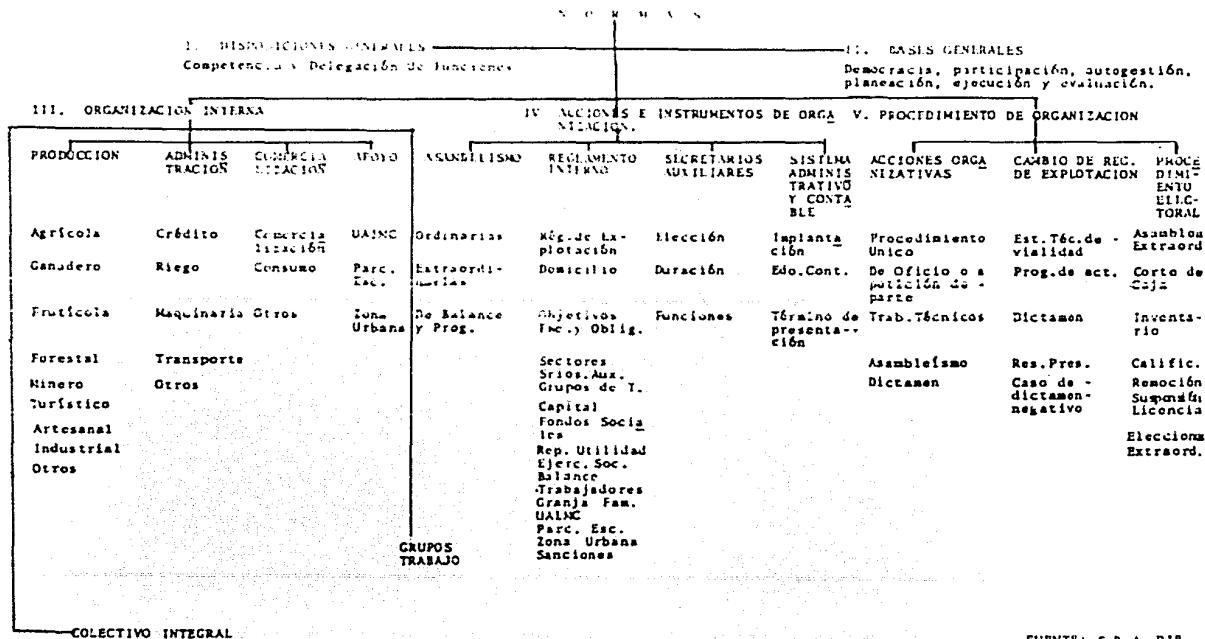
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGROPECUARIA
DIRECCIÓN GENERAL DE PROYECTOS AGROPECUARIOS
SERVICIO PROVISIONAL DE LA SECRETARÍA AGROPECUARIA
DE TIERRAS Y REFORMA AGROPECUARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ESTADOS			COMUNIDADES		
NÚMERO	SUPERFICIE	RENTIFICACIONES	NÚMERO	SUPERFICIE	RENTIFICACIONES
15 943	82 565 193	27 587 740	2 745	187 044 552	375 145

TOTAL: 28 688 881 07
SUPERFICIE: 111 600
RENTIFICACIONES: 100 706 191

NORMAS PARA LA ORGANIZACION DE LOS NUCLEOS AGRARIOS

GRAFICA 9



FUENTE: S. R. A. DIR. GENERAL ORGANIZACION AGRARIA.