



2961
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL DESARROLLO DEL SECTOR ALIMENTARIO
A PARTIR DEL MUNICIPIO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (A.P.)**

P R E S E N T A :

Roberto de J. Santoyo Samperio

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

INDICE

PRIMERA PARTE: MARCO CONCEPTUAL

INTRODUCCION.....	1.
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS.....	1.
A: El desarrollo del campo en México.....	2.
1) Auge y ocaso de la propiedad agrícola comunal.....	2.
2) La concentración de la tierra y el ascenso de los grandes terratenientes.....	14
3) La Revolución de 1910: replanteamiento de la propiedad agraria.....	18
B El desarrollo del sector alimentario.....	31
C. A manera de reflexión.....	52
CAPITULO II. PROBLEMATICA AGROPECUARIA Y ALIMENTARIA	58
A. Problemas en el campo alimentario mexicano.....	59
1) Los conflictos sociales y los grupos de poder.....	59
2) Los factores de poder en el municipio rural a lo largo de la cadena alimentaria.....	61
B. El sector alimentario en el ámbito internacional.....	66
C. Mecanismos e instrumentos de intervención del Estado.....	76
1) Insumos.....	80
2) CONASUPO.....	84
3) Gasto público.....	86
D. Conclusiones.....	90

CAPITULO III. ELEMENTOS Y COMPONENTES

DEL PROCESO ALIMENTARIO.....	92
A. Producción.....	99
B. Transformación.....	100
C. Distribución.....	104
D. Comercialización.....	105
E. Abasto y Consumo.....	107
F. Conclusiones.....	110

SEGUNDA PARTE CRISIS ALIMENTARIA Y EL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD

CAPITULO IV. PLANES Y PROGRAMAS ALIMENTARIOS

DEL ESTADO MEXICANO.....	112
A. Sistema Alimentario Mexicano.....	114
1) Objetivos.....	115
2) Estrategias.....	115
3) Políticas.....	117
4) Instrumentos.....	119
5) Balance crítico.....	121
B. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION.....	125
1) Objetivos.....	125
2) Estrategias.....	126
3) Políticas.....	127
4) Instrumentos.....	130
5) Balance crítico.....	132
C. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.....	135
1) Objetivos.....	137
2) Estrategias.....	139
3) Políticas.....	140
4) Instrumentos.....	142
5) Balance crítico.....	142
D. Conclusiones.....	149

TÍTULO V. EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL PROCESO ALIMENTARIO.....	153.
A. Las reformas al Artículo 115 Constitucional... 154	
1) Facultades reglamentarias.....	154
2) Servicios públicos municipales.....	157
3) Hacienda municipal.....	158
4) Planeación municipal.....	165
B. El papel del municipio en el Sistema Nacional de Planeación.....	166
1) Sistema Nacional de Planeación.....	168
2) Plan Nacional de Desarrollo.....	172.
C. El municipio en el Sistema Nacional para el Abasto.....	178
D. Conclusiones.....	185
CAPITULO VI. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA.....	187.
A. Mecanismos e instrumentos para la promoción del desarrollo alimentario a nivel municipal.....	188
1) Organización agrícola actual.....	188
2) Producción.....	191
3) Distribución.....	196
4) Comercialización.....	196
5) Abasto.....	200.
B. Empresas paramunicipales agroindustriales.....	205
 CONCLUSIONES.....	 216
 BIBLIOGRAFIA.....	 220
 ANEXOS.....	 227

INTRODUCCION

La crisis que se vive actualmente en nuestro país, en todos los sectores así como en los ámbitos de gobierno, no es debido a una situación coyuntural. Es consecuencia de programas mal encausados por malos diagnósticos, falta de previsión, mala instrumentación, inadecuada distribución de los recursos, falta de racionalidad, corrupción y malos o inadecuados instrumentos de política gubernamental, política económica, financiera, social e instrumentos jurídicos que van desde los diferentes centros de decisión hasta sus ámbitos concretos de acción. También es consecuencia de anteponer a las necesidades sociopolíticas los criterios financieros, descuidando los sectores más importantes para un posible desarrollo equilibrado y sostenido, tales como el agrícola, el ganadero y el pesquero.

Estos últimos se engloban en el sector primario de la economía y repercuten en la problemática alimentaria.

En lo referente a los ámbitos del gobierno mexicano, cabe mencionar que se ha venido descuidando en gran medida la toma de decisiones y la opinión ciudadana para la elaboración de estas decisiones en los planes, proyectos y programas, donde las instancias estatales, así como las municipales, han sido relegadas, pese a las reformas al artículo 115 Constitucional llevadas a cabo desde 1983. Así pues, los resultados de la instrumentación de tales políticas alejadas de la instancia municipal se revierten hacia ella, pues se abandona el proyecto nacional a partir del municipio.

Como se puede apreciar, este concepto debe ir estrechamente vinculado con el proyecto nacional, pero cabe mencionar que se destaca pues se olvida el papel primordial que juega el municipio, pues como veremos a lo largo de los programas alimentarios no se vincula al mismo ni en las políticas ni en los instrumentos en forma concreta y clara, únicamente acentúan la necesidad de apoyarlo o coordinarlo, pero a lo largo de los mismos no participa como eje promotor.

Desafortunadamente se ha seguido la tendencia a un grado tal de tener en la actualidad una dependencia a lo largo de toda la cadena alimentaria, lo cual tiene más sujeto al municipio. Y por otra parte, en las fases de la cadena alimentaria no lo vinculan ni lo interrelacionan al interior de la misma.

A lo que me refiero es que el municipio ha sido rezagado desde la época de la conquista.

El presente estudio tiene por objeto analizar el conjunto de la problemática alimentaria, a partir de entender la dinámica de la sociedad mexicana en su conjunto, del Estado, de sus ámbitos de gobierno y los cambios más recientes consecuentes y causales del devenir histórico del país. Dentro del esquema intentaremos rescatar los principales problemas y potencialidades, entendiendo éstas como fundamentales en la toma de decisiones. A partir de ello, trataremos de esbozar algunas propuestas conforme al conjunto del análisis aquí realizado, rescatando y reorientando esta problemática alimentaria al desarrollo del municipio.

La intención de rescatar al municipio de tal forma que responda a un proyecto nacional acorde a la heterogeneidad del territorio y de los grupos sociales en que se asientan, de su cultura, necesidades, etc. Es decir este municipio es la opción a solucionar no sólo el problema alimentario, si no aportar elementos para los problemas económicos políticos y sociales.

Con base en lo anterior se entiende el problema de la autosuficiencia alimentaria y agrícola como estrategia integral y es por ello, que el estado en todas las áreas mencionadas adquiere un nuevo sentido debido a la relación de los sectores y de la producción de la fuerza del estado tanto, económica como política.

Así mediante la utilización de sus instituciones se establecen nuevos canales de poder y de influencia en los tres ámbitos de gobierno traducidos en programas, políticas normas y reglamentos.

Es entonces necesario reconocer la importancia del municipio pues se entiende éste como a la unión libre de voluntades traducida en unión pública de los individuos o ciudadanos, y con ello se conforma como un ente de carácter público, distinto a los miembros que lo componen (ciudadanos), y a los que necesitan para darles vida a sus órganos que plasmen las voluntades sociales y políticas (administración pública municipal). Recordando que es diferente su personalidad jurídica al de la esfera estatal y federal.

En éste orden de ideas, el Estado busca la instrumentación de acciones políticas y sociales que permitan sustentar al sistema político nacional. En este sentido, el problema de la autosuficiencia alimentaria y agrícola se entiende como estrategia nacional e integral. Con ello, el Estado interviene en el proceso económico y político del sistema alimentario y su espacio se modifica y se amplía debido a la relación con los sectores, de la valorización del capital y de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Asimismo, con la reorganización, extensión y consolidación de instituciones-aparatos del Estado, hay nuevas vías de influencia y de poder, incluso en el mismo seno de los aparatos mencionados y en las esferas federal, estatal y municipal, llegando incluso a influir en las decisiones políticas de los ámbitos descritos.

Con base en lo anterior es que en las diferentes fases de la cadena alimentaria, misma que explicaremos en el capítulo III, se conforman grupos y núcleos de poder consecuentes de momentos históricos y estructuras de propiedad que luchan por el control del proceso de producción de alimentos.

En concreto, en lo referente al vinculación de la personalidad jurídica y política del municipio, como un ámbito de gobierno, con la cadena alimentaria no se especifica en ninguna ley ni reglamento.

En el primer capítulo analizaremos los antecedentes históricos del desarrollo del campo y del sector alimentario en México, en donde intentaremos corroborar la relación entre la propiedad agrícola comunal y la organización municipal, así como el proceso histórico que tendió a confrontar ambas formas de organización.

En el capítulo II, referente a la problemática alimentaria y agropecuaria, describiremos los conflictos sociales y los grupos de poder que juegan un papel fundamental a lo largo de la cadena alimentaria en el municipio. Asimismo, se ubicará al sector alimentario nacional en el contexto internacional, así como el análisis de los mecanismos e instrumentos de intervención por parte del Estado para el desarrollo, aparente, de la agricultura nacional. Es en este sentido que se corrobora la relación de la historia del ejido con la del municipio en tanto forma de organización comunal y vinculados a la producción de alimentos.

En el capítulo tercero manejaremos los elementos y componentes del proceso alimentario, es decir, es el análisis y descripción propiamente dicha de las categorías manejadas tanto en el lenguaje oficial como en términos conceptuales, de tal manera que aquí se engloban los términos y las fases a tomarse en cuenta para los siguientes capítulos.

En la segunda parte de la investigación nos referiremos a la crisis alimentaria y el municipio en la actualidad, la cual estará conformada por cuatro capítulos.

El cuarto capítulo, y primero de esta segunda parte, se destina a la descripción y reflexión acerca de los planes y programas rurales y alimentarios que han formulado el Estado mexicano, para lo cual retomaron el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Alimentación, Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, en donde contemplamos sus objetivos, sus estrategias, sus políticas, sus instrumentaciones y realizamos un balance crítico para cada uno de ellos.

Es a partir de este análisis que entendemos que el Estado busca soluciones, siendo aquí donde ubicamos la alternativa municipal para la solución del conflicto, es decir, del alimentario; para organizar a la población, al responder a sus intereses y materializar sus demandas.

Con base a lo anterior, entonces, en el capítulo quinto, referente al papel del municipio en el proceso alimentario se destina a la contrastación de las reformas al artículo 115 Constitucional y los lineamientos de planeación y se ejecución, tanto en términos políticos, jurídicos y económicos. Para esto, se retoman las facultades reglamentarias del municipio, los servicios públicos de su competencia, su hacienda pública municipal y la planeación municipal en relación al artículo 115 y al Sistema Nacional de Planeación Democrática, al Plan Nacional de Desarrollo y al Sistema Nacional para el Abasto, a fin de vincular y comprender al municipio con base en estos lineamientos jurídicos y de planeación.

En el capítulo sexto y último, relacionaremos las capacidades y potencialidades del municipio para vincularlas con la pretensión de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Para este capítulo, se describen y se desarrollan los mecanismos para la promoción del desarrollo alimentario a nivel municipal, proponiendo algunos mecanismos en cada una de las fases de la cadena alimentaria aquí desarrollada, haciendo mayor énfasis en la configuración de empresas paramunicipales agroindustriales, mismas que abordamos con más delicadeza pues es un elemento que no ha sido tomado en cuenta pese a su importancia, mas esto no significa que sea la única solución o la fundamental, si no está ligada y coordinada con las demás fases del proceso alimentario dentro del municipio.

PRIMERA PARTE: MARCO CONCEPTUAL

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTORICOS

"Pero al decir problema de la tierra no queremos referirnos al agrarismo oportunista de los politicastos que sólo se ocupan de él en relación con sus intereses, casi siempre políticos. No queremos referirnos al agrarismo trasnochado de los falsos líderes que todo lo prostituyen, ni al de quienes lo utilizan con fines personalistas, ni al de los traficantes que en el agrarismo se escudan para mancillarlo, sino al agrarismo real, efectivo, noble, justo, elevado y puro que soñó Zapata: LA TIERRA LIBRE PARA EL HOMBRE LIBRE".

Gildardo Magaña, "Emiliano Zapata y el agrarismo en México".

En este capítulo presentaremos la descripción y análisis sobre los principales protagonistas del campo, sus tendencias en las condiciones históricas nacionales y la manera en que han respondido a tales condicionamientos, según el momento histórico.

A lo largo de este capítulo trataremos de demostrar cómo la interrelación entre la forma de la tendencia de la tierra, las

organizaciones de producción agrícolas y la configuración de la institución municipal en nuestro país han ido siempre de la mano, así como su repercusión en el problema alimentario, que tiene añejas raíces y que depende en gran medida de los elementos aquí señalados.

Para ello consideramos necesario hacer una retrospectiva histórica, incluso antes de la conquista, para poder comprender el actual problema alimentario y su ubicación en el municipio.

A. EL DESARROLLO DEL CAMPO EN MEXICO

1. Auge y ocaso de la propiedad agrícola comunal.

Desde el tiempo de los aztecas se emprendieron expediciones fuera del Valle de México, con el fin de someter a los pueblos indígenas aledaños. De esta forma, los pueblos sometidos conservaron sus autoridades, pues la que les eran enviadas por los reyes de México, que eran los calpixques, sólo se encargaban de recoger el tributo.

Con el afianzamiento del dominio azteca se impusieron sus costumbres. Las tierras se dividieron entre los reyes, la nobleza, los sacerdotes y común de vecinos. En el primer caso, denominadas tecpantlalli, reservadas al dominio del rey, gozaban del usufructo los señores de la corte llamados tecpanpouque y tepantlaca, éstos no pagaban rentas pues aportaban servicios personales y tributos en especie. Dichos tributos no se podían enajenar, y acabado el linaje eran devueltas las tierras al emperador, quien disponía de ellas libremente.

Las tierras de los nobles, llamadas pillalli, eran poseídas a través de herencias y sólo podían venderse a otros nobles; pero nunca enajenarlas a los plebeyos.

Las tierras de los sacerdotes se destinaban a sufragar gastos del culto, se les denominaba, por tanto, "tierra de los dioses" (teotlalpan).

Por último estaban las tierras del común de las ciudades y los pueblos, "las nombradas atlepetlalli, las cuales se dividían en tantas partes como barrios tuvería la población y cada uno poseía su parte con entera exclusión e independencia de los otros. Se solían repartir entre los vecinos... éstas tierras no podían enajenarse por ningún concepto y algunas de ellas, que estaban destinadas a suministrar alimentos en tiempo de guerra, tomaban el nombre de milchimalli o cacalomilli, según lo que producían. La propiedad de la tierra estaba subdividida. Los privilegiados dominaban casi la totalidad del territorio, mientras que la condición de los plebeyos, era muy difícil. Tenían que servir al ejército para llegar a altos puestos. Otros se dedicaban a los servicios y los más a cultivar las tierras de los nobles, recibiendo en compensación por su trabajo, ya una ración o heredades en arrendamiento por las cuales se pagaba la renta en especie".¹

Con la conquista española se sometió por la fuerza a los indios, encargándose los misioneros de evangelizarlos y, por tal motivo, las primeras divisiones del territorio conquistado respondieron a la creación de provincias religiosas. Esta conquista terminó con las demarcaciones territoriales establecidas anteriormente y crearon las encomiendas y el repartimiento, en donde se les acostumbró a seguir pagando tributo para el español, tal y como la había demandado el monarca indígena.

Luis Castillo Ledón nos describe la Ley del 31 de mayo de 1535 tocando como puntos principales los siguientes:

"El motivo y origen de las encomiendas fue el bien espiritual de los indios y su doctrina y enseñanza en los artículos y preceptos de la fe católica y que los encomendados los tuvieron a su cargo y defendieran sus personas y haciendas, procurando que no recibían ningún agravio... Sin embargo, era otro bien distinto el carácter que se daba a los repartimientos.

Mogaña, Olgardo, "EMILIANO ZAPATA Y EL AGRARISMO EN MEXICO", México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM) 1965, p. 13.

y vino a ser éste el primer paso para la enajenación de las tierras siguiendo las mercedes reales hechas directamente por el rey o sus representantes...

"Ningún respeto mereció a los conquistadores la propiedad organizada por los aztecas, que desde el rey Xólotl se clasificaron en cuatro clases: las pillalli; las mitchimalli, destinadas al ejército; las tecpantalli o del rey, y las atlepantalli, de las comunidades de los pueblos que se subdividían en barrios calpulli y pagaban un tributo.

"Un tributo de tales concesiones fue hacer que los indios, despojados de sus tierras y entregados a los encomendaderos para su explotación, huyeran en gran parte hacia las montañas en donde a muchos de ellos jamás sería posible atraerlos".²

Esta huida masiva se dió porque a la llegada de los españoles se causó un fuerte impacto sobre la organización de la sociedad y sus formas de producción, porque había una heterogeneidad económica, política y social correspondientes a las diferentes formas de vida con las cuales se regían las culturas sustentadas en nuestro actual territorio nacional.

Estas habían alcanzado un alto grado de desarrollo y crecimiento (lo que hoy se denomina progreso), es decir, un tipo de cultura caracterizada por una gran diversificación en todas sus actividades, en donde la distinción entre el campo y la ciudad iba unida a la de los trabajos dedicados principalmente a la producción de bienes materiales y otros a la distribución de éstos o al gobierno. Esta división del trabajo trajo consigo un sistema de registros que era a través de un lenguaje sumamente elaborado plasmado en edificios, en monumentos y en pinturas, los cuales tenían una fuerte influencia religiosa.

Lógicamente que existían unidades sociopolíticas básicas, las cuales tenían cierta extensión e incluían a poblaciones de distintas filiaciones culturales, en donde se daba una cierta centralización; sin embargo, había una red compleja de

² Ibidem; p. p. 25-26

relaciones entre distintas entidades políticas, las cuales se definían según su actividad en las alianzas militares, de comercio, peregrinaciones religiosas e, incluso, en la manera de hacer guerra.

Con esta diversidad regional había una clara relación entre el potencial ecológico de las distintas regiones y el desarrollo demográfico, cultural y político alcanzado por cada una de ellas. La más importante de ellas era la agricultura, ya que había una gran diversificación para esta actividad a través de variedades adaptadas a las distintas condiciones ambientales, de modo que prácticamente todas las regiones podían producir alimentos básicos. Esta distribución se relacionaba a condiciones ambientales determinadas, de manera que también había una especialización bien definida de distintas regiones para el cultivo apropiado al ambiente local. Asimismo, las técnicas de cultivo eran muy diversas y se adaptaban de tal forma que iban desde las rosas de las regiones boscosas hasta el cultivo permanente con riego en los llanos o en las terrazas de las laderas, y las chinampas de las ciénegas y orillas de los lagos.

La participación de la comunidad era fundamental para alcanzar estos grados de desarrollo. Tenemos entonces que el sistema productivo y distributivo en aquel entonces se basó en la cooperación simple y de gran número de trabajadores en todas las obras de construcción y de transporte que requerían gran cantidad de energía. Asimismo, usaban el trabajo calificado en la producción agrícola y artesanal; para el primer caso, que es el que nos interesa, se complementaba con la intensificación de los cultivos, especialmente en los de riego y chinampa. Con esto había un arraigo en las tierras de los agricultores en un grado notable.

En conclusión podemos decir que tanto las obras de riego como el control hidráulico son elementos de la técnica que contribuyen a explicar la gran productividad agrícola y el control político de la economía, el cual fue básico en la estructura social; pero no podemos determinarlo como único en el

análisis de la organización económica y política del México antiguo. Mismo que desarrolláremos a lo largo del presente trabajo.

Al desmoronarse la organización de los antiguos estados, las poblaciones revierten a una situación en la que se forman grupos prácticamente independientes y con poca conexión real de unos con los otros. Los rasgos de cultura murieron con la llegada de la nueva civilización. Estas diferentes herencias, habrían de marcar a la Nueva España y al México que le sigue.

Esto produjo un desequilibrio de la economía pues al aparecer nuevos productos (europeos), nuevos métodos de producción y al gran cambio en el interés hacia numerosas mercancías (las de lujo sobre las de ceremonial indígena) que perdieron su significado. Estos productos dejaron de distribuirse como productos hacia el interior de las distintas regiones. Con todo esto se provocó la desorganización, ya que poco a poco se formaron áreas españolas y mestizas, mientras que los indígenas cada vez máas alejados de ellas se encierran en parajes cada vez más alejados de las rutas comerciales.³

Por esta huida masiva de los indígena y la pérdida creciente de mano de obra para los primeros españoles que comenzaron a asentarse en estas tierras, tuvieron que realizarse algunas medidas que evitaran dicho fenómeno. A fin de atraer a dichos indígenas hacia sus antiguos poblados de manera pacífica y "convincente", varios prelados y religiosos pidieron a la metrópoli una serie de ordenanzas para lograr dicho objetivo. Fue así que en 1573 Felipe II ordenó en una cédula real que los sitios en que se fuesen a formar los pueblos y las reducciones, tuviesen comodidad de agua, tierras y montes, entradas, salidas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener su ganado.

³ "Hecha la conquista por los españoles, la propiedad
Bernal, Ignacio. "Formación y Desarrollo de Mesoamérica" en:
HISTORIA GENERAL DE MEXICO, Tomo I, el Colegio de México, México,
1961, p. p. 161, 162, 166, 171, 180, 182, 186.

territorial se repartió al título de conquista, es decir, que los adelantados, lo mismo que los capitanes y cuantos habían prestado méritos para los descubrimientos de tierras o para someterlas a dominio de España, consiguieron que los títulos de sus tierras, la asignación como feudos de inmensas propiedades que, permaneciendo vinculadas y en manos de una nobleza poco acostumbrada a la agricultura y a la industria, y mal avenida con el trabajo en general, las dejó yermas y sin cultivo, o bien falta de capitales ..., el banco del avío para la agricultura fue el que les prestó en sus mejores tiempos: el clero prestó sobre hipotecas de bienes rústicos grandes sumas que sirvieron menos a los deudores para enriquecerse para el fomento y cultivo, que para ostentar una riqueza aparente y ficticia que no podía sostenerse sino con el abandono de las mismas fincas a los hipotecarios a falta de los cumplidos pagos de los réditos y capitales".⁴

Entendemos entonces que el origen de la acumulación de la propiedad estaba en manos inexpertas, de ahí entonces que la forma en que había sido utilizada la agricultura era de deficiente desde el momento en que la tomó la nobleza generada en la Colonia o cuando pasó a manos del clero, pues se crearon monopolios para los eclesiásticos, lo cual limitó la visión nacional, creando mecanismos y técnicas agrícolas divorciadas de las necesidades reales de ese momento.

Así durante tres siglos de explotación colonial, los requerimientos del grueso de la población fueron relegados ante la demanda de la metrópoli y de los colonizadores. Se desarticuló así la producción interna para la subsistencia, realizada anteriormente por los indígenas, quienes tuvieron que enfrentar graves dificultades para ocuparse de sus propio sustento.

Hacia el final del período colonial, en 1786, el hambre crónica era rasgo característico de la población, la cual se convirtió en hambruna: murieron cien mil mexicanos de una población de seis millones de habitantes, incluso Alexander von Humboldt diría que "México es el país de más desigualdad". El

⁴ Magaña, Oaldando op. cit., p. 50.

obispo de Valladolid complementó la observación al mencionar que en México sólo había dos grupos: los que nada tienen y los que tienen todo. Al primero le pertenecían 5 millones de indios, mestizos, así como mulattos, al segundo 20 mil españoles y 10 mil criollos.⁵

Por otra parte, con la recuperación demográfica a partir del siglo XVII se dió una nueva tendencia: solicitar y conseguir del virrey la elección de "pueblos" con estatuto municipal y donación de tierras por parte de grupos de familias, "congregaciones" o "rancherías" de peones, campesinos a arrimados, los cuales no tenían derechos en tierras públicas y, sobre todo, en haciendas privadas.

Estos pueblos estaban organizados por un consejo (cabildo) integrado por dos alcaldes con varas de justicia menor, regidores y otros cargos. Su extensión era por lo menos una legua cuadrada de pasto común o ejido, en ocasiones representaba 600 varas alrededor, pues la legislación era muy ambigua. "Había libertad de comercio y, por consiguiente, independiente respecto a la tienda de rayá, de la hacienda y a su monopolio de ventas."⁶

Con Carlos III el despotismo ilustrado favoreció la erección de pueblos en las haciendas, esto respondió, como bien menciona Chevallier, por la preocupación de poblar más a fin de administrar y controlar mejor la extensión de sus dominios, es decir, la Iglesia brindaba el apoyo con el deseo de crear más parroquias y "vicarías".

Más adelante se contaban con pocas tierras independientes, pues los pueblos tenían algunas libertades, entre las que resultaban el comercio, el cual le quitaba una ganancia segura al amo. Al llegar a 1766 se intentó favorecer esta libertad de comercio en todos los pueblos a fin de promover y ampliar la

⁵ Esteva, Gustavo, LA BATALLA POR EL MEXICO RURAL, Ed. Siglo

XXI, México, 1986, p. 23.

⁶ Chevallier, Francia, "El Nacimiento Municipal" en: NEXOS 99, México, marzo de 1990, p. 37.

concurrancia de los vendedores y libertarios de imposiciones. Con este fin, se integraban en los consejos municipales dos o cuatro diputados, nobles o plebeyos, los cuales eran nombrados por 24 comisarios electores por parroquia, con designación anual en Concejo abierto por todos los vecinos.

Segun la Novísima Recopilación de 1807, con la ley de 1432 apartados VII, XXII, 6, se hace mención de "ejidos", tierras de comunidad y limitaciones a los derechos de propiedad individual que seguían evidentemente muy generalizados. Al revés, la legislación más reciente sobre fundación o erección de pueblos establece sólo para cada vecino de "suerte cerrada y privativa aún después de la cosecha pagando sin embargo un "modesto canon" enfitéutico.

El ejido se deriva del latín "extus", que significa salida. Lo constituyó Felipe II en 1573; sus antecedentes en México le daban una connotación de porción de tierra de una legua de largo en los "altepintlalli" entre los aztecas. En España, los terrenos denominados de uso común. Entonces podemos describirlo como una tierra de explotación y aprovechamiento colectivo. Las tierras de repartimiento (parcela de propiedad comunal pero de cultivo y usufructo individuales) también pueden describirse como antecedente del ejido. Cabe mencionar que sus modalidades jurídicas y económicas eran muy semejantes al "calpulalli", pero su diferencia es que el producto del ejido era para el conjunto de individuos de un pueblo con fines individuales, mientras que los últimos eran tierras administradas por los municipios para cubrir necesidades.

Así tenemos que para 1767 se sustituye al ejido por una "dehesa boyal", pero los vecinos pueden unirse para reforzar esta forma de organización de la propiedad agrícola. En tanto, se introducen los síndicos en los concejos municipales con el fin de dividir las tierras comunes y de controlar las finanzas locales. Por lo tanto, en la legislación los derechos del ciudadano cambiaban por los de la comunidad, la libertad individual por las comunitarias o colectivas. Pero cabe aclarar

que la realidad estaba muy lejana de las metas propuestas del despotismo ilustrado.

El problema de la tenencia de la tierra es pertinente insistir en ello se originó en el siglo XVI y se agravó durante los dos siglos siguientes, en donde podemos considerar como una de las causas de la guerra de Independencia este problema. A los nativos les dolía su miseria y lo que les importaba era el mejorar sus precarias condiciones de vida; les interesaba hacerse un pedazo de tierra para alimentar a su familia. Así pues, ellos eran quienes sufrían las injusticias de los hacendados, de ahí su odio acumulado generación tras generación. En su percepción de conciencia de la patria, lo único que percibían era el tener derecho a un pedazo de tierra, el cual había sido usurpado por la fuerza y la arbitrariedad.⁷

Ante las desigualdades creadas por la dominación, ante la economía centrífuga de la Colonia y ante la esclavitud originada por el despojo de la propiedad surgió la independencia como grito de reivindicación pensado por los criollos intelectuales, influenciados por las ideas de "libertad, igualdad y fraternidad" de la Revolución Francesa; "un clamoroso grito reivindicación que tuvo repercusiones formidables en los indios... Si el pueblo mexicano se hubiera detenido ante el 'derecho de la propiedad' jamás se habría realizado su independencia. Es cierto que esa propiedad no sufrió la enorme y trascendental transformación que al movimiento correspondía por este hecho, al dejar en pie el problema trajo consigo la Reforma en 1854, que no fue económicamente, otra cosa que el ajuste de la propiedad que la usura, especialmente, había concentrado en manos del clero".⁸

7 La urgencia de satisfacer las necesidades básicas fue

Restrepo, Iván, et. al., EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1984. P. 37.

8 Magaña, Gildardo, op. cit., Tomo II p.p. 72-73.

percibida con claridad al mencionarse en algunos informes y legislaciones provenientes de España que se distribuyeran los bienes concejales; que se concedieran una porción de las tierras sin cultivos a las tierras y a las castas; que se hiciera para México una ley agraria semejante a la de Asturias y Galicia, según las cuales se puedan obtener propiedades que al estar descuidadas en manos de grandes terratenientes dañaban la industria nacional.⁹

Otro documento que nos permite palpar este interés por solucionar lo vemos con el "Proyecto para la Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos adictos al Gobierno Español" expedido en plena guerra de independencia; tal proyecto ideado por Morelos plasmaba como prioridad fundamental el repartimiento de tierras a las poblaciones que habían sido objeto de saqueos, distribuyendo dinero, semillas y ganados " con la mayor economía y proporción, de modo que nadie enriquezca en lo particular y todos queden socorridos en lo general, para preñarlos, conciliándose su gratitud"; también proponía la creación de un fondo para los vecinos que no tuviesen nada de los antes mencionado. Pero el artículo básico era el séptimo que mencionaba que el beneficio positivo de la agricultura consiste " en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un sólo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del público".¹⁰

Con esto queda plasmado el interés por la colectivización de la tierra y la necesidad de integrar a la comunidad a partir de la solidez en la forma de producción, en donde la familia juega un papel fundamental y podemos corroborarlo con el pasaje,

⁹ "El problema agrario en sus relaciones con la creación de...
Magaña, Octavio, op. cit., Tomo I, p. 37.

¹⁰ Ibídem, p. 38 y 39.

patrimonio de familia, con la lucha contra las tierras ociosas, con el sistema de peonaje y su intento de limitar la extensión de terrenos que puede poseer un ciudadano, es urgente y de ahí el porqué está implícito en esas medidas".¹¹

Los liberales en la Constitución de Cádiz de 1812 plasmaron la elección en ayuntamientos de uno o dos alcaldes, varios regidores y un procurador síndico en todas las poblaciones del mil habitantes o más que no tuvieran concejo. Para tal efecto, se debía delimitar un territorio para cada pueblo; ésta, al igual que otras disposiciones tuvieron trascendencia tal que se conservaron todavía en la Constitución de 1824. Con ello queremos realzar la preocupación, debido a la íntima relación de la tenencia de la tierra y la organización de la comunidad asentada en los pueblos o municipios, que reinaba en esa época crucial y de transición para la conformación de una nueva sociedad, esto de las formas de producción agrícola y la organización político social de la comunidad.

Así, el tema de los municipios ocupó un lugar destacado en los debates de los Congresos locales y el afán de libertad municipal entre los habitantes, pues estas nuevas disposiciones legales fueron ejecutadas por las diputaciones provinciales instauradas por las Cortes de Cádiz. De manera especial la diputación provincial de la Nueva España de 1820 a 1821 examinó y autorizó un gran número de erección de ayuntamientos. Pero las reacciones de los propietarios no tardaron en manifestarse y en 1830 se suprimieron muchos de los ayuntamientos.

"Hay que notar también que ciertos gobernadores ilustrados o 'liberales', como se empezaba a decir, siguieron favoreciendo y aún organizando la erección de 'pueblos' o municipios libres en sus estados".¹²

Más adelante en la Independencia se continuó con la desarticulación de la producción interna, así, se dió la población y el valor de la producción agrícola se redujo a la

¹¹ Ibidem., p. 41

¹² Chevalier, Francois, op. cit., p. 40

mitad. Entre 1821 y 1851 esta actividad se destino al consumo local pues en cada región se producía estrictamente lo que los habitantes necesitaban.

Quando se proclama la reforma liberal se deroga y se declara insubsistente un decreto de Santa Anna de 1853 por el cual se perseguía a los habitantes de los pueblos que se hubiesen erigido sin el consentimiento de los propietarios de las tierras ocupadas.

En los Congresos locales persistía la tradición comunera o comunitaria y la independencia municipal. Sin embargo, con el ascenso de los liberales, paradójicamente se da un viraje que les quita toda forma de organización propia, tanto en lo político como en su producción agrícola.

Ya en plena época de la Reforma, en la Ley del 25 de junio de 1856, en su artículo octavo, se excluyó de la desamortización a los ejidos, pues se les consideró propiedad de la nación; pero la Constitución federal de 1857, en su artículo 27 inciso II, prohibía a las corporaciones civiles y a las religiosas el derecho a adquirir o administrar bienes raíces, con lo cual quedaron derogadas las disposiciones anteriores al igual que las leyes y ordenanzas que se dieron en lo referente a la tenencia de la tierra.

Esto dió lugar al despojo de las comunidades indígenas, pues al carecer de personalidad jurídica no tenían derecho alguno para conservar sus tierras. Este proceso favoreció, al mismo tiempo, un nueva concentración de tierras en manos de latifundistas y empresas extranjeras.

Esta idea de los liberales no fue homogénea, pues a su seno surgieron hombres que trataron de combatir estos atropellos, tal es el caso del general Juan Alvarez, quien manifestó la situación social vivida en el país, mencionando que los hacendados en su mayoría y sus dependientes se enriquecían gracias a los labriegos, al enganchamiento como esclavos y deudas que llegaban hasta una octava generación con el aumento en el trabajo de

éstos, menguando así "la humanidad, la razón, la justicia y la recompensa de tantos afanes, tantas lágrimas y fatigas tantas. La expropiación y el ultraje es el barómetro que aumenta la insaciable codicia de algunos hacendados porque ellos lentamente se posesionan ya de los terrenos de particulares, ya de los ejidos o de los de la comunidad, cuando existían éstos y luego, con el descaro más inaudito alegan propiedad sin presentar un título legal de adquisición, motivo bastante para que los pueblos en general clamen justicia, protección, amparo..."¹³

Con ello se da fin a la relativa autonomía municipal de las comunidades, tanto en su organización de producción agrícola como en su gobierno y administración; en cambio, el poder económico y político se empieza a centralizar en los grandes hacendados y terratenientes, quienes fueron los beneficiarios del rompimiento de la tradicional autonomía de estas comunidades.

"Las ideas agrarias profundamente arraigadas desde los tiempos coloniales en que los pueblos se acostumbraron a vivir bajo un régimen comunal no se perdieron durante la guerra de independencia y perduraron en la época del México independiente".¹⁴ Sin embargo, como ya señalamos, las medidas de los liberales dieron un giro a esta vida comunal.

2) La concentración de la tierra y el ascenso de los grandes terratenientes.

Ante las desigualdades creadas por la dominación ante la economía centrífuga de la Colonia y ante la esclavitud consecuencia del despojo de la propiedad, surgió la independencia como grito de reivindicación, como ya lo mencionamos, tuvo sus repercusiones en los indios, para quienes la vida era muy complicada. Pero si el pueblo mexicano se hubiera detenido ante el derecho de propiedad, jamás habría realizado su independencia. Cabe mencionar que esa propiedad no se transformó conforme al movimiento correspondiente, de ahí entonces que al continuar el problema, trajo consigo la Reforma, que vino a ser

¹³ Magaña, Otilardo, op. cit., Tomo I p. 19.

económicamente al ajuste de la propiedad que en su momento usó la Iglesia.

Este ajuste al afectar la propiedad de las corporaciones, la iglesia principalmente, pero también las comunidades indígenas e incluso los bienes propios de los municipios, tendió a una concentración paulatina de tierra en manos de particulares, emprendedores y productivos.

El partido liberal cometió dos errores fundamentales: no hacer que el pueblo mexicano aprovechara las condiciones momentáneas en que quedó la propiedad con la Reforma; por otra parte, incluida en el artículo 27 de la Constitución de 1857 a los ejidos que la Ley de Desamortización había respetado. Sin embargo, al amparo de este artículo y con la expedición de la Ley de Deslindes del 15 de diciembre de 1883, la compañías deslindadoras pusieron en manos de extranjeros más de 72 millones de hectáreas de tierra, con lo que agudizó el problema que más tarde se presentó en un momento crítico a lo largo del porfiriato.

Ante el atraso en el que se encontraba el país, el impulso general que daban a nuestra sociedad la adopción de instituciones modernas y los grandes descubrimientos y adelantos del siglo no llegaron a cumplirse en ese momento; así fue como entre otros motivos del orden político y económico surgió el pensamiento "civilizador" que presidió al "noble espíritu" de las Leyes de Reforma.¹⁵

Este pensamiento civilizador en lo económico significó que al ser un hombre de Estado el autor de la desamortización no podía mantener a la población pobre y su nula producción y tenía que preferir el papel del gran terrateniente y su alta producción.

En lo político significó el evitar foaminar las resistencias utilizando la demagogia como medio de convencimiento mencionando que el uso y aprovechamiento de las tierras deslindadas iba a ser en provecho de la sociedad.

La Reforma se realizó sólo en las ciudades, en donde su espíritu defensor del pueblo, de las franquicias y, por otro lado las exenciones concedidas a los pequeños arrendatarios no consiguieron hacer propietarios dentro de éste. "Hemos tenido ocasión de conocer, a un gran número de adquiridores de fincas urbanas, y aún de éstas acumuladas en unas manos, y no hemos encontrado a los que en nuestro concepto eran los más dignos de protección en la desamortización, a los que cultivando un pedazo de tierra impeden un trabajo impropio para ganar la subsistencia y hacen un positivo servicio a la sociedad, surtiéndola de los consumos de primera necesidad".¹⁶

Más tarde hay intentos de restauración de los ejidos. El mismo Maximiliano en 1866 instaura una nueva ley agraria en la cual dio personalidad a los ayuntamientos, reconoció el fundo legal de los pueblos y ejidos expresando la necesidad de dotar a los pueblos los terrenos necesarios legalmente proporcionados por el gobierno, utilizando los baldíos o realengos productivos necesarios, ya fuera por compra o por convenios acordados con los dueños.

Asimismo, en esa ley agraria mencionaba la oportunidad de agruparse con el fin de trasladarse a los lugares donde hubieran estas condiciones ya mencionadas.

En lo que respecta a la dictadura porfiriana, ésta se caracterizó por el predominio económico y político de una aristocracia rural latifundista que concentraba la mayor parte de la superficie cultivable del país, mientras que la población campesina que constituía la mayoría de la población rural no poseía tierras. Para corroborar lo anterior mencionaremos el dato siguiente: en 1910 el 1 por ciento de la población concentraba el 97 por ciento del territorio y el 96 por ciento apenas poseía el 1 por ciento de la tierra, según cifras proporcionadas por Gustavo Esteva.¹⁷

¹⁶ Uno de los factores que influyó, a nuestro parecer, en Magaña, Otdardo, op. cit., p. 59.

¹⁷ (18). Esteva, Gustavo, op. cit., p.

este acaparamiento de tierras fue la expedición de las Leyes de Colonización de Baldíos, instrumento que pretendía aumentar la emigración de extranjeros a nuestro país. De esta manera se formaron la "compañías deslindadoras" que tenían como tarea primordial el deslindar terrenos baldíos para que los colonos extranjeros y nacionales pudieran cultivarlos. Así los terrenos considerados como baldíos eran, además de los no ocupados, aquellos carentes de títulos de propiedad y estaban en manos de personas consideradas como incompetentes y sin derecho a la tierra.

De esta manera, las compañías mencionadas aportaron elementos para la eliminación de la pequeña propiedad, pues bajo el pretexto de deslindar esos terrenos baldíos realizaron gran cantidad de despojos, sin importar los medios de los que se valían ni las personas o propiedades afectadas, entre ellos muchas de las tierras enmarcadas en los límites municipales.

Así pues, los beneficiarios por las actividades de las compañías resultaron ser tanto los extranjeros, como los hacendados y las propias compañías. Sin embargo, ni los indígenas ni los pequeños propietarios tuvieron acceso alguno al ser despojados de sus antiguas propiedades comunales y por el carácter del título de propiedad de las mismas.

El grado de concentración territorial ocurrido de 1881 a 1889 fue del 14 por ciento de la superficie total de país en beneficio de sólo 29 personas. Para el año de 1906, 50 latifundistas acapararon 49 millones de hectáreas equivalentes a la cuarta parte el territorio nacional¹⁸.

El objetivo a alcanzar a través de estos medios fue, en primer término, acaparar la propiedad territorial a través del desalojo de los pequeños agricultores y, por el otro, disponer permanentemente de una abundante mano de obra. Fue así como los

¹⁸ Fernández Ortiz, Luis M., COLECTIVIZACIÓN EJIDAL Y CAMBIO EN MEXICO, ANALISIS HISTORICO-SOCIOLOGICO, México (mimeo) 1982,

indígenas al no poder trabajar más sus tierras, se vieron en la necesidad de convertirse o bien en semiservos en las haciendas o en trabajadores asalariados en la industria naciente, lo que contribuyó al desarraigo municipal y desfásamiento en la relación tierra y productores directos.

En este sentido, las contradicciones generadas provocaron un serio descontento entre la mayoría de la población campesina no propietaria, y que fueron un antecedente a la revolución, en donde se reclamaba también la necesidad de retomar el municipio, además, como una forma de organización de la población. Esta bandera municipalista no fue privativa a una sola región, sino que se extendió a lo largo del territorio nacional, como es el caso de la Huasteca Potosina cuyo lema fue "gobierno municipal y ley agraria", promovida por el cura Zavala en 1879; en Durango, Heraclio Bernal se lanzó a la rebelión con el lema "emancipación de los municipios como cuarto poder del Estado" en su Plan de Conitaga en 1887.¹⁹

Una de las rebeliones más importantes y que tuvo serias repercusiones para el movimiento armado de 1910 fue la de Francisco Villa, en cuyo plan señala en el artículo 5 que pretende expropiar tierras para "la erección del pueblo donde se hubiere congregado o llegara a congregarse cierto número de pobladores". Pero sólo habla de lotes o ranchos individuales; la propiedad comunal no había arraigado tanto en el norte como en los estados del centro y del sur del país.

3). La Revolución de 1910: replanteamiento de la propiedad agraria.

Existieron, como ya señalamos, algunas rebeliones aisladas, que si bien sirvieron como síntomas del descontento, no se conformaron como movimientos estructurados y con programas bien delineados. Sin embargo, existieron preocupaciones más profundas, incluso de personalidades del medio científico y cultural del porfiriato, como fue el caso de Andrés Molina Enríquez.

¹⁹ Chevalier, François, op. cit., p. 42

El manejaba que en esta época el interés social no tenía ni "cristalización ni objetivación" y que este concepto era fundamental, de ahí que él sustentara que el proceso de la reforma agraria debe consistir en que el Estado, por medio de Porfirio Díaz reorganizara la propiedad repartiéndola con base en las diferentes estructuras geográficas y sociales del país y fundándose en su autoridad jurídica, moral y física²⁰.

Sin embargo, la dictadura porfirista y su séquito de "científicos" no trataron de darle solución a este problema agrario. Tal vez el programa más acabado y el movimiento armado más intenso fue el zapatista, con su lema "tierra y libertad", plasmado en su célebre Plan de Ayala.

Dicho Plan tiene como un antecedente fundamental el plan político social de la profesora Dolores Jiménez y Muro, proclamado y avalado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal. En ese documento se retoman dos elementos fundamentales, tales como la reorganización de las municipalidades debilitadas y suprimidas y la repartición de las tierras usurpadas y arrebatadas a sus legítimos propietarios, así como la repartición de las tierras que sus dueños no cultivaran en esos momentos.

A Emiliano Zapata le impactó esa serie de ideas, así como la participación de la mujer mexicana en esa preocupación de justicia agraria, por lo cual llamó a la profesora Jiménez y Muro para que formara parte de sus filas. Así pues, el Plan de Ayala tuvo un antecedente inmediato en dicho plan emitido el 18 de marzo de 1911²¹.

El Plan de Ayala marcaba como problemas fundamentales a solucionar los siguientes: retomar las legítimas posesiones de los bienes inmuebles que correspondían a las comunidades desde la época colonial y que estaban en manos de los hacendados por una

²⁰ Villagas, Abelardo, DEMOCRACIA Y DICTADURA, México, UNAM, 1987, p. 70.

²¹ Magaña, Otilberto, op. cit., tomo I, p. p. 121-124.

vía ilegítima; nacionalización de los monopolios extranjeros de la industria y la agricultura para obtener ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura u de labor para beneficio de los campesinos mexicanos, entre otros.

La posición de Molina Fernández frente a este Plan fue positiva, ya que sintió que en él encontró el eco a sus ideas, por lo cual procedió a apoyar su difusión y publicidad en el periódico "El Imparcial". Esta difusión hizo que cada vez una mayor cantidad de gente desplazada se enrolara en las filas revolucionarias y que se derrocara al antiguo régimen.

Sin embargo, aunque las fuerzas zapatistas no fue la triunfante al interior de las diversas facciones revolucionarias, sí representó una influencia notable en la formulación de la reforma agraria plasmada en la Constitución de 1917 y en el proyecto de gobierno de reorganización y reconstrucción del país.

Así tenemos que la Constitución 1917 muestra un aliento jurista de 1857 combinado con una orientación social del Estado de ese momento. Se enuncia explícitamente el principio de soberanía en su artículo 27, señalando lo siguiente "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el derecho de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada... la nación tendrá todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación"²².

Molina Enríquez opinó referente a este proceso que "la cuestión agraria entre nosotros, desde Morelos, venía desarrollando cuatro propósitos conexos: el de hacer la

²² Botívar, Laura y Santoyo, Roberto, LA CRISIS ALIMENTARIA EN MEXICO Y LA OPCION MUNICIPAL, México, (Immeo),

producción agrícola interior lo bastante copiosa para alimentar a toda población en toda la ampliación de su crecimiento; el de hacer esa producción lo más barata posible para hacerla sumamente accesible a toda la población, el de hacer la misma producción en pequeñas porciones de tierra, para dividir entre el mayor número de familias los beneficios que fuera posible alcanzar, y el de hacer, en todo caso, la expresada producción en función de la heterogeneidad racial y evolutiva de los elementos componentes de la población total, en bien del crecimiento, de la fuerza vital y de la potencia de acción en esa misma población en conjunto y entonces convertida en verdadera nacionalidad"²³.

El carácter del Estado se pone de manifiesto de una postura distinta frente a la sociedad civil a partir de la Constitución de 1917. Si la sociedad civil ya no puede por sí misma autoorganizarse y autoadministrarse se hace necesaria una regulación y organización externa a ella para lograr la productividad de esa sociedad civil. Así pues, el Estado mexicano ya no iba a fungir como una mera organización jurídica-coactiva de las relaciones de producción, sino que va a ser la misma organización y administración de las relaciones de producción o del trabajo social, por lo que estas relaciones de producción se institucionalizaron, legitiman y operan socialmente sólo por la presencia sistemática del Estado²⁴.

El Estado mexicano entonces tenía una nueva tarea que desempeñar, sobre todo en el problema del reparto agrario, elemento base del descontento popular. Por ello, una vez consumada la revolución se plantea la situación del cómo asegurar el mantenimiento y reproducción del sistema político de reciente instauración. Así tenemos que, con base en la formación de estructuras de clases se pretende la continuación del desarrollo de las fuerzas productivas. Pero dentro de la clase dominante se tiene la necesidad de institucionalizar la revolución, a fin de respon-

²³ Molina, Enriquez, Andrés, LA REVOLUCION AGRARIA DE MEXICO, p. 499. citado en: Villegas, Abelardo, op. cit., p. 84

²⁴ Aguilar, Villanueva, Leta F., POLITICA Y NACIONALIDAD ADMINISTRATIVA, México, INAP, 1962, p. 59

der a sus intereses, así como de permanecer estrechamente vinculados en la toma de decisiones por parte del gobierno.

A partir de 1920, en vez de reforma agraria planteada en el artículo 27 constitucional, comenzó a eludirse la cuestión de la hacienda, con base en las prescripciones liberales también incluidas en la Constitución. Algunos grupos como los zapatistas, así como algunos otros en las región norte del país llevaban adelante las reivindicaciones agraristas, las cuales produjeron cambios reales en la organización productiva. Esta situación general se caracterizó por parte del Estado, como el intento de frenar sistemáticamente los impulsos agraristas más radicales. Por ello, junto a los ejidos, cuya reconstitución resultaba inevitable ante la fuerza municipal, local o regional de los campesinos, persistió la hacienda y se desarrolló la pequeña propiedad privada, ajustadas las instituciones de entonces a los intereses predominantes de los grupos que adquirieron paulatinamente la hegemonía (26).

Con la reforma agraria, con el mantenimiento del ejido, del minifundio y el control político de las masas que conforman al territorio, principalmente el de los municipios, se logra asegurar la reproducción de las relaciones en el campo.

El Estado desempeñó un papel muy importante en el proceso donde se implantaron medidas que impidieran el aumento de los precios agrícolas, lo que aunado a la política de protección arancelaria, de control político y salarial de la clase obrera, provocó que el gobierno actuara como un instrumento que permitía el desarrollo de la incipiente clase burguesa, financiera e industrial, como fracciones económica y políticamente hegemónicas del país.

(26). Esteva, Gustavo, op. cit., p. 39.

El replanteamiento del artículo 27 ha hecho de la tierra patrimonio de la nación que la puede entregar en usufructo y constituir la propiedad privada, pero al hacerlo vota la participación de sociedades mercantiles en la explotación directa de la tierra. Con esto se obliga a generar sus relaciones sociales y mecanismos de acumulación en distintas manos, donde se forman modelos de organización de la producción (industrial, comercial y financiera), acordes a las orientaciones generales impuestas a la estructura productiva del sector; el papel del capital en la organización de todo el sistema agrario, diferenciado de acuerdo al papel que juega en el proceso alimentario.

"La mayor parte de la tierra distribuida de acuerdo con el decreto de 1915, el artículo 27 de la Constitución y la legislación subsecuente tomó la forma del ejido. Tanto el nombre como esta forma de redistribución lo identifican claramente con la forma prehispánica y colonial de propiedad territorial, que había sido destruida durante la época porfirista. Cuando adquiere la forma de ejido, la tenencia de la tierra se otorga al poblado más que a los individuos, mientras los pastizales y los bosques generalmente se poseen en común, la tierra cultivable en la mayoría de los casos se trabaja individualmente"(27).

Pese a que en este artículo constitucional se aludió a la propiedad comunal, inscrita en el ejido como una reivindicación de las luchas campesinas, consideramos que se cometió una grave omisión al no señalar al municipio dentro de esa organización agraria. Si a lo largo de la historia, como aquí hemos venido demostrando, la vinculación entre la propiedad agrícola y la organización municipal había mantenido estrechos e íntimos rasgos tanto de tradición como de organización, al soslayarse en la Constitución provocó, como lo señalaremos en capítulos posteriores, graves defectos de organización y de producción agrícola y, en esencia, alimentaria.

(27). Hansen, Roger D., La política del desarrollo mexicano, México, Ed. Siglo XXI, 1983, p. 45.

Después de los años veinte el énfasis no se pone en el reparto de la tierra, sino en la modernización de la agricultura. Esa era la prioridad, para lo cual era necesario iniciar un proceso de capitalización y de tecnificación del campo mexicano.

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, el Estado realizó toda una política de modernización de la agricultura. Así, "las obras de riego y de caminos favorecen sólo a un reducido grupo de agricultores que, de inmediato, 'movilizan' sus tierras hacia cultivos más remunerativos... Sin embargo, la mayoría de los productores no se benefician con esa 'infraestructura'. El reparto de las tierras continúa y es más acelerado que la dotación de aguas, crédito y caminos; al campesino no se le entregan los medios de producción para modernizar sus parcelas" (28).

Para 1935 la situación general de los ejidos era la siguiente: se contaba con 7,049 predios explotados, con una superficie explotada de cerca de 12 millones de hectáreas que pertenecían a alrededor de 900 mil campesinos (ejidatarios) (29).

En el cardenismo, periodo en que se inicia la reforma agraria en gran escala, el ejido cobra una singular jerarquía y se convierte en uno de los pilares del desarrollo agrícola, a diferencia de cómo se los había considerado con el expresidente Calles, quien sostenía que el ejido era solamente una etapa transitoria hacia la generalización de la estructura de la pequeña propiedad rural privada. Para él, el ejido debía servir como escuela en donde los ejidatarios se verían capacitados, con el tiempo, como campesinos propietarios (30).

(28). Tello, Carlos, La tenencia de la tierra en México, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 1968, p. 22.

(29). *Ibidem.*, p. 23.

(30). CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial. Tipología de productores del agro mexicano, México, CEPAL, 28 de enero de 1981, p.p. 18-20.

En cambio, el cardenismo reconoce un deber específico del Estado hacia el ejido (31), no así para la pequeña propiedad agrícola, (aún cuando no se plantea la desaparición de esta última). El Plan Sexenal de gobierno de 1934 contempla la realización de lo que se dió en llamar la Reforma Agraria Integral,

(31). Como ya se ha mencionado, el término de ejido existe desde la época de la Colonia. Actualmente el ejido sirve para designar cualquier tipo de tierra que se entrega a los campesinos -dentro del marco de la reforma agraria-, ya sea que su destino sea el disfrute individual o bien el colectivo de una comunidad.

Dentro del ejido se pueden considerar, fundamentalmente, dos modalidades en relación a su organización: el ejido individual o "clásico" y el ejido colectivo. En el ejido individual es la comunidad o el núcleo de la población la propietaria de todas las tierras del ejido, y no el ejidatario individual. Sin embargo, es a éste a quien se hace la asignación de la parcela agrícola. Como en todo ejido, la tierra no puede ser arrendada en forma individual; aunque el ejido como colectividad puede decidir que se puede arrendar parte de la tierra, el ejido no la utilice, a excepción de la cultivable.

La tierra es inalienable tanto para el ejido como para el ejidatario. Aún cuando este tipo de ejido está compuesto por parcelas, individualmente asignadas, se tiene que considerar como un universo, no como la suma de sus partes, pues es una unidad de organización. Si hablamos de las diferencias de estos dos tipos de ejidos debemos mencionar a la familia que es la unidad de trabajo.

Para el ejido colectivo, la tierra no está dividida ni repartida entre ejidatarios. Esta es una de la peculiaridad reinante a lo largo del cardenismo, ya que en ese sexenio el fomento a este tipo de ejidos es preferente y su objetivo es "afianzar la unidad colectiva con el ejido, sin destruir el concepto de responsabilidad individual de cada ejidatario ante su grupo" (Cárdenas, Lázaro. Habla Cárdenas, México, Poder Ejecutivo Federal, 1941). Con ello se trata de alentar la unificación campesina para la lucha política y social.

Estos ejidos son creados por mandato presidencial, aunque hubo épocas en que este intento se frenó e incluso se destruyeron muchos ejidos así organizados (Cárdenas, Cuahutémoc. Los procesos de reforma agraria. El caso mexicano", en: Revista de México agrario, Año XII, num. 2, México, 1979, p. 102).

Será hasta el sexenio de Echeverría cuando se vuelva a impulsar a este tipo de ejidos. Otra característica del ejido mencionado es que la propiedad individual es abolida en favor no del Estado, sino de la comunidad ejidal. Una última diferencia, es que en el colectivo la unidad de producción ya no la constituye la familia, sino el equipo o cuadrilla de trabajadores.

advirtiendo que será después de repartida la tierra cuando se debería proceder a la modernización, capitalización y tecnificación de la agricultura.

Con Avila Camacho se da el desarrollo acelerado del sector industrial, subordinando al sector agrario, en aspectos económicos. De esta manera se impulsó la idea del fortalecimiento y consolidación de una estructura agrícola empresarial. En este sentido, la propiedad privada se fortalece -no precisamente la pequeña propiedad "familiar" que Calles sugeriría- limitando al ejido, sobre todo en recursos, al que no se le concedió capacidad de adaptación al tipo moderno de explotación capitalista, por más avanzado que fuera.

Es en esta época cuando el Estado mexicano comienza a caracterizarse ya no como simple rector de la economía, sino como un fuerte concentrador e interventor de la misma, y es en este proceso en el cual se empieza a dar el más severo debilitamiento en la historia, tanto de la propiedad agrícola comunal o pequeña, como de la misma organización de la célula municipal.

Esta concepción es característica durante varios sexenios, hasta que en el régimen de Echeverría el ejido vuelve a ser prioritario en la política agrícola, dándole la categoría de instrumento de rehabilitación de una dinámica agrícola, orientada preferentemente a satisfacer la demanda interna de alimentos.

Así, se establece la Ley de Reforma Agraria, en donde el ejido es considerado como una empresa social cuya actividad tiende a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de la población, a través de la explotación integral y racional de los recursos, con el objeto de lograr la superación económica y social de los campesinos y lograr ser una entidad rentable (32).

(32). CEPAL, op. cit., p. 26.

Podemos apreciar que se le da importancia al carácter autónomo y autosostenible que tiene el ejido, cuyas características lo hacen ver, al igual que el municipio, como una alternativa descentralizadora contra el proceso concentrador y centralizador en la vida nacional con repercusiones fundamentales en el campo.

Como resultado de este planteamiento, se retoma la idea de Cárdenas que más tarde fue marginada, es decir, la creación de ejidos colectivos.

Debemos mencionar también que con Echeverría la política de fortalecimiento ejidal se hace extensiva a los auténticos pequeños propietarios, considerándolos en igualdad de condiciones económicas, sociales y culturales con los ejidos. Asimismo, es reconocida la semejanza socioeconómica entre esta parte del sector de propiedad privada.

Durante este régimen, a diferencia del de Cárdenas, se apoyó principalmente en los intentos de la organización cooperativa en la producción de los ejidos.

Cabe mencionar que la tierra repartida fue menor con Echeverría que con Cárdenas, pero de una calidad superior (ver cuadro 1).

Sin embargo, vemos que la política estatal de inversiones dedicada a la agricultura dió mayor importancia al fortalecimiento del sector agrícola empresarial y menor al del sector agrícola campesino. Así tenemos que el primero representó entre el 9 y el 9.6 por ciento del área laborable del país entre 1958 y 1976; con Adolfo López Mateos, recibió el 29.2 por ciento de la inversión agrícola pública; con Díaz Ordaz, el 26.3 por ciento, y con Echeverría bajó al 15.8 por ciento.

Desde el punto de vista económico, la política agrícola estatal ha favorecido a los grandes propietarios, así como a los agricultores capitalistas cuya producción está caracterizada por una organización empresarial y definida por las leyes del mercado. Pero desde el punto de vista político y social, el ejido, en cuanto a distribución de la tierra se ha favorecido por la reforma agraria como una expresión de "voluntad política" (ver cuadro 2). Así, en tanto que el ejido ganó terreno a las formas de tenencia no ejidales, ocurre también que esas nuevas tierras no son del todo cultivables, situación que se agudiza más con la poca inversión pública en el sector agrícola campesino.

Es necesario entonces transformar las tierras malas en cultas, en buenas y cultivables con trabajo organizado en el cual, desgraciadamente, poco se ha avanzado.

Hasta el momento podemos mencionar como consideraciones principales las siguientes:

* Gracias a la distribución desigual de los recursos agrícolas, es decir, agua y tierra principalmente, existen dos sectores muy diferentes y polarizados, uno moderno, de riego, productivo; y otro atrasado, tradicional, temporalero, poco productivo. A esta diferencia a lo largo de la historia ha contribuido la intervención del Estado, otorgando apoyos legales, económicos y políticos. Para el primer caso, es decir en el legal, se plasma la intención, como veremos al concluir el capítulo, el apoyo a iniciativas de ley que permiten la organización con intenciones individuales, mas no así colectivas, y con intereses de rentabilidad inmediata, lo que se traduce en un proyecto contrario al de la revolución. En el segundo aspecto, se ha reflejado en las inversiones otorgadas para cada una de las formas de propiedad, ya que aporta al valor de la producción agrícola nacional y al abastecimiento de productos a la industria y a la exportación, con lo cual permite el Estado que hayan grandes ganancias para

CUADRO 2.

DISTRIBUCION DE LA TIERRA EJIDAL Y NO EJIDAL
(1930-1980).

(MILLONES DE HECTAREAS)

AÑOS	SUPERFICIE EJIDAL ₍₁₎	SUPERFICIE NO EJIDAL ₍₂₎	(%) 1 y 2
1930	8.3	133.5	6.2
1940	28.9	99.8	29.0
1950	38.9	106.6	36.5
1960	44.5	124.6	35.7
1970	69.7	70.1	99.4
1980	97.0	82.0	118.3

FUENTE: Elaborado con datos del libro de Cuahutémoc
Anda, México y sus problemas socioeconómicos,
México, 1980.

sus empresarios. En lo político es el apoyo de las instituciones a través de diversos mecanismos e instrumentos que han permitido que con su favorecimiento se consolidara una clase posrevolucionaria homogénea y más fuerte. Todo lo anterior trajo para el segundo sector, es decir, para el atrasado, tradicional y temporero, la generación de pocos ingresos, produciendo fundamentalmente para la subsistencia y de él vive la mayoría campesina y es a la que menos apoyo se le ha dado en los aspectos legales, económico y político.

* Asimismo, se ha generado otra polarización, la cual es de la tenencia de la tierra, lo que ha contribuido a la formación de una nueva burguesía rural, que tiene su principal apoyo en la política estatal y en las agroindustrias. En el extremo, se encuentran desde minifundistas, hasta jornaleros agrícolas. De igual manera, como ya se mencionó anteriormente, se ha formado y consolidado una nueva burguesía rural que a su vez contribuyó en la concentración de la tierra a fin de modernizar la agricultura gracias al apoyo del Estado y de las políticas de las agroindustrias transnacionales. En el otro extremo se encuentran los minifundios ejidal y privado, en donde la mayoría de los predios están catalogados como de infra subsistencia; el minifundio se ve acentuado por la atomización gradual de la propiedad campesina, que genera, entre otras cosas, expulsión de la mano de obra del campo, las emigraciones rural-urbana, el jornaleroismo, el desempleo y subempleo y el éxodo a los Estados Unidos.

* A finales de los setenta más de la mitad de la población económicamente activa en el campo se componía de jornaleros y trabajadores agrícolas sin parcela, con lo cual comienza el país a sufrir uno de los más bajos ingresos e índices de bienestar social, así como de los más altos niveles de desocupación y subempleo, poca y mala organización en el campo.

B. EL DESARROLLO DEL SECTOR ALIMENTARIO.

La forma de propiedad agrícola a lo largo de la historia ha guardado una relación fundamental en cuanto a la producción, en específico, del sector alimentario, pues de una u otra forma, la alta o baja productividad se ha visto íntimamente ligada a la forma de propiedad y, por ende, con la organización municipal.

Durante tres siglos de explotación colonial las necesidades de la mayor parte de la población novohispana se vieron relegadas por dar prioridad a los requerimientos de los colonizadores y de la metrópoli. Así, se desarticuló la producción interna necesaria para la subsistencia de los indígenas y mestizos. De esta manera, como ya se mencionó en el inciso anterior, durante 1786 se dió una hambruna crónica.

Más adelante este fenómeno se siguió dando. En la Independencia se diezmo la población y el valor de la producción se redujo el valor de la producción agrícola a la mitad. Entre 1821 y 1850 la actividad agrícola se orientó al consumo local, pues en cada región se producía estrictamente lo que sus habitantes demandaban, bajo condiciones de extrema pobreza.

Más tarde, con las dos intervenciones extranjeras y con la pérdida del territorio, se pretendió darle un corte liberal a la república. En esta restauración y durante la dictadura porfirista la producción local quedó totalmente desarticulada, con lo cual se dio paso a las explotaciones comerciales orientadas, primero, al mercado interno aunque no con beneficios al interior, y más tarde al mercado internacional(33).

A lo largo del siglo actual, la atención entre las contrapuestas orientaciones de la producción se hicieron sentir constantemente. Durante el fervor revolucionario, la producción agrícola se concentró en la atención de las necesidades locales y regionales, mientras decaía la producción comercial. Sin embargo, con los cambios violentos en las estructuras económicas tan arraigadas en el país, fue un proceso difícil que en materia de abasto de productos básicos se presentaran diversas facetas que involucraran al sistema alimentario en general (34). toda vez que quienes tenían a su cargo la regulación del mercado y la producción de alimentos se resistieron a ceder en sus privilegios. Por lo tanto, para alcanzar conquistas populares fue necesaria la etapa armada.

Entre 1910 y 1920 la producción agropecuaria estuvo casi detenida, debido al movimiento revolucionario. Con esta situación los subsecuentes gobiernos plantearon la necesidad de resolver el problema agrario, alentando la producción alimentaria, para cubrir los déficits en alimentos.

(33). Esteva, Gustavo, op. cit., p. 23.

(34). Tanto el concepto como el contenido y la justificación de la utilización del término sistema alimentario se hará más explícitamente en el siguiente capítulo.

Es Obregón quien inicia la institucionalización de la reforma agraria, principiando el reparto de tierras, entregando durante su gestión más de millón y medio de hectáreas, restituyendo y dotando de tierras a los campesinos. Sin embargo, pocos avances se lograron debido a la poca relación que hubo entre los frutos rendidos por la tierra y la producción de artículos en el campo y su posterior distribución y venta en los centros de consumo, es decir, el Estado se vio en la necesidad de intervenir y hacer suyas las banderas revolucionarias, pero por su nula experiencia se limitó únicamente a formar cuadros y a comenzar la institucionalización de las demandas de las mayorías; sin embargo, las causas nunca se solucionaron.

Con Calles hubieron resultados muy pobres en cuanto a la reforma agraria, pese a que este régimen fue un ferviente buscador de alguna solución integral al problema agrario. Así intenta por primera vez la vinculación de todo el aparato del Estado para la obtención de resultados concretos, dentro de los problemas fundamentales a solucionar fueron los siguientes:

Aumentar las áreas de cultivo para incrementar la producción agrícola; fomentar la pequeña propiedad; dotar de tierras a los campesinos; otorgar créditos suficientes; construir presas y facilitar la adquisición de maquinaria.

Para 1931 se crean las juntas reguladoras de precios, teniendo la facultad de fijar precios máximos en determinados artículos de consumo necesario. Estas juntas tenían graves fallas estructurales, como los ámbitos reducidos en los que operaban, razón por la cual las condiciones del país reclamaban la creación de un organismo que pudiera actuar con autoridad en todo el territorio nacional, a fin de frenar la especulación de artículos de consumo necesario. Con base en estos elementos se generaron las

bases para que el Estado creara el que fuera el antecedente de la CONASUPO con el fin de apoyar a las clases populares.

Es con Lázaro Cárdenas cuando las aspiraciones ya mencionadas comienzan a realizarse. En ese entonces se crea al Banco de México y Crédito Ejidal, se hace un reparto de 18 millones de hectáreas, asimismo crea la Confederación Nacional Campesina y la Confederación de Trabajadores de México. Existió también el distanciamiento entre el productor agrícola y el consumidor, la larga cadena de intermediarios dificultaba el acceso de mercancías al público consumidor. Así, en 1936 se crean los Almacenes Nacionales de Depósito (ANSA) que vinieron a reemplazar a los Almacenes Generales de Depósito que pertenecían a particulares, y cuyos objetivos eran, entre otros, almacenar los productos de los agricultores y auxiliarlos en la consecución de préstamos en garantía, a fin de que pudieran vender sus granos y a mejorar los precios. El Estado tuvo una fuerte contradicción al querer institucionalizar estas necesidades, pues lo que trajo consigo fueron dos consecuencias fundamentales: la primera de ellas fue el distanciamiento del sector campesino y a los trabajadores directos de la producción de alimentos del aparato del Estado, pues confundían estos instrumentos los deberes y necesidades del Partido oficial con los del país, ya que, como veremos posteriormente, con el reforzamiento de los caciques para el control político local, se amafió la cadena alimentaria y quedaron rezagadas, desde entonces, las demandas de los campesinos al no tener representantes directos, pues sus intermediarios o representantes se van apartando poco a poco de las demandas y de sus necesidades. La segunda consecuencia fue que, a partir de entonces, el problema de la alimentación se pretendió solucionar con base en problemas coyunturales, de ahí entonces que las soluciones estaban desarticuladas y desvinculadas, es decir, la intervención del Estado como rector

- 35 -

de la sociedad, a fin de sustentar su poder basado en la representación de intereses colectivos, los de la comunidad, tienden a desligarse, individualizarse a favor de la persona o grupos de personas, centralizándose el poder político sin que haya soluciones estructurales. Es así que el ejemplo más claro en ese momento era que por tantas alteraciones de precios sin control, con una marginación de las clases populares que tenían una capacidad de compra cada vez más reducida y con una mala utilización de la inversión pública sin apoyo a las capas más pobres de la población, trajo consigo el inicio del desfasamiento alimentario en el país, y todo debido a no ver el problema en forma articulada entre los diferentes ámbitos de gobierno y entre los distintos sectores de la población.

En 1937 se intentan controlar los precios a través del Comité Regulador del Mercado del Trigo; en 1938 se creó el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias formado con representantes de varias secretarías de Estado, de los bancos nacionales y de ANSA, cuyas acciones principales fueron las siguientes:

Promoción de iniciativas sobre tarifas aduanales, impuestos, subsidios, transportes, fletes, créditos y otros aspectos relacionados con los precios de subsistencias. Como podemos apreciar, estas son soluciones políticas a través de mecanismos netamente financieros y que solamente ayudaron en las fases de distribución y de consumo de alimentos, dejando de lado los de producción y los de comercialización (las fases que forman la cadena alimentaria se explicarán en el siguiente capítulo).

Realizar operaciones de compra y venta dentro y fuera del país.

Almacenamiento de productos básicos para regular los movimientos de los precios y establecer expendios para el público.

muestra citaremos parte del discurso de Avila Camacho al tomar posesión de la presidencia de la República, en el que anunció el nuevo proyecto, advirtiendo que para realizarlo el país confiaría principalmente en "la energía vital de la iniciativa privada. La agricultura no formará parte del destino prometido, sino que se destinará a crear los cimientos de la grandeza industrial..., aumentaría la protección a las propiedades agrícolas privadas, no sólo para defender las que ya existen, sino también para formar nuevas propiedades privadas en vastas regiones no cultivadas"(36).

A partir de 1940, con el desarrollo de la industria como parte de la estrategia de sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador, el gobierno impulsó a la agricultura mediante obras de infraestructura en obras de riego; las variables tales como el crédito y el financiamiento a los cultivos de exportación y una política de precios de garantía en los productos agrícolas descuidaron las zonas de temporal las cuales, en la mayoría de los casos, se caracterizaron, como ya mencionamos, por ser una agricultura de subsistencia.

El sector agropecuario fue un importante sostén para el proceso de desarrollo económico, ya que a lo largo de las tres décadas subsecuentes a los años cuarenta, le proporcionó la mano de obra necesaria a la industria para su despegue, generando de esta forma divisas y, adicionalmente, suministró en el mismo sector industrial las materias primas y los bienes que significaron gran parte de esta producción industrial una vez procesada.

Contrastando con esta situación, el municipio que era la base de la organización en la producción de alimentos, ante la necesidad de incorporarse a la industria, sufrió un proceso de emigración y una fuga de mano de obra; en consecuencia, la participación agrícola en el PIB disminuyó de un 10 por ciento a un 5.5 por ciento. La falta de atención a las zonas de temporal trajo consigo un rezago, tanto en los municipios como en el campo, de tal forma

(36). Ibidem., p. 80.

que la producción de alimentos disminuyera, dándose un marcado contraste entre la agricultura capitalizada y la de subsistencia, afectándose así la distribución del ingreso, por una parte, y por la otra aceleró la emigración del campo a la ciudad (ver cuadro 3).

Entre 1940 y 1950 la tasa de crecimiento de la superficie cosechada fue del 3.6 por ciento, la participación de la inversión hidroagrícola dentro del total de la inversión agropecuaria significó alrededor del 87 por ciento, contribuyendo ésto de manera determinante a la expansión de áreas de regadío.

Sin embargo, a pesar del crecimiento del sector agrícola, los beneficios de este desarrollo no se dejaron sentir sobre la base campesina debido a la existencia de fallas estructurales ya expuestas, con lo cual los campesinos siguieron supeditados por una reducción de su capacidad de comercialización, originando la formación de un organismo que adquiriera la producción agrícola y a la vez interviniera para que los precios al consumo no se dispararan, lesionando como hasta entonces a los trabajadores de escasos recursos. Con estas bases es que se creó en 1943 el consorcio integrado por Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA), el Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A. y la Compañía Nacional Exportadora e Importadora S.A. (CEIMSA). Su objetivo principal fue la adquisición de los productos agrícolas suficientemente remunerativos, en especial los productos básicos; debiendo realizar asimismo el acopio de estos productos en las zonas de producción, así como efectuar las reservas necesarias para asegurar el abasto del mercado nacional a fin de mantener la estabilidad de la oferta. Pero, en realidad, los mercados operaban libremente, además había excesiva burocracia y comisiones estatales, con ésto no había un control responsable, por lo que el consorcio se dividió, pasando el control de precios a la Secretaría de Hacienda.

CUADRO 3

ESTRUCTURA DE LA POBLACION
(Porcentaje del PIB)
a precios de 1960

CATEGORIA	1940	1950	1962	1967
Producción agrícola	23.2	20.8	17.2	15.8
Producción industrial	31.0	31.0	33.9	36.7
Servicios	45.8	48.2	48.9	47.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Tomado de: Hansen, Roger D., La política del desarrollo mexicano, México, Ed. Siglo XXI, 1983, p. 59.

Podemos decir que el fin principal era político, y éste fue el de no permitir ni a las empresas ni a los productores el manejo libre del mercado para que no se diera la especulación en ningún aspecto. Por lo tanto, se instrumentaron políticas tales como los precios de garantía en los productos como el maíz, frijol, trigo y arroz. Pero hubieron fallas respecto a los topes máximos de precios en dichos productos, trayendo consigo una sobreexplotación al productor agrícola en lugar de beneficios concretos.

Más adelante con Miguel Alemán continuó el reparto agrario, con una dotación de más de 5 millones de hectáreas, provocando mejoras en el agro fundamentalmente en el crecimiento del producto agrícola, reflejándose en una tasa mayor que en la del producto nacional. A pesar del crecimiento del sector primario en esta administración, el problema del abasto de productos básicos a las clases populares continuó inmerso en serias deficiencias, pues los organismos que tenían a su cargo la regulación de dichos mercados, no lograron conjuntar los elementos necesarios para aplicar las medidas adecuadas para la solución del problema. Se da una ampliación del aparato estatal pero aumenta su inoperancia.

Con Ruiz Cortines hubo una diferencia en el reparto agrario del 5 por ciento en cuanto a tierra repartida cultivable con lo cual la producción existente reflejó que los campesinos beneficiados con este reparto produjeran con desventaja, pues la agricultura comercial aportó tasas superiores al producto nacional; por lo tanto, la agricultura nacional no comercial no tenía acceso a los recursos financieros ni a los insumos con mayor avance técnico, siendo la tierra que poseían de baja calidad comparada con las comerciales. Por otra parte, al pasar a la fase de distribución y consumo había un control tal de los productores comerciales que iba desde el acopiador rural; esto provocó que el abasto

no fuera eficiente, volviendo a ser afectadas nuevamente las masas populares de menores ingresos, por lo tanto el Estado aparece nuevamente como benefactor. Es entonces que en 1953 se iniciara un plan de emergencia de abastecimiento a fin de poner al alcance del pueblo el maíz, frijol, azúcar, grasas comestibles, entre otros, además de pretender adelgazar el aparato comercial a través de la reducción de intermediarios en el proceso de distribución, es decir, se pretendía asegurar el abasto suficiente a precios bajos utilizando canales apropiados y eficaces.

Pero nuevamente fue inoperante debido a la falta de recursos materiales, técnicos y financieros, aunado a los pequeños grupos de poder agrupados en las diferentes regiones del país y en sus municipios, en las distintas fases de la cadena alimentaria y en los sectores de la producción..

Durante la etapa de López Mateos y Díaz Ordaz se reinició la presión sobre la reforma agraria, debido en parte a la explosión demográfica rural, mientras que los latifundios seguían funcionando aunque al margen de la ley o bajo el disfraz de alguna otra forma de tenencia de la tierras que cubriera el riesgo de ser afectada. Aún así, el agro siguió produciendo con tasas positivas, pese a seguir con las mismas fallas estructurales que caracterizaron a los gobiernos de Ruiz Cortines y Miguel Alemán.

A finales de los cincuenta, en el sexenio de López Mateos, se reestructura CEIMSA para convertirla de empresa mixta en un organismo público, a fin de que ésta tuviera participación en la elaboración y ejecución de los planes agrícolas, actuando en coordinación con los Bancos Agrícola y Ejidal y ANDSA. A pesar de esta medida se siguió manteniendo la misma política de precios de garantía.

En cuanto a las compras de cosechas, se dieron mayores facilidades y garantías a los campesinos a fin de evitar la entrega de la producción a los intermediarios.

Por otra parte, en las ciudades la migración de la población rural hacia ellas formaron centros de consumo con múltiples deficiencias, además de mecanismos de distribución y venta de básicos para la clase popular en una forma ineficiente e insuficiente para satisfacer debidamente las necesidades sociales.

Por otro lado, la población rural diezmada en pequeñas poblaciones distantes de los medios de comunicación y de abasto, ofrecían la dramática paradoja de que quienes contaban con menores recursos estuvieran obligados a adquirir los productos necesarios a precios muy superiores a los prevalecientes en los mercados urbanos. Por lo que en 1961, con el fin de proteger a la clase campesina y a los núcleos urbanos más desprotegidos, se decretó la liquidación de CEIMSA y se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPOSA), a la cual se le responsabilizó de llevar a cabo la acción del Estado en cuanto a la regulación de mercados y el abasto de mercancías con un sentido social.

Con Díaz Ordaz es cuando se manifiesta un crecimiento económico en el país, pese a la explosión demográfica, lo que se reflejó en el campo. No obstante las altas cosechas que permitieron que México se constituyera en un importante exportador de productos agrícolas, este desarrollo del sector agrícola no se manifestó en un aumento en el consumo de alimentos por parte de la población nacional, gracias a que los aparatos de comercialización y distribución siguieron adoleciendo de fallas estructurales, tales como la nula coordinación entre las diferentes dependencias estatales, lo que originó escasez y variación de precios en los productos básicos. Esto motivó al Estado a intervenir no simplemente como

comprador de productos interviniendo entonces en la producción de los mismos, industrializando y comercializando mercancías a fin de contribuir de esta manera al desarrollo de pequeños y medianos productores del campo y la industria, con base a lo cual se creó la CONASUPO como organismo descentralizado, el cual se encargaría de participar en la planeación, producción, distribución, venta e industrialización de los productos básicos y de la importación de las cantidades suficientes que cubrieran los déficits de producción alimentaria.

Pese a este intento hay un desequilibrio estructural del desarrollo de México, pues la mitad de la población de aquel entonces aunada a la baja productividad que había de la agricultura, provocó un fuerte atraso en el campo, que se manifestó en el poder adquisitivo de los campesinos, nos hace pensar que el desarrollo económico de México fue principalmente urbano, pues pese a que la producción agrícola y ganadera representó el 17 por ciento del PIB en 1965 y el 15 por ciento de la fuerza de trabajo se dedicó a la industria y produjo el 30 por ciento del PIB, la productividad en mano de obra en las actividades primarias fue de 2 mil 519 pesos, mientras que en el sector industrial fue de 12 mil 268 por trabajador. Es decir, el campesino produjo el 20 por ciento de lo que producía el obrero, y así nos explicamos el gran atraso y la pobreza de los trabajadores del campo (37).

Otro aspecto importante a rescatar de ese entonces es la diferencia respecto a los niveles de vida, pues en el Distrito Federal, Baja California, así como en otros estados del norte tuvieron proporciones del 35 al 100 por ciento por encima de niveles de vida en estados tales como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala,

(37). Padilla Araqón, Enrique, México: desarrollo con pobreza, México, Ed. Siglo XXI, 1969, p. 30.

Hidalgo, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas, los cuales cuentan con niveles de vida inferiores a las dos terceras partes del promedio nacional (38).

Los datos anteriores reflejan que había zonas relativamente aisladas, y que son unas cuantas zonas las que tienen niveles de desarrollo elevados. En términos cuantitativos, en 1967 el 26.2 por ciento de la población mexicana vivía en zonas de elevado nivel de desarrollo, el 20.9 en zonas de nivel medio y el 52.9 en zonas de bajo nivel. Con ésto, en las zonas más desarrolladas el 94.3 por ciento de la población era urbana y en las zonas atrasadas era sólo el 12.4 por ciento.

Un dato secundario a mencionar es que, si nos basamos en los porcentajes relativos a los salarios de las diversas regiones del país, notamos que es muy favorecida la emigración hacia el Distrito Federal pues el porcentaje más alto es el que se da aquí, rezagando a las zonas rurales, que por lo general tienen los índices más bajos.

Coincidimos con Padilla Aragón en el análisis de esta época al mencionar que al aumentar la población durante el período mencionado en proporciones por todos conocidas, y al rezagarse la producción agrícola, el crecimiento que trajo el ingreso per cápita disminuye (39).

Otra consecuencia fundamental de esos años es que se concentró el desarrollo económico en algunas extensiones geográficas del país muy específicas, creando graves desequilibrios regionales

(38). Ibidem., p. 43.

(39). Ibidem., p. 89.

y municipales, pues las zonas deprimidas sufrieron las consecuencias de vivir en condiciones de atraso por la falta de atención a las mismas.

Otro fenómeno importante a resaltar en ese momento es el grave desequilibrio estructural que se manifestó en el atraso de la agricultura de temporal, así como los sectores de la población conectados a ella, frente al crecimiento de zonas urbanas que eran, a su vez, los centros de industrialización. Esto es reafirmado por los datos siguientes: "el 25 por ciento de las familias del medio rural obtuvo ingresos de 201 a 300 pesos mensuales durante 1964-1965 y en cambio en el sector urbano el 21 por ciento de las familias obtuvo ingresos de 1 001 a 2 000 pesos mensuales" (40).

De acuerdo a un estudio realizado por el Banco de México, se encontró en la década de los sesenta una zona agraria crítica del país, formada por siete entidades, las cuales eran el Estado de México, Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Puebla y Oaxaca. Casualmente, predominan en ellas las tierras de temporal, son densamente pobladas, rurales, de bajos ingresos y pocas tierras por campesino y en donde, según el último censo de aquel entonces (1960), el salario mínimo urbano medio era de 8 pesos diarios. Toda la población de estos estados constituye la cuarta parte de la total del país, la octava parte de la superficie de las mismas y la décimo sexta parte de las tierras beneficiadas por la política de irrigación. Se trataba de población ocupada en actividades primarias; el 66.93 por ciento se dedicaba a esas actividades y sólo el 33.07 por ciento a las secundarias y terciarias. Los campesinos de esta zona son pequeños ejidatarios con menos de cinco hectáreas cuyos ingresos, en promedio, resultaban la tercera parte de lo que obtenían los ejidatarios del resto del país. Por ello, la extensión que cultivaban resultaba insuficiente para satisfacer sus más elementales necesidades. El mismo

estudio reveló que mientras los campesinos del resto país disponían de 6.47 hectáreas de labor per cápita, los de esta zona sólo tenían 2.70 hectáreas, por lo cual los rendimientos de estas tierras eran tan sólo de la tercera parte comparado con los campesinos de otras partes (41).

En el periodo de Echeverría Alvarez la situación en el campo no mostraba signos de cambio, siendo la producción agropecuaria insuficiente para cubrir las necesidades del país, dando la agricultura mexicana muestras de deterioro creciente, con el consiguiente perjuicio económico y social, tanto en el medio rural como en el urbano, traducido ésto en consecuencias negativas para la distribución del ingreso de los campesinos y la disponibilidad de alimentos de los grupos mayoritarios de consumidores. Debido a ésto, se comienzan a realizar grandes cantidades de importaciones de alimentos, buscando así garantizar el abasto oportuno de alimentos.

Así en 1971 el gobierno formula el Programa Nacional de Alimentación, el cual tiene por objetivos coordinar las acciones tendientes a mejorar el consumo nacional de alimentos y proteger a los grupos económicamente más débiles, mediante el abastecimiento suficiente y adecuado de alimentos básicos, así como el mejoramiento de los canales de distribución y comercialización, medidas que se llevaron a cabo en coordinación con CONASUPO, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), el Instituto Nacional de Nutrición y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

(41). Nathan Gravinsky y Uwe Frisch, ponencia presentada en la reunión nacional de ciencia y tecnología en la Reforma Agraria, Revista Análisis, num. 23, 1o. de agosto de 1968, p.p.18 y 27. Citado en: Padilla Aragón, *ibidem.*, p. 102-103.

Durante este régimen se instrumentó también el Plan Agrícola Nacional, con el cual se pretendió alcanzar la autosuficiencia alimentaria, impulsando la producción en el campo, promoviendo el desarrollo armónico del agro.

En la década de los setenta la tasa de crecimiento de la superficie cosechada fue de 1.3 por ciento y trajo consecuencias muy evidentes, pues la tasa de consumo es superior a la de crecimiento de la producción, ya que la población creció a un ritmo mayor. Sin embargo, en la siguiente década esas tasas decrecen paulatinamente, básicamente por el desproporcionado aumento de la población en contraste con los incrementos en superficies cultivables y productividad del campo.

El crecimiento en términos del PIB, se ha hecho cada vez más lento. En el periodo de 1960-1970 fue del 7 por ciento en promedio anual; en el de 1970-1975, de 5 por ciento; entre 1976 y 1977 fue apenas del 2 por ciento, es decir, un crecimiento menor que el crecimiento de la población, lo cual significó un empobrecimiento de la nación y, sobre todo, del medio rural.

El sector agropecuario se vio perjudicado también durante el periodo 1945-1965, su tasa de crecimiento fue del 6 por ciento anual; en 1960-1970 del 3.7 por ciento, para descender en el periodo de 1970-1975 al 0.1 por ciento, al 2.1 por ciento en 1976 y 1 por ciento en 1975 (42).

En contraparte, la participación del sector industrial en el sector industrial entre 1950 y 1984 pasó del 29 por ciento al 34 por ciento del PIB nacional. En tanto el sector agroindustrial descendió del 6.6 al 6.1 por ciento. Ello se debió a que

(42). Olmedo, Raúl, México, economía de la ficción. México, Ed. Grijalbo, 1982, p. 27.

este último sector creció al 4.6 por ciento anual, mientras que el industrial al 5.7 por ciento, diferencia que se acentuó a partir de 1965 cuando aquél creció al 4 por ciento y a partir de los años setenta al 1.5 por ciento (43).

En las dos últimas décadas México ha dejado de ser autosuficiente en alimentos tales como el maíz, el frijol, el trigo, entre otros, pues éstos se han tenido que importar (ver cuadro 4). A pesar de que el sector agropecuario en su conjunto ocupa aproximadamente el 35 por ciento de la población económicamente activa, aporta menos del 10 por ciento del PIB, la desproporción entre la enorme cantidad que ocupa y la pequeña cantidad de dinero que recibe después de vender su producto, se manifiesta en pobreza y marginación, en específico en los diversos municipios del país, principalmente los rurales.

Como ya señalamos anteriormente, en los últimos años ha sido más que evidente que el crecimiento de la población ha sido en promedio mayor que el crecimiento de la producción. La evolución del crecimiento del producto interno agrícola ha seguido la tendencia siguiente: 6 por ciento en 1965; 2 por ciento en 1966; 0.5 por ciento en 1967; 2 por ciento en 1968; -2 por ciento en 1969; 4.6 por ciento en 1970; 2 por ciento en 1971; -2 por ciento en 1972; 2 por ciento en 1973; 3.5 en 1974; 0.5 por ciento en 1975; -9 por ciento en 1976; 3.5 por ciento en 1977; 3.5 por ciento en 1978; -0.4 por ciento en 1979; 7 por ciento en 1980; y 8.5 en 1981 (44).

Así pues, la dependencia alimentaria apareció a finales de los setenta como resultado de la recesión que afectó a la gricul-

(43). Barkin, David, El fin de la autosuficiencia alimentaria, México, Ed. Océano, 1985, p. 33.
(44). Olmedo, Raúl. op. cit., p. 27.

CUADRO 4
IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MAIZ, TRIGO Y ARROZ (1970-1984)
 (% DE LA PRODUCCION TOTAL)

AÑOS	MAIZ		TRIGO		ARROZ	
	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT.	EXP.
1970	8.6	•	•	1.6	4.0	-
1971	0.4	2.8	9.7	4.7	•	•
1972	2.2	4.6	35.4	0.9	•	2.9
1973	13.3	•	34.4	0.5	8.4	2.7
1974	16.3	•	35.1	0.7	14.5	0.8
1975	31.5	•	3.2	1.6	•	--
1976	11.4	•	•	0.6	•	•
1977	19.6	•	18.6	1.0	•	0.6
1978	13.0	•	18.2	1.0	••	14.?
1979	9.0	•	51.1	1.0	7.2	•
1980	34.0	•	33.1	0.9	21.3	-
1981	20.0	•	35.4	••	14.5	-
1982	2.5	•	7.0	•	3.6	•
1983	35.5	-	11.6	-	•	-
1984	18.7	--	7.6	-	35.2	-

NOTA: (•) Porcentaje menor de 0.5

FUENTE: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Ecoteo-
 nía Agrícola; los datos correspondientes a 1983 y
 1984 se obtuvieron del Departamento de Estadística
 y de la Dirección General de Economía Agrícola.
 Citado en: Barkin, David y Suárez, Blanca, El fin
 de la autosuficiencia alimentaria, México, Ed. Cebano,
 p. 175.

tura desde 1966 hasta 1976, y acentuada por la disparidad con el crecimiento demográfico (ver cuadro 5).

La agricultura mexicana ha tendido a cambiar en los últimos años debido a la dinámica de valorización del capital predominante en el contexto internacional del mismo. Esta transformación praaeductiva del agro mexicano es consecuencia de la búsqueda entre los empresarios agrícolas e industriales de una mayor tasa de ganancia.

La internacionalización de la producción agrícola, a la que aludiremos posteriormente, representa tres hechos fundamentales:

- * El primero, el desplazamiento de los cultivos tradicionales y que han sido la base de la dieta popular.

- * El segundo, en el surgimiento de un sector agrícola eminentemente comercial o/y exportador con abundante apoyo financiero, lo cual empezó a minar la autosuficiencia alimentaria, al buscar como prioridades la demanda del mercado internacional.

- * Un cambio cualitativo en la composición de las formas de trabajo agrícolas, pues ante las imposiciones de los tipos de productos para dicho mercado, la tecnología y la mano de obra tiene que estar más relacionada con la industria.

Por ello, "las agroindustrias tienen un papel dominante en la organización de la producción y las relaciones sociales y aún en los campos de cultivo. Deben garantizar un mercado, facilitar crédito, ofrecer asistencia técnica e insumos mejorados, así como desplazar a la agricultura comercial en sus zonas de influencia. El agricultor está cada vez más sujeto a las necesidades del capital industrial, muchas veces de origen externo. Las corporaciones transnacionales disponen del capital y los modelos de organización empresarial para la transformación de la estructura. Se expanden decididamente hacia nuevos mercados y siempre

CUADRO 3

CONSUMO PER CAPITA DE PRODUCTOS AGRICOLAS

Tasa anual de crecimiento

PRODUCTOS AGRICOLAS	1966-1977	1978-1982
Maiz	0.1	-6.8
Trigo	0.4	7.0
Arroz	-0.4	16.4
Frijol	-4.5	4.6
Hortalizas	-1.3	-1.4
Frutas	-0.4	-0.2

Tomado de: Barkin, David, El fin de la autosuficiencia alimentaria, México, Ed. Océano, 1985, p. 50.

tratan de recomponer el contexto institucional para facilitar su propia expansión. En la lucha competitiva entre ellas mismas, las transnacionales crean muchos productos que pueden propagarse alrededor del mundo, y forjarse a imponer normas uniformes que suprimen variantes locales"(45) Este punto lo retomaremos en siguientes capítulos, a fin de explicar las causas y mecanismos que han provocado la crisis alimentaria en México.

Cuando la crisis se manifestó como consecuencia de la falta de poder adquisitivo de la población rural y, por lo tanto, menor demanda de productos industriales, se pretendió impulsar al campo a través de acciones específicamente agrícolas, tales como redistribución de la tierra a la población de menos recursos, por una parte, y por la otra ayudando a la instrumentación de una modernización para los grandes y medianos agricultores.

C) A MANERA DE REFLEXION.

En este apartado consideramos fundamental expresar algunas conclusiones preliminares sobre el desarrollo histórico del campo y la cuestión alimentaria, mismas que nos permitan comprender el marco de referencia en el que nos estaremos desenvolviendo en los capítulos siguientes.

El proceso de la reforma agraria ha aparecido como un proceso en el que se han enfrentado las dos corrientes principales en términos de política agraria. Como ya se mencionó, por un lado los defensores de la individualización, de la privatización,

del mercantilismo del ejido, de su parcelación y de su concentración en pocas manos. Por el otro lado, están quienes defienden la colectivización del ejido, como ya hemos mencionado, existente desde la Colonia como una concepción comunitaria, tanto a nivel de la tenencia como de la explotación de la tierra, pretendiendo, incluso en el marco legal (ver análisis histórico del artículo 27) defender esta posición como parte fundamental del proyecto nacional posrevolucionario; esta última concepción vinculada básicamente con la célula y organización municipal, aunque después se le ha separado.

Los primeros han insistido en el desarrollo agrícola capitalista, de tipo empresarial, con fines de satisfacer las necesidades del mercado y, por lo tanto, se basan en criterios de rentabilidad y no de beneficio social, valiéndose de mecanismos políticos y legales para ello.

Los segundos ven una enorme potencialidad de organización colectiva y de beneficios en el ejido y en la organización campesina, con fines de explotación racional, a fin de satisfacer y obtener las necesidades de la comunidad.

Pero históricamente ha sido la primer corriente la que ha dominado y la que, incluso, ha institucionalizado el rumbo de las políticas y estrategias agrarias, sobre todo en lo concerniente al ejido.

Se tiene la idea de que la eficiencia económica es lo que explica, dirige, dirige y gobierna el rumbo de la economía; sin embargo, sólo el poder económico y el poder político son, en conjunto, quienes efectivamente la rigen. La reforma agraria

mexicana ha sido larga y costosa, pues ha tenido grandes obstáculos legales, políticos, burocráticos, económicos e ideológicos, pero que han tenido un carácter eminentemente político, pues no se ha atacado meramente el problema de la distribución económica de la tierra, sino de los alcances y límites del poder político y económico

Una de las grandes virtudes de nuestra reforma agraria fue la creación y organización del sector campesino que no existía como tal en el México prerrevolucionario. Más tarde esta reforma agraria pasa a ser un instrumento tanto económico como político para la formación de un sector verdaderamente campesino. Y tiene una aportación latinoamericana, la cual ha sido eminentemente masiva, ya sea en términos de tierra relegada o vendida a los campesinos.

Tanto el productor campesino como el capitalista pueden llegar a la eficiencia, pero ese no es el problema. La eficiencia es un problema inmerso en los recursos que se disputan para llegar a ella; pues para los primeros es negada la idea de pretender alcanzar la misma del productor capitalista por razones políticas obvias. Pero como las políticas agrícolas han sido influenciadas o regidas bajo los criterios de los segundos, dicha eficiencia ha quedado en la zozobra. Sin embargo, la supuesta mayor eficiencia del sector comercial se encuentra en el hecho de que las políticas agrícolas también han apoyado al sector capitalista.

Y es precisamente por ello que hoy en día que la mayoría de las personas defiende la eficiencia agrícola empresarial, debido a que las políticas estatales han frenado u obstaculizado permanentemente la eficiencia de los campesinos.

Por lo tanto, existe la intención de dicho sector de legitimarse a lo externo, para lo cual requiere de obstaculizar a los primeros, es decir, a los campesinos. En la pretendida búsqueda se da una realización de toda una dinámica centralizadora que, evidentemente, ha reforzado a los empresarios agrícolas y debilitado a los campesinos.

Es importante entonces que los análisis en esta materia no apunten simplemente a la explicación fenomenológica, es decir, la explicación del hombre individualmente o en unidades de producción y su tamaño o en datos de la producción, sino también en la correlación de fuerzas entre las diferentes clases sociales; de ahí la importancia de conocer la disputa del poder, así como los grupos que están inmersos tanto en las políticas agrícolas como en la cadena alimentaria.

Asimismo, existen en México dos formas fundamentales de propiedad: la ejidal y la privada, lo cual ha traído consigo una constante lucha contradictoria. Por otra parte, existe el México de temporal y el México de riego; un México rural moderno con medios de producción tecnificados y con cierta sofisticación y un México rural de técnicas y prácticas tradicionales de cultivo, que en ocasiones no llegan a satisfacer siquiera el autoconsumo de sus productores.

Pero pese a que las políticas agrícolas del Estado se han encauzado, favorecido e institucionalizado en pro de la corriente empresarial, ésta no ha logrado detener la importancia económica y política de los agricultores campesinos que han logrado desarrollarse con base en la organización colectiva y municipal.

Como ya mencionamos, a lo largo de la historia también se ha relegado el papel del municipio, pues el desarrollo del México posrevolucionario indujo a la necesidad de continuar por el camino del centralismo, pese a que la Constitución de 1917 instituyó al municipio como la unidad fundamental de organización política, económica y social. En el periodo siguiente se enmarcan posibilidades de disgregación racional como consecuencia de una revolución caudillista; el espíritu de los constitucionalistas triunfantes de alinear al país al desarrollo industrial con todas sus consecuencias, el apremio de lograr las mejores formas de aprovechamiento de los recursos de nuestro territorio en por de ese proyecto, la necesidad de la centralización del mando, de la toma de decisiones; todas, sin excepción, fueron razones políticas que profundizaron un proceso de centralización nacional (que actualmente ha motivado a la búsqueda de alternativas y proyectos distintos).

"...En el reciente ayer prevalecía en México la sociedad campesina y prevalecía sobre ella un esquema de clases sociales en el cual el dominio correspondía a los terratenientes.

"De hecho, a nivel local se gobernaba una sociedad campesina por razones estructurales dispersa y atomizada, lo que permitía un dominio de los terratenientes; la imposibilidad, por razones de dispersión y distanciamiento de la organización social y política de los vecinos distanciados permitieron que dos de las profundas transformaciones posrevolucionarias fueran: el surgimiento de nuevas clases sociales y distinta distribución de la población en el territorio a través del proceso de urbanización" (45).

(45). Newman Valenzuela, José, "Los objetivos políticos del municipio libre en la época contemporánea", en Estudios municipales, num. 4, México, Talleres Gráficos de la Nación, julio-agosto 1985, p.p. 61-62.

Retomando el análisis ya expuesto sobre los resultados de las políticas de industrialización a ultranza realizados en nuestro país en las últimas décadas, consideramos oportuno rescatar los que Frank Tannenbaum señaló como el camino viable para un desarrollo homogéneo de un México eminentemente heterogéneo.

Este investigador manifestó la existencia, como acabamos de señalar, de un México disperso, atrasado, desarticulado del resto del país, y que fundamentalmente es el rural atrasado y el de temporal, así como un México, industrializado, concentrado y compacto, con todos los adelantos técnicos a su alcance. Pero, desde la década de los cincuenta él preveía una ampliación del abismo de estos dos México, que ya se ha manifestado en los desequilibrios de los sectores agrícolas, industriales y de servicios y que se ha recrudecido con la pérdida de la autosuficiencia alimentaria.

Partiremos de su idea para plantear soluciones a la actual crisis, pues él preveía que los desequilibrios sólo serían factibles de remediarse a partir del desarrollo e impulso a las pequeñas comunidades, las cuales deberían fortalecerse en su producción agrícola antes de pretender ser unidades industriales, a fin de rescatar su autosuficiencia y solidez para el desenvolvimiento de la vida económica y social. Es por ello que consideramos que es la célula municipal, aquella que a lo largo de la historia estuvo ligada a esta tenencia de la tierra y la organización de la producción agrícola y que había sido desligada y soslayada a lo largo de este siglo por razones ya expuestas, como la base fundamental para fortalecer al México rural y atrasado y equilibrarlo y ligarlo a un desarrollo más homogéneo a nivel nacional(46)

(46). Para profundizar sobre este punto consultar: Tannenbaum, Frank, México, la lucha por la paz y por el pan, México, 1951. Ver también: González Pedrero, Enrique, La riqueza de la pobreza, México, SEP, 1985, p.p.110-135.

CAPITULO II.

Problemática agropecuaria y alimentaria.

"Este pueblo está lleno de ecos. Tal parece que estuvieran encerrados en el hueco de las paredes o debajo de las piedras. Cuando caminas, siente que te van pisando los pasos. Oyes crujidos. Risas. Unas risas ya muy viejas, como cansadas de reir, y voces ya desgastadas por el uso. Todo eso oyes. Pienso que llegará el día en que estos sonidos se apaguen".

Juan Rulfo, "Pedro Páramo".

En el presente capítulo intentaremos describir los principales problemas a los que se ha enfrentado el desarrollo agrícola y alimentario de nuestro país. Para ello abordaremos el aspecto político, analizando los grupos de poder más importantes que se desenvuelven en este ámbito, sus interrelaciones y sus influencias en las directrices en el campo en México.

Desde el punto de vista político y económico, se intentará ubicar el papel de México en el contexto internacional, las fuerzas y situaciones de sujeción y dependencia, así como el papel de las empresas transnacionales en la producción y transformación agrícola, en específico, en los productos alimentarios.

Asimismo, se pretenderá describir, analizar e interpretar las formas en que el Estado ha intervenido para impulsar, regular y/o desarrollar la agricultura mexicana, así como algunas precisiones terminológicas, a fin de poder ubicar mejor la problemática actual en el campo.

A. PROBLEMAS EN EL CAMPO ALIMENTARIO MEXICANO.

En este apartado se realizará un bosquejo de los diferentes grupos de poder y los intereses que motivan a la formación de dichos grupos, así como sus enfrentamientos y los motivos que orillan a ello. Posteriormente se ubicarán estos grupos de poder en el municipio rural mexicano y su connotación a lo largo de la cadena alimentaria. Por último, se destacará el papel fundamental del caciquismo en la obstaculización del avance de otros grupos campesinos para el logro del bienestar y la justicia agraria.

1) Los conflictos sociales y grupos de poder.

Como ya hemos mencionado, el Estado pasa a ser, a partir de la consolidación de la Revolución y la institucionalización del poder, un rector de la sociedad, el benefactor, el concertador y, sobre todo, pretende asumir el papel de mediador de los conflictos entre las diferentes clases sociales e intereses de todo tipo, tales como los políticos, los sociales, los económicos y los culturales en el México contemporáneo, a fin de buscar un equilibrio entre los grupos inmersos en la sociedad, dentro de la competencia de los intereses particulares. Todos los conflictos sociales son consecuencia de los intereses particulares o de clase, que intentan lograr cierto poder, fundamentalmente en los procesos de participación y de decisión política.

La forma en cómo se pretende alcanzar este poder es a través de la utilización de los recursos y privilegios con que cuentan, siendo fundamental la capacidad de organizarse para poder influir

en el ámbito de acción del Estado. Para ésto, el interés se presenta tanto en las formas de organización en condiciones estructurales constitutivas del proceso socioeconómico y político, generando problemas concretos que determinan las acciones políticas y los intereses mismos que colaboran en la elaboración política de esos intereses, como en la manera independiente de sus formas de organización.

La concatenación de intereses es insustituible para comprender su funcionamiento en los ciclos de intermediación entre la sociedad y el Estado, para lo cual es necesario complementarlo con la percepción de los intereses en sus distintos niveles, desde la autoarticulación y realización, hasta la entrada a las acciones de las burocracias estatales.

La base de la separación entre la sociedad y el Estado que repercute en la división del poder de una forma precisa y objetiva es el doble papel de las relaciones sociales en tanto son relaciones de clases y relaciones de intereses por parte de los sujetos, es decir, poder sobre los medios de producción y sobre las decisiones políticas. La necesidad de conservar el equilibrio entre las clases sociales por parte del Estado se manifiesta en el aparato de decisión política, formado por una burocracia institucional cuyas partes operan relativamente independientes en el ámbito de su propia incumbencia.

Todo lo anterior implica formas de decisión que complican la sistematización de las interconexiones sociales y de las respuestas en función de las estrategias administrativas. Por lo tanto, si el papel del Estado está condicionado a la participación institucional organizada, puede caer en la reducción de éstas reivindicaciones articuladas, al punto que condiciona el equilibrio de las clases sociales, ya sea retrasando o aplazando la

integración de una multitud de marcos de acción; la movilización de contrainteresses; la argumentación de escasez de recursos, etc.

Así pues, los grupos de poder son definidos como la derivación de una posición específica (privilegiada), tanto en la estructura económica como en la política y gracias a ellas logran impactar y repercutir en la toma de decisiones por parte del Estado, a través de la imposición de valores en y a la sociedad. Estos grupos son, por lo tanto, legitimados por el Estado para ejercer presión, pese a no tener, en ocasiones, personalidad jurídica como organismos que representan los intereses gremiales de un grupo social. Cabe argumentar, por último, que además de imponer directamente sus intereses, estos grupos pretenden lo mismo a través de las organizaciones corporativas de interés general, tales como los partidos políticos, los grupos de interés y los de presión, utilizando el liderazgo e imponiendo el interés particular al general o colectivo.

2) Los factores de poder en el municipio rural a lo largo de la cadena alimentaria.

En la vida del municipio intervienen factores económicos, sociales y, sobre todo, políticos, los cuales juegan un papel determinante en su desarrollo. Este último factor, esto es, el político está formado por las organizaciones ejidales, campesinas, y caciquiles, las cuales intervienen decisivamente en la reproducción de las relaciones económicas, políticas y sociales de los municipios rurales mexicanos.

La intervención de los elementos citados repercuten en forma diferente según la región y circunstancia de que se trate. En algunas ocasiones, aparecen como impulsores del desarrollo, pero en otras se convierten en verdaderos obstáculos.

En este apartado analizaremos el papel concreto de estos factores de poder y la forma en que intervienen.

Si bien la concatenación mencionada en el inciso anterior se traduce en condicionamientos recíprocos entre los distintos eslabones o fases del sistema alimentario o cadena alimentaria, existen núcleos de poder consecuentes de momentos históricos y estructuras de propiedad resultantes que ejercen una presión y control relativo de toda la cadena o sistema (1).

El Estado se vincula en forma directa a través de sus tres poderes y sus tres ámbitos de poder (federal, estatal y municipal), pero partiendo del esquema inmerso de la estructura gubernamental en la administración pública, esto es, de las bases que son los municipios. Aclamando su esencia, su fundamento, su razón de ser como pieza primordial y sólo fenomenal ni abstracta sino concreta.

La intención de rescatar al municipio, de tal forma que responda a un proyecto nacional acorde a la heterogeneidad del territorio y de los grupos sociales en el que se asientan, de su cultura, costumbres, necesidades, entre otros. Es ésto, y no a la inversa, es decir, el municipio rezagado como ha sido a lo largo de nuestra historia, la opción para solucionar no sólo el problema alimentario, así como los demás problemas económicos y sociales, pero a través de rescatar esa autonomía municipal.

(1). Del Campo, Martín y Calderón, Rosendo, "Comercialización de alimentos en México y opciones para la modernización del abasto, en: Revista Latinoamericana de Economía, num. 64-65, México, UNAM-IEC, abril de 1986, p. 90.

Es por ello necesario partir del análisis del proceso de formación de intereses, el cual es indispensable para poder percibir su función en el proceso de la intermediación entre la sociedad y el Estado.

Por esta razón, comprender la manifestación de los intereses en los distintos niveles, desde su articulación original y realización hasta su entrada de las acciones de la actividad pública, es el punto de partida para analizar la pugna entre los grupos dentro de la problemática alimentaria.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que los conflictos se originan en la escasez de posiciones y en la escasez de recursos. La escasez de posiciones es una condición por la cual un objeto no puede ocupar dos lugares al mismo tiempo, y no puede desempeñar simultáneamente dos funciones diferentes; una actividad no puede ser desempeñada simultáneamente por dos actores y no pueden llevarse a cabo al mismo tiempo dos comportamientos diferentes.

La escasez de recursos es la condición en la cual el suministro de objetivos deseados es limitado de tal modo que las partes y fases en el caso de la alimentación, no pueden tener todo lo que quieren de algo. Lo mismo ocurre con el municipio; en ambos casos, no hay facilidades para una producción y consumo mediante cierto tipo de organización propia de sus rasgos particulares.

Diferentes juicios de valores pueden condicionar la demanda social con necesidades de recursos y posiciones escasas; por lo tanto, los valores mutuamente incompatible, excluyentes u opuestos son características inevitables de los conflictos municipal y alimentario.

Los comportamientos conflictivos son aquellos destinados a destruir, herir, frustrar o controlar otras partes; y una relación conflictiva es aquella en que las partes pueden ganar (relativamente) a expensas unas de otras.

La clave reside entonces en la intención y el objeto de la acción. Las ganancias o beneficios para una parte, sector, región, municipio o grupo, resultan de una pérdida o rezago de la otra parte. Muchas tácticas y técnicas pueden manifestarse en los comportamientos conflictivos, sin ser necesariamente un enfrentamiento abierto. EL conflicto no puede existir sin acción; la secuencia acción-reacción supone perseguir valores excluyentes o incompatibles.

Las relaciones conflictivas siempre involucran intentos para ganar control de recursos escasos y posiciones escasas, o para influir en el comportamiento en cierta dirección. En el caso de la alimentación, la orientación productiva de los establecimientos industriales del sector privado nacional posiblemente nos confirme una preferencia por la producción de bienes alimenticios demandados por las clases sociales de altos ingresos, en detrimento y soslayo de las necesidades de la mayoría de la población de menores ingresos.

Por consiguiente, una relación de conflicto siempre involucra un intento de adquirir o ejercer poder. Se define entonces el poder como el control sobre las decisiones y como base de la influencia recíproca de las partes. El Estado es mediador y amortiguador del conflicto, plasma en sus planes y programas de gobierno los intereses de uno u otro grupo, según el momento coyuntural específico. Podemos decir, entonces, que el conflicto refleja por el poder la necesidad o deseo de lograr o cambiar el con-

trol, y las acciones opuestas se dirigen al cambio o preservación de las relaciones de poder existentes.

Por estas razones, en el análisis no sólo deben estudiarse las fases o eslabones del sistema alimentaria tal cual, sino su vinculación con la formación social y política del país, es decir, tenemos cuestiones sociales y políticas (conflictos sociales, intereses públicos-sociales), que se manifiestan más directamente en el municipio rural para este caso, y que participan en todo sistema o cadena alimentaria.

En conclusión, el análisis de las condiciones en que se verifica el funcionamiento y reproducción de las relaciones sociales de producción en los municipios rurales y en las cadenas alimentarias, así como los efectos sociales consecuentes de ellos, será el punto de partida de nuestro análisis.

Cabe mencionar que la ponderación de acciones políticas, económicas y sociales como elementos fundamentales para su instrumentación es consecuencia del inicio de una cadena de discusiones por parte de los actores de esta problemática. De ahí la tarea de decisión, esto es, evaluación de dichas acciones, su complementación y terminación de acuerdo a las posiciones que defienden cada uno o en conjunto dichos actores.

B. EL SECTOR ALIMENTARIO MEXICANO EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

El problema agrícola, especialmente la de producción de alimentos, no puede comprenderse sin partir del análisis de la situación económica internacional. El hecho de que los países predominantemente agrícolas ya no son los abastecedores del mercado internacional, sino que ahora son los países desarrollados los que suministran la alimentación (fundamentalmente cereales). Esto se debe a los cambios en la división internacional del trabajo, consecuente de la Segunda Guerra Mundial, convirtiendo la producción de alimentos en una de las especialidades de los países industriales, y de Estados Unidos principalmente.

A continuación señalaremos algunos bosquejos históricos que reafirman lo anterior:

En 1941 se da la primera intervención internacional en materia agrícola-alimentaria, ésta se da por parte de Estados Unidos con la fundación Rockefeller. Era un programa que constaba de dos objetivos principales: el primero, era la obtención de avances científicos y tecnológicos en la producción de cultivos y alimentos básicos; y el segundo, el de adiestrar mano de obra calificada para la investigación. Los resultados fueron los siguientes: se dio importancia a mejoras en el aprovechamiento del suelo; introducción, selección o cultivo de variedades de plantas, a fin de obtener alto rendimiento y calidad; una lucha racional contra enfermedades de plantas y de la zootecnia, es decir, el estudio y utilización de las plagas e insectos en beneficio de la agricultura. En cuanto al segundo, se buscaba la maximización de rendimientos por unidad de superficie y de los ingresos monetarios de los agricultores. "El programa en conjunto se orientaba a fomentar el desarrollo de la agricultura mexicana, para sustentar el abasto de alimentos en las ciudades

norteamericanas"(5).

No es casual que en esos programas se buscara la protección de los norteamericanos que vivían de estas actividades, pues si recordamos la historia, Esteva nos proporciona un dato fundamental al mencionarnos que en 1910, en México una cuarta parte del territorio nacional (50 millones de hectáreas) los poseían los extranjeros. Veinte años más tarde se dio una invasión de Estados Unidos a México, quedando en manos de extranjeros 32 millones de hectáreas, es decir, la quinta parte de las tierras de propiedad privada y la sexta del territorio. "Más de la mitad de esta superficie pertenecía a norteamericanos y se ubicaba sobre todo en los estados del norte, el pacífico norte y el Golfo"(6).

En aquél entonces los norteamericanos, para defenderse de la expropiación de sus bienes, se defendían argumentando lo siguiente: "Si todas nuestras inversiones en el extranjero pasasen de la categoría de propiedad debidamente adquirida, con garantías de permanencia, a la categoría de concesiones temporales, con garantías que requiriesen ser renovadas de tiempo en tiempo por medio de contratos en cuya redacción no pudiésemos intervenir, nos veríamos en una situación sin precedentes. Nuestras relaciones comerciales, no sólo con México sino con toda América Latina, dependen de la confianza continua"(7).

La razón real de esta presión era que las extensas propiedades rurales de los norteamericanos se encontraban en las regiones del país ya mencionadas. Así entonces, los estudios realizados le dieron prioridad al maíz y al trigo, al igual que al fomento

(5). Esteva, Gustavo, La batalla en el México rural, México, Ed. Siglo XXI, 1987, p. 63.

(6). Departamento de Comercio, Boletín de prensa, num 45, 7 de octubre de 1918. Citado en: Esteva, Gustavo, *ibidem.*, p. 64.

(7). United States Daily, 26 de abril de 1927, p. 2. Citado en: Esteva, Gustavo, *ibidem.*, p. 64.

agropecuario que se le dio a la región del norte. Con ésto es evidente que los vinculados eran un grupo específico de agricultores, siendo éstos los más poderosos, que estaban en condiciones de ventaja comercial, pues sus condiciones de adquirir insumos, así como de invertir, les eran favorables. Con ésto queremos decir que no fue un resultado natural de las condiciones de mercado, sino de un sometimiento racional ante la industria internacional, de ahí entonces la utilización de subsidios y créditos tanto en costos de producción como elevación del ingreso a través de precios de garantía superiores a los de mercado; todo esto unido a la industria trasnacional naciente en esos años, trajo consigo consecuencias tales como concentración de cultivos en las regiones del norte, ocasionando desfaseamiento de la producción. SE abandonó lo no rentable, es decir, se dio apoyo sólo a la producción temporalera; una nula diversificación, pues se limitó la incorporación de la nueva tecnología a las zonas de agricultura comercial donde se producía trigo, algodón, cártamo, soya y en las pocas inversiones en las zonas restantes se dieron recursos muy limitados.

Este programa fue la antesala a la investigación y trasnacionalización de alimentos, pues en 1961 la Oficina de Estudios Especiales que se dedicó a ésta se fusiona al Instituto de Investigaciones Agrícolas, constituyéndose el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), creados con el apoyo de poderosas uniones de crédito de los agricultores del noreste, a la cual se incorporó la fundación Rockefeller, dedicándose ésta última fundación a la exportación de sus logros científicos, sobre todo desde 1968, al obtener instalaciones experimentales propias.

Durante los dieciséis años que duró el programa, recibieron

capacitación y adiestramiento 750 jóvenes. de los cuales se incorporaron algunos a los programas de la Secretaría de Agricultura, otros más al INIA y los restantes al programa de postgraduados de la Escuela de Agricultura de Chapingo. Por ello, a partir de entonces se fortaleció aún más la idea fija del gobierno de orientarse sobre aquellas zonas y cultivos con un alto índice de rentabilidad económica, olvidando sus repercusiones socioeconómicas en los mexicanos en general

Todo este tipo de programas y líneas de acción fueron consecuencia directa de que a lo largo de las últimas décadas, en un contexto general podemos observar que los países subdesarrollados, entre los que se ubica México, habían tendido en años anteriores a fomentar sus exportaciones agropecuarias como única manera viable de incrementar la captación de divisas y cubrir sus déficits comerciales.

Así se estableció una división internacional del trabajo en donde estos países han orientado su patrón de cultivos conforme a las necesidades de los países desarrollados, descuidando de esta forma el mercado interno y deformando sus patrones agrícolas tradicionales y adecuados a sus propias necesidades. Sin embargo, con la revolución agrícola de los países avanzados, principalmente Estados Unidos, los productos agrícolas de éstos se abarataron debido a los avances tecnológicos y métodos de cultivo altamente intensivos. Por ello, se le hizo una fuerte competencia en el mercado internacional, desplazando incluso a los países subdesarrollados, tanto en sus exportaciones como en el propio abasto de sus mercados internos.

De tal forma, estos países ya no captan divisas por esta

vía y, más aún, tienen que orientar sus raquíticos presupuestos tanto para la compra de paquetes tecnológicos como para alimentos básicos procedentes de los países desarrollados

Tal ha sido el grado de desplazamiento que, según datos de la FAO, en 1977 Estados Unidos aportó el 43 por ciento de la producción mundial de maíz, el 48 por ciento de sorgo, el 20 por ciento de avena y el 14 por ciento de la de trigo (8).

Por esta relación de dependencia alimentaria, la producción de básicos se ha convertido en instrumento de negociación y en arma política, tanto para facilitar el suministro de materias primas estratégicas, como es el caso del petróleo, y para influir en la situación política de países en donde los intereses de los desarrollados se vieran amenazados.

Precisamente, como ya señalamos, uno de los factores fundamentales de la pérdida de la autosuficiencia alimentaria ha sido la inserción en la división internacional del trabajo. En México esta inserción en el mercado internacional de alimentos básicos fue ampliamente apoyada por organismos financieros internacionales, tales como el Banco Mundial y el BID, a fin de crear amplias zonas agrícolas que contaran infraestructura óptima que modernizara su producción.

Así pues, como ya pudimos advertir, se conformaron diversos enclaves de agricultura capitalista exportadora, sobre todo en el norte del país, contando con el apoyo abierto del Estado otorgándoles créditos, subsidios y condonando impuestos para la burguesía agraria exportadora.

Con este apoyo financiero, en nuestro país se comenzó a impulsar fuertemente la "revolución verde", consistente en la creación y desarrollo de semillas que incrementara la productividad agrícola y absorbieran una gran cantidad de insumos químicos. Con ello se provocaron dos problemas paralelos: por una parte

(8). Rama, Ruth. "La agroindustria mexicana: su articulación con el mercado mundial", en: Investigación Económica, num. 147, enero-marzo 1979, p. 102.

se tendió a concentrar más gravemente el ingreso rural y, por otra, se sentaron las bases para acelerar la penetración de empresas trasnacionales productoras de una gran variedad de insumos químicos.

Las exportaciones agrícolas con respecto al PIB del grupo de las naciones subdesarrolladas, pasó del 7.3 al 4.3 en el periodo comprendido entre 1960 y 1972. Hacia 1975 las naciones desarrolladas controlaban el 92.2 por ciento de las exportaciones de trigo, granos básicos, carne, entre otros, correspondiendo a las naciones en desarrollo el 7.8 por ciento restante. En azúcar, grasas, aceite, arroz, tabaco y cítricos los países industrializados controlaron el 50.4 por ciento de las exportaciones y el Tercer Mundo 49.6 por ciento restante (9).

Ahora bien, la fuerza de trabajo, que es insumo en la producción, es determinante en el costo de las demás mercancías si sube su valor. Es entonces que, en la competencia comercial las empresas que ganan el mercado son aquellas que pueden producir a los menores costos posibles. Una de las formas de reducir costos de producción es aumentar la productividad del trabajo mediante la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas, pero también mediante la reducción del valor y el costo de producción de los alimentos para que los salarios se reduzcan.

Es entonces que tanto en lo mundial como en lo interno, al producir alimentos a un costo de producción más bajo que los demás países o que otros productos, se es capaz, entonces, de producir otras mercancías a bajos costos y, por lo tanto, ofrecer en el mercado internacional mercancías más baratas que el resto de los países.

(9). FAO, Anuario FAO de Comercio 1984, vol. 38, México, 1985, p.p. 33 y 35.

De ahí entonces que esta situación se convierta en un requisito importante para los países industrializados, pues tienen los elementos para obtener el máximo de productividad agrícola y reducir el costo de la alimentación, gracias a su poderío económico y científico. Así tenemos que en la medida en que los alimentos constituyen una parte importante del gasto del salario, y en la medida en que el salario real se reduce, los países subdesarrollados, como es el caso de México, prefieren comprar alimentos baratos a los países desarrollados que producirlos ellos mismos a costos mayores, a fin de no reducir aún más el salario real de los trabajadores y empeorar las condiciones de la vida de los desempleados y subempleados (ver cuadro 6).

Si a lo anterior aunamos la fuerte influencia de las empresas transnacionales agrícolas en los países subdesarrollados, podemos apreciar una grave desventaja a nivel internacional. "La negativa acción de las empresas transnacionales en el terreno agrícola y alimentario se manifiesta de múltiples formas, como la absorción en algunos países de las mejores tierras, la imposición de patrones de cultivo y alimentación ajenos a las necesidades nacionales, el control monopólico de los mecanismos de comercialización internos y externos, incluidos los abastecimientos fundamentales para la actividad agrícola, como fertilizantes, maquinaria y equipos, herbicidas y otros"(10).

Con estas características se manifiesta en México las transnacionales agrícolas, como una estructura de dominación y control, lo cual tiene relación con el contexto mundial pues Juan María Almonte, cien corporaciones transnacionales controlan más del 50 por ciento de los intercambios internacionales de alimentos, así como la misma cifra en cuanto a producción, en donde sobresalen cinco de ellas que manejan el 85 por ciento de los intercam-

(10). Castro, Fidel, La crisis económica y social del mundo, México, Ed. Siglo XXI, 1984, p. 108.

CUADRO 6

CUADRO 24

**PARTICIPACION DE LOS SALARIOS EN EL PRODUCTO
INTERNO BRUTO**
Millones de pesos corrientes

Años	Producto Interno Bruto	Remuneración de asalariados	
		Millones de pesos	% del PIB.
1970	444 271	158 454	35.7
1971	490 011	173 868	35.5
1972	564 727	208 597	36.9
1973	690 891	247 865	35.9
1974	699 707	330 547	36.7
1975	1 100 050	418 899	38.1
1976	1 370 968	552 000	40.3
1977	1 849 263	718 737	38.8
1978	2 337 398	885 661	37.9
1979	3 067 526	1 157 160	37.7
1980	4 470 077	1 610 928	36.0
1981	6 127 632	2 295 444	37.5
1982	9 787 791	3 450 163	35.2
Prom. 1970/82			37.1
1983	17 878 720	5 251 058	29.4
1984	29 471 575	8 450 119	28.7
1985	47 402 549	13 585 729	28.6
1986P	79 353 450	22 538 673	28.4

FUENTES Para 1970-1977 S.P.P. (INEGI) - B. de M. - P.N.U.D., Sistema de Cuentas Nacionales de México 1970-1978, Tomo I, Resumen General, México, 1981, para 1978-1979, S.P.P. (INEGI) - B. de M. - P.N.U.D., Sistema de Cuentas Nacionales de México 1978-1980, Tomo I, Resumen General, México, 1982, para 1980-1985, INEGI P.N.U.D., Sistema de Cuentas Nacionales de México Cuentas Consolidadas de la Nación, Oferta y Utilización, Producto Interno Bruto, 1980-1983, México 1987, para 1986, INEGI, S.P.P., datos preliminares.

Tomado de: Calva, José Luis, La crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988, México. Ed. Fontamara, p. 73.

bios mundiales de cereales; y, por último, el cinco por ciento del valor agregado de la industria alimentaria se dedica al cultivo (11).

Tenemos entonces que la participación de estas empresas tiene una importancia en cuenta e la estructura del mercado interno de alimentos en México. De ahí que al ser un sector donde la tecnología cumple sus objetivos de forma consistente, permite que para ellos no se tenga un alto índice de sofisticación. Así, estas empresas intervienen en todas las fases del complejo agroindustrial (entendemos como agroindustria a las empresas y corporaciones dedicadas a la participación en alguna de las fases de la cadena alimentaria, concepto que desarrollaremos en el capítulo cuarto).

Es así que en 1970, en nueve de las once clases de estas industrias, 287 empresas que representaron el 0.4 por ciento del total, generaron el 25 por ciento del valor agregado y ocupaban el 10 por ciento de la fuerza de trabajo (12).

Los datos anteriores nos manifiesta que, aún cuando es reducido el número de empresas que participan en todo el proceso, existe una alta concentración. Por ello, las agroindustrias tienen un papel dominante en la organización de la producción y las relaciones sociales, así como en los campos de cultivo. Pueden garantizar un mercado, facilitar crédito, ofrecer asistencia técnica e insumos mejorados, así como el desplazamiento de la agricultura comercial a las zonas de influencia que se

(11). Alponse, Juan María, "El agribusiness, el mayor negocio del siglo", en: Crítica Política, num. 3, 15-30 abril de 1980, p. 41. Citado en: Esteva, Gustavo, op. cit., p. 95.

(12). *Ibidem.*, p. 96.

requiere. El agricultor está cada vez más sujeto a las necesidades del capital industrial, muchas veces de origen externo.

Asimismo, las corporaciones trasnacionales disponen del capital y los modelos de organización empresarial para la organización de la estructura. Se expanden tajantemente en forma decidida hacia nuevos mercados y siempre tratan de recomponer el contexto institucional para facilitar su propia expansión. Así tenemos que en su afán de competencia entre sí mismas, éstas trasnacionales crean productos nuevos que se propagan alrededor del mundo, e imponen normas uniformes para estos productos, suprimiendo las variantes locales. (13).

En conclusión, se ha caído progresivamente en una crisis agrícola y rural tanto por el desplazamiento mencionado como por el hecho de que nuestras agriculturas son arrasadas por la competencia de los países industrializados, que ahora son también países industrializados, que ahora son también países agrícolas de gran productividad.

(13). Barkin, David, El fin de la autosuficiencia alimentaria. México. Ed. Oceano. 1985, p.p. 53-54.

C. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO.

El Estado como garante de la soberanía a partir de la institucionalización civil se extiende a partir del Estado-nación como monopolio coactivo del derecho natural o de la cultura nacional, de la entidad de la naturaleza o de la diferencia histórica de cultura. En contraparte a este concepto, emerge la burguesía revolucionaria que entiende y presenta sus intereses particulares entendidos como de toda la sociedad, pretende entonces que sus intercambios se basen bajo esta lógica particular de intereses "ascendida a ser el principio universal de la nueva institucionalidad civil y política"(14).

Ante esta situación, el Estado busca la legitimación a través de la eliminación del conflicto, basándose entonces en la articulación de medidas e instrumentos políticos (públicos) con los privados. Así estos conflictos inmersos en esta institucionalidad civil o política son reconocidos dentro de los mismos y se busca la aplicación y solución de los mismos mediante la intervención del Estado dirigida hacia una u otra vertiente.

Cabe mencionar que el Estado, en este momento histórico, al encontrarse inmerso dentro del capitalismo pretende hacer suyos todos los instrumentos posibles en forma pacífica sin que tienda estructuralmente a la desvalorización del capital, y de ahí entonces, como asevera Aguilar Villanueva, la tendencia hacia la disminución de riqueza socialmente disponible y a la agudización del conflicto social disolutorio, el descenso tendencial de la tasa de ganancia desencadena en descenso tendencial de la riqueza social y el aumento tendencial de la conflictuali-

(14). Aguilar Villanueva, Luis, Política y racionalidad administrativa, México, INAP, 1982, p. 18.

dad y del antagonismo social, es decir, que esta inserción capitalista está regulada por el Estado a través de sus leyes, así como mediante medidas administrativas mediante la incorporación de éste no sólo al proceso de producción, sino en aquellos procesos y relaciones sociales que permiten la reproducción de este sistema y de las condiciones necesarias para esta existencia.

Pero al ser la sociedad mexicana, y en concreto el campo mexicano, débil gracias a la crisis permanente en la cual se encuentra, aumentas las dificultades en la pacificación del conflicto social y ocasiona conflictos sociales. Por otra parte, este déficit de condiciones que permitan su supervivencia, se debe tanto objetiva como subjetivamente a fallas de previsión, cálculo y control.

Es entonces cuando esta producción y reproducción de la sociedad que se realiza homogénea y predominantemente, apuntalada hacia el capital, a través del proceso de trabajo industrial generalizado, lo cual pone en movimiento una necesidad de homogeneización centralización y unificación de la dominación estatal, los cuales se traducen tanto en la lucha política como en el ejercicio del poder estatal en una tendencia hacia la república central y unificada, pues no existe la segunda sin lo primero, pese a las deficiencias, violencias, injusticias y desequilibrios que el capital-financiero ocasiona en los grupos sociales y en las regiones territoriales. De ahí su necesidad de un control de mando, que permita garantizarlo y reproducirlo históricamente (15).

Las formas de intervención del Estado sobre el desarrollo económico, tal y como hemos visto, han variado **históricamente**,

(15). Ibidem. p.p. 102, 111 y 135.

pasando como promotor del mismo, instrumentándolo a través de formas de organización y búsqueda de crecimiento que permitieron caracterizarlo durante varias décadas. Pero más tarde intervendría en forma diferente, lo cual trajo consigo un cambio en las prioridades del Estado, en sus estrategias y en sus políticas agrícolas, petroleras, industriales, principalmente.

Este orden de acciones estatales busca instrumentar las políticas económicas y sociales que permitan alcanzar la práctica política y el apoyo social en que descansa el sistema mexicano. En este entorno se ubica el problema de la autosuficiencia alimentaria y agrícola, entendida como estrategia integral. En esta medida, el Estado en todas esas áreas adquiere un nuevo sentido. La transformación del proceso económico es lo que modifica las formas de intervención del mismo. Asimismo, su espacio se ve ampliado y modificado gracias a la relación de los sectores, de la valorización del capital y de la reproducción de la fuerza del Estado, tanto económica como política.

Estas funciones se enmarcan en sus aparatos institucionales mediante la búsqueda racional de satisfactores concretos de estos fines buscados.

La reorganización, extensión y consolidación de este conjunto de instituciones-aparatos del Estado, constituyen también el establecimiento de nuevos canales de influencia y de poder en el mismo seno de los aparatos del Estado, al nivel federal, regional y municipal, intentando influir en las decisiones políticas de estos ámbitos.

La necesidad de conservar las condiciones de un equilibrio de las clases sociales, se expresa en la estructura del aparato

de desición política, pues éste se compone de una red institucional burocrática, cuyas partes operan de manera relativamente independiente en el ámbito de su incumbencia. Es aquí donde se ubica la alternativa municipal para la resolución del conflicto, en este caso el alimentario, en la organización de la comunidad y responder a los intereses y llevar a cabo sus demandas y necesidades.

La actividad alimentaria presenta peculiaridades que la distinguen notablemente de la producción agrícola en general, tanto por sus antecedentes históricos, como por las características mismas de la cadena o sistema alimentario, En su mayoría los alimentos básicos son productos que requieren de una industrialización misma, siendo ésta una de las particularidades de la producción alimentaria, que no puede separarse por ningún motivo de la inmediata y necesaria transformación alimentaria municipal.

De esta forma, los procesos de producción, transformación, comercialización y abasto integran en un flujo de actividades de información interrelacionados, interarticulados e interdependientes en el municipio, encaminados a un mismo fin.

Sin embargo, pese a la necesidad de la vinculación y efectiva intervención estatal en el ámbito municipal y, en específico, en materia alimentaria y agrícola, debido a la centralización del Estado mexicano a lo largo de las últimas décadas, y por la orientación predominantemente capitalista de producción agrícola, que persigue ante todo la rentabilidad económica en aras de un aparente progreso y mayor productividad, este proyecto ha sido soslayado e ignorado.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La producción agrícola se ha sujetado históricamente a una política postcardenista que implica un proceso de producción de alimentos, desvinculando su costo de producción, su proceso de comercialización y, consecuentemente, el abasto final, por lo que el segundo es significativamente menor que el primero.

Una breve descripción del contexto nacional puede darnos elementos para captar más claramente la situación a que nos enfrentamos; de ahí entonces la división de los mecanismos que consideramos más característicos de la intervención del Estado mexicano en la regulación de la vida productiva del país.

1) Insumos

Entendemos por insumos a los elementos que intervienen en la producción a lo largo de la cadena alimentaria, los cuales van desde los fertilizantes, semillas mejoradas y plaguicidas, así como el uso de tractores. En todos ellos el Estado mexicano ha jugado un papel esencial como rector de su uso y distribución

A partir de la intervención del Estado la producción de los insumos no podía quedar al margen de esta realidad. Así pues tenemos que la utilización de los insumos ya no ha sido tan rentable como antaño.

Regularmente la política de insumos agrícolas había tendido a beneficiar y fortalecer a la agricultura en México, sobre todo la comercial y exportadora. Sobre todo, a partir de 1977 se había iniciado una canalización de subsidios a la productividad agrícola vía precios de los fertilizantes, ya que el criterio sobre la productividad es tener mayores rendimientos por hectárea, para lo cual el arma más poderosa son los fertilizantes industriales, criterio mantenido hasta 1984.

Tan es importante el papel de los fertilizantes para el impulso de la agricultura, que en Mexico una de las principales empresas dedicadas a su producción pertenece al sector paraestatal, la cual es denominada FERTIMEX. Esta empresa intenta ofrecer los fertilizantes a precios adecuados y en condiciones favorables.

Pero en los últimos años las tendencias se han revertido, porque los precios de los fertilizantes se han incrementado en una forma alarmante y esproporcionada, pues en el periodo de 1984 a 1987, mientras que los precios de garantía se incrementaron en un 544%, los fertilizantes tales como el amoniaco anhidro, el sulfato de potasio y el fostato diamónico crecieron en un 1 594%, 2 544% y 1 722% respectivamente (16).

Como vemos, hay una desproporción entre el precio del producto agrícola final y de sus insumos, lo cual no hace rentable para el campesino productor seguir manteniendo este nivel de producción. Por consiguiente, a partir de 1986 el consumo interno de fertilizantes agrícolas se ve reducido. Así tenemos que las ventas cayeron de 4 millones 689 mil 485 toneladas durante 1985 a 4 millones 566 134 toneladas en 1986; en 1987 hubo un pequeño incremento con 4 millones 612 mil 531 toneladas, lo cual significó que hubo un declive en 1986, respecto a 1985, en un 4 por ciento y en un 3 por ciento en 1987, lo cual fue consecuencia de la política de precios internos de materias fertilizantes durante estos años. Sus repercusiones se manifiestan en el abastecimiento de estas materias primas, las cuales disminuyen, así como el volumen de alimentos agrícolas debido a su baja rentabilidad para los productores. (17).

(16). Datos obtenidos de: FERTIMEX. Gerencia de Planeación y Gerencia de Ventas. Citado en: Calva, José, Luis. Crisis agrícola y alimentaria en México, México, Ed. Fontamara, 1988, (anexo, cuadro VIII y IX).

(17). Ibidem., p. 36.

Respecto a las semillas mejoradas tenemos una situación similar a la anterior, pues en cuanto a sus ventas, para 1982 la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) vendió 127 mil 256 toneladas y en 1986 sólo fueron 75 mil 467 toneladas, es decir, en 1986 se sufrió una caída del 23 por ciento con respecto a 1985. (18).

Por lo tanto, es un elemento más que refleja la falta de interés y de capacidad para promover y fortalecer la productividad agrícola, y en específico alimentaria, desde la primera etapa de su producción, con lo cual a partir del periodo mencionado hasta la actualidad es cada vez más difícil obtener los recursos necesarios para enfrentar el desafío de la autosuficiencia alimentaria cada vez más lejana.

El caso de los plaguicidas es muy particular, pues en éste se manifiesta una incertidumbre y falta de precisión en su uso y aprovechamiento, así como en la repercusión de la calidad del producto agrícola al cual le es aplicado y la repercusión en la salud de los consumidores de estos productos, sobre todo cuando son alimenticios.

Por otra parte, también se cuestiona el desajuste a los ecosistemas y los problemas de salud a los trabajadores en esta rama, así como en los campesinos que los aplican. Por último, el papel de las trasnacionales nuevamente es fundamental, ya que es de las áreas preferidas para intervenir, con el fin de experimentar con nuevos productos, con desechos de productos, o bien, por la falta de reglamentación adecuada ingresan productos no permitidos en otros países.

(18). Ibidem., p. 37.

Con la utilización de estos plaguicidas podemos ver casos concretos donde estos productos traen consecuencias secundarias que pueden, incluso, terminar con la producción. Tal es el caso del área algodonera en Matamoros y Reynosa, donde el gusano "hellothis virescens", que en la década de los setenta requería del rocío de 14 a 18 veces por temporada de DDT, ocasionó trastornos en esta actividad en el sentido de que dicho gusano era ya inmune a esta sustancia, con lo cual se vió en la necesidad de usar el paratión etílico, producto que era más caro. Pero más tarde ocurrió lo mismo que con el DDT y, por último, ocurrió lo mismo con todos los productos químicos disponibles. Así tenemos que la imposibilidad de control de este insecto y otras plagas, así como los altos costos de control, provocaron que el cultivo del algodón ya no fuera económicamente redituable (19).

El problema de los plaguicidas es, por ello, muy grave, pues lejos de contrarrestar y acabar con las plagas, éstas se van inmunizandolas, habiendo mayor resistencia, por lo que se ha dicho que la estrategia de control químico ha fracasado. También conlleva peligros, como ya mencionamos, para el mismo desarrollo del cultivo, es decir, en cuanto a su continuidad en un lugar específico.

Por otra parte, hay una reducción de las poblaciones vegetales y animales como efecto del uso de herbicidas; se genera una intoxicación de los productos químicos en organismos benéficos. Por último, los plaguicidas encontrados en el agua, el suelo y organismos vivientes registran efectos inesperados, pues no es fácil de cuantificar los daños ecológicos que se presentan.

(19). Restrepo, Iván. Los plaguicidas en México, México, Centro Ecodesarrollo, A.C., enero de 1988. (mimeo), p.p. 11, 13 y 14.

Cabría preguntarse qué tan viable sería la utilización de las investigaciones para contrarrestar las plagas mediante el acervo cultural biológico que permita una convivencia con los ecosistemas para la solución y utilización de los insectos. Algunas de estas investigaciones se han realizado en la Universidad Autónoma de Chapingo, pero como se contraponen a los intereses de las grandes trasnacionales dedicadas a la producción de plaguicidas, tales no han merecido el apoyo necesario.

Por último, los tractores son de los insumos más importantes para incrementar la productividad agrícola. Este elemento ocasiona una dualidad en cuanto a su uso, pues hay quienes manejan que desplaza a mano de obra campesina y, por otra parte, su costo se ha incrementado debido a que el país no produce los suficientes, por lo cual la mayoría de ellos provienen del exterior.

Así es que en 1981 las ventas de tractores fueron de 18 mil 069 unidades, en 1986 fueron 8 mil 014 y en 1987 apenas 6 mil 325; es decir, que con dichas cantidades no se logran cubrir los tractores que dejan de funcionar por obsolescencia. Por ejemplo, en el año de 1986 se requerían 12 mil 979 unidades y sólo se vendieron, sumados los importados y los nacionales, fueron sólo 9 mil 871 unidades, es decir un déficit de 3 mil 108 unidades (20).

2) CONASUPO.

En el capítulo anterior ya mencionamos los antecedentes de la CONASUPO, como un mecanismo de participación del Estado para el abasto y la comercialización de productos básicos, así como la regulación de la oferta y la demanda de los productos, con

base en la satisfacción de necesidades alimentarias de las masas populares.

En los últimos años la CONASUPO ha visto disminuido su presupuesto, su porcentaje de crecimiento en la transformación de los productos alimentarios, ya que el Estado ha tendido hacia la reducción de su participación en esta función económico-social. De tal forma, a partir de 1987 se ha entrado en un proceso de revisión con el fin de reducir subsidios y liberar recursos.

Actualmente hay la intención de hacerla más eficiente y menos costosa, con lo cual se ha dejado de lado, de alguna forma, su papel estratégico tradicional, pues referente a la etapa de la comercialización, en los cuatro granos básicos se ha mantenido estancada entre 1983 y 1986 frente al periodo comprendido entre 1976 y 1987, con volúmenes totales comercializados decrecientes, sobre todo en productos lácteos en polvo, soya, frijol y sorgo.

En 1987 hubo una reducción del 3 por ciento de presupuesto frente al de 1986 en términos reales. Por otra parte, los recursos destinados a esta entidad disminuyen a partir de 1984, particularmente en las transferencias corrientes, es decir, las orientadas al otorgamiento de los subsidios vía precios que, para 1987 cayeron en un 51.8 por ciento en términos reales. Con lo cual hay un incremento en los precios de venta de los ocho productos más importantes comercializados por CONASUPO, los cuales representan un 70 por ciento de aumento (21).

(21). Datos obtenidos de SHyCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1986-1987, México, 1986.

3) Gasto público.

Uno de los instrumentos, si no es que el más fuerte, del que se vale el Estado es el ejercicio de su gasto público, ya que de su asignación a las áreas de desarrollo nacional se va mostrando las tendencias, las preferencias y las prioridades que éste va teniendo, conforme al proyecto que intenta desarrollar. Curiosamente, el desarrollo rural y agrícola ha estado muy rezagado desde hace muchos años de las prioridades del Estado.

Durante la última década, el índice mundial inflacionario arrastró a las economías, no importó que estas fueran centrales o dependientes, hacia un proceso de crisis inflacionario y financiera en todos sus aspectos.

México, inmerso en la lógica capitalista mundial, modificó en esta época sus políticas de gasto en el sector público. Los gastos funcionales en el sector público desde 1977 sufrieron graves modificaciones. En ese año, el porcentaje programado asignado al pago de la deuda fue del 23.6 por ciento del total del presupuesto, y este sector observó un incremento real con respecto a los otros rubros de hasta un 50.5 por ciento del total programado durante 1982 y del 56 por ciento durante 1987.

Así pues, ningún sector mantuvo estables sus índices programáticos. Así tenemos que en los rubros de bienestar y seguridad social, el gasto programado durante 1977 fue del 11.2 por ciento y durante 1985 apenas alcanzó el 4.98 por ciento del total asignado. En este sentido, las ramas alimentaria e industrial sufrieron también serias modificaciones durante el mismo periodo, pues en 1977 este rubro absorbió en 11.9 por ciento del total del gasto público, y en el año de 1985 apenas el 2.96 por ciento (22).

(22). Datos obtenidos de: NAFINSA, La economía mexicana en cifras, 1986, México, NAFINSA, 1986.

Esta tendencia siguió avanzando en los años consecutivos, pues los sectores estratégicos como el desarrollo rural, industrial y de bienestar social fueron los renglones más castigados respecto a los recursos recibidos en 1982. En 1986 hubo una disminución de la inversión tanto pública como privada de un 6 por ciento de la producción por habitante, lo cual provocó un debilitamiento de las bases productivas. Por tanto, el empleo y el salario se vieron más perjudicados que en años anteriores.

Con respecto a 1985, el salario decreció en un 10 por ciento, en 1986, y es inferior en un 40 por ciento con respecto a 1982 y entre 45 y 50 por ciento inferior al de 1976.

Por otro lado, la mayoría de los recursos que se asignan a cada sector y que se han reducido drásticamente para diferirlos a gastos de la administración o bien, para la amortización y pago de la deuda externa. El pago de la deuda externa, en relación al gasto público, puede resumirse en el siguiente cuadro:

AÑO	PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO
1980	20.2
1981	24.8
1982	41.2
1983	38.2
1984	40.7
1985	40.7
1986	53.4
1987	56.0

Fuente: "Más inflación, más desempleo y menos gasto, amenaza para 1987", PUNTO, México, D.F., del 5 al 11 de enero de 1987, p. 8.

El sector rural ha sido de los más rezagados en la asignación del gasto, pues del periodo 1982-1986 el desarrollo rural contrajo su gasto en un 58 por ciento aproximadamente, además, mientras que para 1982 le correspondía el 18.6 por ciento de la inversión pública, para 1986 sólo fue del 11.5 por ciento.

Aunado a este decrecimiento al apoyo agrícola, los programas de la propia SARH refleja las consecuencias de los anterior. Por ejemplo, en 1986 se programaron 28 mil y 105 mil hectáreas menos que en 1982, destinadas al cultivo en riego y temporal respectivamente.

Esta falta de impulso a la actividad agropecuaria preveía desde 1987 que traería consigo problemas de abastecimiento de alimentos, ya que existen problemas tales como la disminución del crédito agropecuario desde 1980. Hacia este año el crédito rural constituyó sólo el 13.6 por ciento del total de créditos otorgados y para 1986 fue el 45 por ciento. Los valores reales de sus créditos se redujeron en 26 por ciento en 1986. (Para profundizar más al respecto ver cuadro 8).

Además, las tasas de interés que cobran los fondos agropecuarios como BANRURAL y FIRA ascendieron casi al triple de 1982 a 1986; para 1982 eran del 28 por ciento, hacia 1986 casi llegaron al 80 por ciento. BANRURAL habilitó 238 mil hectáreas menos en 1986 respecto a 1982. Aunado a ello, el precio de los productos agrícolas se perjudica fuertemente por el acelerado incremento de los insumos (23).

(23). Partido Socialista Unificado de México (PSUM) Voto particular que presentan los diputados del PSUM sobre el proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación, 1987, México, (mimeo), p.p. 39-41.

CUADRO 8

CREDITOS CONCEDIDOS POR LA BANCA A TODOS LOS SECTORES ECONOMICOS
MEXICO: 1979-1986

Años	Millones de pesos corrientes				Millones de pesos constantes de 1987*			
	Total (incluido gob. fed.)		A particulares y org. descentr.		Total (incl. gob.)		A particulares y org. descentr.	
	Millones de pesos	% al sector agropecuario	Millones de pesos	% al sector agropecuario	Peso	Índice	Peso	Índice
1979	961 401	11.5	843 523	13.3	815 558	19.5	719 476	51.9
1980	1 312 456	13.5	1 168 773	15.2	879 073	14.7	762 025	69.8
1981	2 029 810	10.8	1 655 510	13.1	1 359 531	100.0	871 533	100.0
1982	4 479 887	6.2	2 877 931	9.7	1 475 589	103.5	541 935	158.3
1983	6 973 760	6.1	4 646 598	9.2	1 137 820	83.7	738 135	87.0
1984	11 056 386	7.2	7 777 598	10.5	1 020 373	69.2	714 953	16.0
1985	20 160 636	6.3	12 561 933	10.1	1 260 279	52.7	763 267	-9.1
1986	45 625 817	4.5	24 819 408	8.2	1 531 479	112.6	757 103	93.6

* De acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Fuente: Banco de México, FIRSA, El Crédito Agrario en México y su participación en el crecimiento del sector agropecuario, México, 1987 y Banco de México, 20 años (1967-1986) 1992 y 1993.

Tomado de: Calva, José Luis, op.cit., (anexo).

D. Conclusiones

Como ya se mencionó, el Estado se presenta como árbitro imparcial de los conflictos sociales, actuando en función del interés económico, político y social del país. Sin embargo, la autonomía de los aparatos estatales en relación de los intereses particulares de la sociedad está estructuralmente ligadas, ya que sus funciones reales se vinculan, de un lado, por el movimiento contradictorio de la reproducción de la sociedad y dependen, así, de los conflictos de interés, y de otro lado, por la necesidad de establecer un orden formal de unidad y legitimidad que garanticen la hegemonía y dirección de la clase dominante.

Ya se habló a lo largo del capítulo de que los propios intereses de los agentes estatales se destinan a la conservación del aparato estatal en su forma existente, tanto en la expresión de su praxis social y como base de su reproducción material. De ahí entonces que la realización de estos intereses depende sobre todo de la posibilidad de conservar las condiciones específicas de un complejo equilibrio entre las clases sociales, en cuyo contexto existe el Estado.

Para que se realice esta expresión, se requiere de la decisión política, pues éste se compone de una red institucional burocrática, cuyas partes operan relativamente independientes según el ámbito de su incumbencia. Es aquí donde se ubica la alternativa municipal para la resolución del conflicto, en este caso el alimentario; en la organización de la comunidad y al responder a sus intereses y llevar a cabo sus demandas. Tales puntos se desarrollarán más ampliamente a lo largo del capítulo quinto.

Así tenemos que los mecanismos y formas de intervención del Estado sea de diferentes formas en sus diferentes ámbitos, en donde entendemos que el modo de desarrollo económico en México ha hecho que la producción se haya divorciado de las necesidades

de la sociedad. El caso más concreto es el de la reforma agraria, en la que su base fue el desarrollo industrial, así como su orientación hacia el mercado internacional, apoyada con la especialización de los cultivos según la rentabilidad de sus áreas geográficas. Por ello, en el país se han sustituido los cultivos de alimentos por cultivos exportados a los países desarrollados. Con ello hay una incapacidad de autoproducir, autodistribuirse y autoalimentarse, entrando en un proceso de desnutrición, de desempleo, de deterioro y de dependencia alimentaria respecto a los países ricos.

Entendemos que un papel fundamental lo han tenido las empresas trasnacionales a través de la ingerencia y modificación en los hábitos de consumo de alimentos.

Los mecanismos de intervención del Estado ya analizados han sido un medio para financiar el desarrollo industrial y urbano bajo el supuesto de la prosperidad en todas las actividades que han acompañado al proceso de modernización del país, con el cual se ha subyugado a los sectores sociales, en concreto, a los productores nacionales de alimentos. De este sacrificio son beneficiados la industria, el comercio, los especuladores e incluso las clases medias, es decir, todos excepto los hombres del campo.

CAPITULO III.

ELEMENTOS Y COMPONENTES DEL PROCESO ALIMENTARIO.

"...en la producción los miembros de la sociedad hacen que los productos de la naturaleza resulten apropiados a las necesidades humanas; la distribución determina la proporción en que el individuo participa de estos productos; el cambio le aporta los productos particulares por los que él desea cambiar la cuota que le ha correspondido a través de la distribución; finalmente, en el consumo los productos se convierten en objetos de disfrute, de apropiación individual".

Karl Marx, "Introducción General a la Crítica de la Economía Política".

Para iniciar este capítulo retomaremos el análisis hecho por Marx en el proceso productivo, para vincularlo con nuestra realidad actual y como herramienta para el estudio del proceso alimentario en nuestro país.

Comenzaremos por la producción, la cual se da a partir de las necesidades de subsistencia, en nuestro caso de alimentos, y que se ve reproducida en el consumo. Así tenemos que la producción proporciona el material para el consumo, bajo un carácter determinado, pues debe ser consumido con base en las necesidades de producción; es decir, crea condiciones materiales, económicas y políticas para el proceso alimentario, esto es, el objeto del consumo, el modo de consumo y el impulso al consumo.

La distribución no está desfasada de la producción, pues antes de hacerse dicha distribución de productos, se hace distribución de sus instrumentos y fuerza de trabajo inmersa en esta etapa; es decir, lo importante no sólo es la producción sino la distribución, pues para que dé aquélla se debe partir de una cierta distribución de los medios de producción, pero en forma natural, sino como consecuencia de la transformación de lo natural en histórico en el proceso de producción, esto es, condicionada por la etapa histórica que se esté viviendo. Lo importante para la economía de mercado es esta fase de distribución, tanto a lo interno como a lo externo.

En tanto, el concepto de cambio que desarrolla Marx en su Introducción General a la Crítica de la Economía Política de 1857, señala que es sólo un momento mediador entre la producción y la distribución que ella determina, por un lado, así como el consumo, por el otro.

Finalmente, el consumo, como ya señalamos anteriormente, determina a la producción, siendo la última etapa de todo el proceso productivo.

Así pues, coincidimos en lo referente a la aseveración de que las etapas mencionadas no son semejantes ni aisladas, sino que conforman las articulaciones de una totalidad y diferenciaciones de una unidad.

Por ello, hay confrontación en cada una de las etapas tanto al interior como al momento de vincularlas con las demás, pues se ha caído en el error, incluso en nuestros planes de gobierno, de resolver, en el caso aquí estudiado, el proceso alimentario a partir de querer solucionar la problemática alimentaria tan sólo en una de sus fases sin considerar las repercusiones en las demás.

En general, la problemática del proceso productivo durante las últimas décadas ha manejado la categoría teórica de cadena alimentaria y de sistema alimentario indistintamente. Para nosotros hay una gran diferencia entre ambos conceptos, pues el sistema alimentario lo entendemos como el marco conceptual inmerso en políticas y programas de gobierno para la satisfacción de las demandas de alimentos, mientras que cadena alimentaria es la interrelación de agentes económicos, actividades y fases que van desde la producción primaria hasta el consumo final, y cuyos factores y acciones se eslabonan entre sí bajo una determinada lógica.

Este marco teórico conceptual aterriza y se refleja como una conexión de sentido entre un eslabón o momento que conforma esta cadena alimentaria. Así entonces, existen células de poder, de interés y de dominio que gracias a los procesos históricos y relaciones sociales de reproducción resultantes permiten un control relativo de toda la cadena alimentaria.

Bajo este parámetro, la crítica y el análisis debe traspolarse de la connotación formal de estas conexiones de sentido de las actividades económicas para aspirar a la descripción y grados de causalidad de todos los actores económicos, políticos y sociales inmersos en esta cadena. Con base en lo anterior, se debe entender e identificar los procesos de generación y apropiación del excedente económico inmerso en sus flujos de valor, los cuales varían de acuerdo a su momento histórico para, posteriormente, pasar al proceso de formación del precio de los productos alimentarios.

Esto es, el análisis, la descripción y la crítica de las condiciones en que funcionan y se reproduce esta cadena alimentaria

y sus consecuencias sociales que traen consigo es la razón por la cual utilizamos esta categoría. Lo cual no significa la negación del concepto sistema alimentario.

Así pues, el Estado maneja este proceso o cadena alimentaria vinculado a otro concepto que es el de desarrollo rural integral, concepto que el Estado mexicano deriva a partir del artículo 27 de la Constitución, fracción XX, referente a la responsabilidad éste en la promoción de las condiciones adecuadas para que se logre dicho desarrollo; es decir, las estrategias consecuentes de la cadena alimentaria buscan no sólo el crecimiento del producto y la productividad agropecuaria y forestal, sino también, fundamentalmente, mayores niveles de bienestar que se alcancen en forma sostenida para los habitantes del campo, promoviendo igualdad en oportunidades de participación, una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento, involucrando la planeación participativa e incorporando las aportaciones y soluciones de la población, lo cual significa transformar estructuralmente la forma y orientación de la producción como parte sustancial del cambio cualitativo en el resto de la cadena alimentaria.

La acción del Estado se ha llevado a cabo mediante distintas instituciones, en donde el propósito fundamental, supuestamente, es el bienestar social de la población del medio rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso, pero con base en la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes, y sus relaciones de intercambio, aunados a una participación y utilización de los recursos. Pero el error en esta última parte que se dió desde el sexenio de López Portillo, es que se sustenta y se realiza con criterios de eficiencia productiva; primero bajo el supuesto de su crecimiento equilibrado con el medio urbano, para incrementar la producción y produc-

tividad a fin de obtener más ingresos y retener los excedentes económicos, y en segundo lugar la dependencia de los avances a partir del desarrollo económico en donde, como ya hemos visto, esta estrategia ha subordinado a las prioridades de los sectores inmersos en la cadena alimentaria, en específico, al México que no tiene facilidades para penetrar en los términos de rentabilidad y de beneficio internacional manejados en el capítulo anterior.

Así pues el Estado intenta con estos parámetros la lucha por la soberanía alimentaria, mas no así de la autosuficiencia alimentaria, conceptos muy diferentes entre sí. Entendemos por soberanía alimentaria la salvaguarda y reserva exclusiva de las decisiones relacionadas con la satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de la nación. Asimismo se refiere a las normas de consumo y a las de producción y distribución e incluye tecnología para alcanzarla(1).

En tanto, autosuficiencia alimentaria es la utilización y creación de elementos para hacer capaz de tener autoproducción y autoconsumo mediante la utilización de sus recursos naturales, materiales, humanos y financieros, con el apoyo de capital y potencial tecnológico, mismos que permitan recuperar estas capacidades de producción y consumo agrícolas e, incluso, que se pueda exportar el excedente.

Con base en lo anterior, consideramos la necesidad de rescatar la autosuficiencia y no solamente la soberanía alimentaria, pues con base en las características de nuestro país, somos capaces de alcanzar, con ayuda de bienes de capital e insumos propios, reconquistar y mantener la autosuficiencia alimentaria.

(1). Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, en: Antología de la Planeación en México, Tomo II, México, SPP-FCE, 1985, p. 205.

así como generar los excedentes que le permitan exportar alimentos; es decir, se tiene la capacidad de competir, incluso con ventajas, en el mercado mundial. De ahí entonces que se rechace que se ha perdido esta autosuficiencia porque de ha destinado extensiones cada vez mayores de tierras al cultivo de alimentos exportables.

Hay incluso quienes argumentan el concepto de soberanía alimentaria por contraposición al de autosuficiencia alimentaria, pues afirman, contrariamente a lo antes expuesto por nosotros, que México no tiene la capacidad de ser autosuficiente en su producción alimentaria básica. Por ello, el país, según ellos, debe "conformarse" con producir entre el 75 y el 80 por ciento de sus principales alimentos, cantidad suficiente para tener libertad para tomar decisiones en políticas económica y alimentaria. En cambio, el país debe poner énfasis en los productos exportables para equilibrar su balanza comercial(2).

Pero nosotros consideramos que esta libertad es relativa, porque la tendencia de dependencia alimentaria, ya descrita en los capítulos anteriores, ha declinado los índices de bienestar y de productividad agrícola alimentaria.

"La organización en el campo debe ser una base para los productores sobre la cual se debe realizar la unificación social con problemas y orígenes comunes, capaz de transformar el proceso productivo, explotar racionalmente los recursos, retener y distribuir con equidad los excedentes económicos que se deriven de la actividad agropecuaria y forestal. Su estructura debe corresponder a las fases de producción primaria, transformación, comercialización y consumo y deberá mantener una estrecha rela-

(2). Calva, José Luis, Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988, México, Ed. Fontamara, 1988, p. 125.

ción con la organización social y política de las comunidades rurales"(3). Es necesario precisar entonces la vinculación de la participación municipal a lo largo de la cadena alimentaria, punto central de esta investigación.

En este capítulo se tratará de abordar y desarrollar los elementos de la cadena alimentaria, la cual estará unida al ámbito municipal y que intentaremos analizar y proponer en el capítulo quinto, a fin de lograr la autosuficiencia alimentaria de la cual partimos como un proyecto fundamental para el país, cuyo eje se encontrará en el municipio mexicano.

En los distintos planes y programas, proyectos e investigaciones referentes a la situación alimentaria en que el país se encuentra, manejan o plantean divisiones y fases diferentes a lo largo de la cadena alimentaria.

Algunos retoman las fases siguientes: producción primaria, transformación, comercialización y consumo final; para otros, se integra a través de fases tales como producción, comercio, abasto y consumo; asimismo, hay otros que manejan la distribución y el abasto como separados y como fases últimas de la cadena.

Estas son tres de las más importantes tendencias en cuanto a la ordenación pretendida de las fases, tanto en las investigaciones o planes, como en la instrumentación de las mismas. Cabe mencionar que el mismo Estado, a lo largo de la historia, ha utilizado hasta en la actualidad distintos conceptos y criterios, lo cual produce imprecisiones.

La ordenación que nosotros proponemos para efectos de nuestro análisis, se integra de las fases siguientes:

(3). De la Mora Gómez, Jaime, "La alimentación en México: producción, abasto y nutrición", en: Problemas del desarrollo, num. 64-65, México, noviembre 1985-abril 1986. UNAM-IIEC, p. 19.

A. PRODUCCION.

La fase de la producción cumple con un papel importante en la conformación de la oferta de alimentos, una vez que su forma de articulación con el sector contribuye significativamente a impulsar, inhibir o distorsionar la cadena alimentaria, sin pretender desconocer que la causa de la escasez relativa de los alimentos radica en la conformación de la oferta mencionada, derivada de condiciones heterogéneas de producción y, por otra parte, una poderosa red de intermediación que ha logrado subordinar la esfera productiva.

Si a esto le aunamos el debate acerca de producir alimentos hacia el exterior, es decir para la exportación, generando materia prima para las trasnacionales y generar divisas, lo cual provoca, como ya mencionamos, la sangría de recursos en lugar de mayor captación pretendida.

El otro punto del debate se centra en la producción al interior de forma cerrada. Ambas corrientes han ocasionado que el área de cultivos se vea reducida por la instrumentación de los planes de gobierno que apoyan al primero, sin vincularla al segundo.

En el sexenio de De la Madrid la producción de granos básicos no se incrementó, prevalecieron los 11 millones de hectáreas programadas en el primer año del mismo e, inclusive, se registró un desplazamiento de la producción de maíz y frijol por productos de exportación de alta rentabilidad que no corresponden a la dieta de los mexicanos. En consecuencia, existe la subordinación de una parte significativa de la producción agrícola a los intereses del sector agroindustrial, conformados principalmente por empresas trasnacionales, por lo que continúa acentuándose

la enorme concentración de la industria alimentaria. Hasta el momento no se ha creado ninguna infraestructura social ni oficial capaz de permitir que sean los propios productores quienes comercialicen sus productos, es decir, que bajo la rectoría del Estado se ha decidido qué producir, cómo y para quién producirlos, sin tomar en cuenta la estructura productiva existente, ni sus posibilidades reales de desarrollo y se ha sobreexplotado los recursos disponibles, lo que ocasiona la imposición en el mercado de conductas no nacionales.

Dicha situación obliga a los productores a vender al mejor postor sus productos.

En el eslabón producción-centros de acopio, los productores directos, en forma individual o asociada, venden su producto a los acopiadores públicos y privados, quienes por lo general compran la cosecha al pié del predio. Es necesario entonces tratar de articular a los productores directos tomando en cuenta la organización social y características peculiares de cada región para poder unirlos con las siguientes fases.

B. TRANSFORMACION.

La gran mayoría de los alimentos se sujetan a algún tipo de proceso industrial o de transformación. Parte importante del mismo sigue efectuándose, afortunadamente, en algunas unidades domésticas o en pequeñas industrias familiares. Es por ello, que el procesamiento industrial facilita la introducción de nuevos alimentos, por medio de determinados procesos que permita su aprovechamiento, con fines alimenticios, de ciertos productos que en su forma original difícilmente podrían ser consumidos.

Esta

Esta fase se caracteriza por ser una articulación de la producción agrícola con la industrialización de ésta, es decir, utiliza la producción agrícola como materia prima. La transformación no es una mera concurrencia de dos sectores distintos de la actividad económica, sino pretenden ser la forma industrial moderna de producir los productos del campo, lo cual obliga a que los abastecimientos que se hacen para este fin, sean acordes con los requerimientos del proceso industrial y los sistemas de distribución que son propios en cuanto a volúmenes y tiempos, así como a necesidades nacionales y regionales.

Los beneficios de los incrementos de la productividad de los campesinos se transfieren a los agentes industrializadores y comercializadores, gracias a la separación que mantiene o que se les mantiene, de la transformación o comercialización de sus productos.

Si entendemos entonces que la agroindustria es una forma industrial moderna de transformar productos del campo, las obliga a que los abastecimientos que hacen las plantas de transformación deben ser acordes con los requerimientos del proceso industrial y con los sistemas de distribución que son propios de los procesos industriales, es decir, volúmenes y tiempos, calidades constantes y comercialización permanente.

Toda ella debe tender a operar bajo criterios y normas industriales, al igual que traccionales, todavía sobrevivientes de las actividades agrícolas. Debido a ésto se explica que la actividad fabril no sólo tiene que regir, sino lograr totalmente en formas propicias a las necesidades de los respectivos procesos y de las características de los diferentes mercados, inmersas en las regiones y, evidentemente en la vida municipal.

Los ámbitos concretos de la agroindustria son los siguientes:

a) La penetración de las ciencias y la agricultura modernizada

y que ha sustentado su influencia en:

- Investigación genética y agronómica, adecuando la planta industrial instalada a las características de las variedades agrícolas alimentarias de la localidad.
- Uso prioritario del riego y técnicas de irrigación en términos predeterminados entre la regiones y la industria.
- Uso de agroquímicos y medios para su aplicación en dosificaciones precisas tales que no dañen el entorno natural, ni la calidad de los alimentos cosechados.
- Formas concretas en cuanto a técnicas y modalidades para las cosechas y manejos de grandes volúmenes de producción.
- Vinculación directa vía investigaciones, por parte de universidades, institutos, centros de investigación regionales, estatales, nacionales y municipales pero articulando siempre las costumbres y requerimientos tanto de la localidad y sus habitantes, así como de las autoridades municipales.

b) Planta agroindustrial que impone características precisas de los productos requeridos para abastecer mercados de consumo o de insumos agroindustriales. Estas plantas, aun cuando no alcancen grados notorios de complejidad técnica, resulta primordial que los técnicos reproduzcan y consideren ideas elaboradas, precisas y concretas de los pobladores del lugar sobre los procesos, los tiempos y las condiciones adecuadas para el tratamiento del producto alimentario que se trate en la localidad :

c) Los mercados han sido moldeados a las exigencias de las agroindustrias, en forma tal que los consumidores actualmente responden a necesidades inducidas. Las plantas de procesamientos de insumos, están conformadas para las necesidades técnicas de productos a los que se les crea, vía publicidad su demanda.

Presindiremos entonces, de estas falsas necesidades de mercado para revertirlas, de forma tal que los consumidores induscan a los mercados sus necesidades alimentarias, y a éstas adaptarles todo el proceso de transformación de los alimentos requeridos. Así, las agroindustrias se retroalimentan de los mercados y éstos responden a la necesidades de sus consumidores.

Las formas de agroindustrias existentes se pueden resumir en las siguientes:

a) La agroindustria significa la reestructuración de los patrones de cultivo, la emergencia de nuevos, acorde a las características locales, contrario a la visión que se tiene en la actualidad, la distinta composición de oferta agrícola de las materias primas y la concentración de la planta agroindustrial.

b) En ramas como la fruticultura se debe canalizar la producción a la agroindustria para la creación de múltiples productos, tales como dulces, mermeladas, saborizantes, almibares, productos deshidratados, entre otros. En un

Sin embargo, pese al importante papel de la agroindustria en la cadena alimentaria para la optimización de la producción, no ha sido suficientemente impulsada. Así pues, además de que existe una baja producción agrícola, se ha observado la tendencia de que se prefieren vender como productos terminales y no se utilizan como materia prima para un procesamiento posterior de los mismos en las agroindustrias.

De tal forma, de las 800 agroindustrias y unidades económicas

creadas en sexenios pasados en ejidos y comunidades. fueron liquidadas y disueltas, por sus vajos niveles de rentabilidad 200agroindustrias en total.

Actualmente más de 650 empresas del sector social en el agro, funcionan con altos niveles de eficiencia. lo cual nos evidencia que este tipo de organización puede ser un detonador para el desarrollo rural (4).

C. DISTRIBUCION.

Esta fase es quizá la más importante debido a la falta de canales de la producción en relación a su vinculación y articulación requerida para su consumo, o bien debido a que se carece de formas de articulación tales que permitan hacer llegar los alimentos en forma eficaz en cuanto a tiempos y lugares. De ahí su importancia como puente o vía entre la producción y la comercialización, a fin de evitar la siguiente situación:

El primer eslabón de la cadena de intermediación es el por todos conocido como "coyotaje" o comisionista al pie del predio. De ahí el producto pasa por uno o varios acopiadores rurales hasta llegar al transportista, que lo traslada a las centrales de abasto. En esta instancia el producto es adquirido directamente por el bodeguero que es, a su vez, otro intermediario. Lógicamente los costos de operación y los márgenes de esta distribución repercuten tanto en la comercialización como en el consumo.

(4). García Sotó Mario, "Desaparecieron 200 agroindustrias creadas en otros sexenios". El Financiero, miércoles 20 de abril de 1988, p. 47.

Asimismo, los servicios de transporte utilizados para conectar los procesos de distribución, los productos desde el acopio hasta los grandes centros de mercadeo, exhiben graves deficiencias. La ampliación de su infraestructura de distribución en su cobertura no van en relación con la cantidad de volúmenes de carga ni con los movimientos regionales, nacionales e internacionales de la producción.

El diseño de las vías de comunicación es insuficiente para vincular la producción y los asentamientos humanos. Todas estas deficiencias ocasionan mermas en el traslado, demoras en el abasto y encarecimiento del producto.

La ineficiencia de los servicios públicos de transporte que se agudizó en 1978-1979, fue resultado de la importación de cerca de 16 millones de granos, y de la necesidad de transportarlos desde las fronteras y puertos hacia los centros de distribución y consumo, de igual forma ocasionó congestión en esos puntos y el consecuente incremento de las mermas mencionadas, lo cual quiere decir que la instrumentación de acciones a fin de apoyar esta fase de la alimentación no llegan hasta los municipios más alejados y marginados, y por ello deben tomarse en cuenta a los municipios en la creación de canales de distribución, los cuales mencionaremos en el capítulo quinto.

D. COMERCIALIZACION.

En esta fase se vinculan la distribución con el abasto, en donde frecuentemente el mismo agente procesador se extiende al comercio al detalle a través de una cadena de tiendas, o bien establece estratégicamente bodegas de distribución de mayoreo

a la que acuden los comerciantes mayoristas. Otras veces, este agente compromete su producción a grandes mayoristas quienes hacen llegar el producto al comercio minorista.

"La comercialización es la parte del proceso que no modifica la naturaleza de los productos, sólo los moviliza o guarda para entregarlos con oportunidad al siguiente eslabón de la cadena.

El peso e importancia de la actividad de comercialización varía en los distintos productos alimenticios y generalmente es mayor cuanto más dispersos están los productores y los consumidores" (5).

Debido a esta importancia crucial, la comercialización ha sido vista por el Estado mexicano como una actividad de alta prioridad, sobre todo cuando se trata de productos alimenticios básicos. Para ello ha tratado de crear mecanismos para el acopio, almacenaje y distribución de los mismos.

A grandes rasgos, puede hablarse de exceso de maniobras, inadecuadas técnicas en el manejo, embalaje, acondicionamiento y transporte de productos e inapropiadas condiciones de almacenamiento, que se traducen en elevadas pérdidas de la producción inicial. Además de que las aplicaciones técnicas, las referidas carencias inhiben o distorsionan la propia operación comercial; de ahí la intervención del Estado debido a su función articuladora y su participación para la fijación de los precios, en donde los mecanismos de participación, tales como el acopio, almacenaje y distribución de alimentos.

La ausencia de mecanismos modernos de comercialización, tales como bolsas, subastas, lonjas de contratación y el débil desarro-

(5). Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, en: Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 11. México, SPP-FCE, 1985, p. 272.

llo de servicios de apoyo a la misma, es clara consecuencia de la falta de articulación intermunicipal. Podemos citar como ejemplo la información de mercado, pues éstas son prácticas concretas que se pueden llevar a cabo con base en la comunidad.

E. ABASTO Y CONSUMO.

El abasto se caracteriza por conectar y distribuir en grandes volúmenes la producción primaria e industrial, misma que se ha formado a través de un complejo tejido de circuitos comerciales que incluyen, por lo general, las instancias de acopio y almacenamiento.

Esta fase está condicionada a la disponibilidad real de alimentos en el tiempo y espacio, debido a que es la última etapa de la comercialización y distribución. De ahí entonces la necesidad de colocar las cantidades y calidades de los productos en relación con la población, esto es, si debe ser local o doméstica para el autoconsumo; los patrones alimentarios prevalecientes y la posibilidad efectiva de alcanzar estos productos, es decir, dependiendo de los patrones alimentarios en relación a las capacidades productivas, y de ahí su alcance y la influencia recibida o no de otras culturas. Los dos puntos anteriores se dan dependiendo de la capacidad adquisitiva o de la capacidad de producción para el autoconsumo, la cual tiene íntima relación con los patrones de comportamiento familiar, municipal, estatal y regional, así como del estrato al que se pertenece.

Con base en lo anterior, creemos que existen dos tipos de abasto: el primero correspondería a productos perecederos y

granos básicos; el segundo, a productos industrializados.

El abasto de los productos correspondientes se inicia con el "acopio", concentrándose la producción en centros receptores. El acopio se materializa en centros de concentración que requieren de acondicionamiento, clasificación, empaque y normalización.

Para el caso de granos básicos y oleaginosas, por lo general en la misma instancia de almacenamiento se realiza el abasto mayorista del producto en la planta industrial para su procesamiento (lo que constituye el sistema CONASUPO).

El segundo tipo de abasto se diferencia del anterior por el menor grado de dispersión que presenta el aparato industrial para contar con canales más ágiles y directos de distribución y con infraestructura de apoyo más eficiente.

En la etapa del acopio se manifiesta una inadecuada infraestructura de almacenamiento con respecto a los centros de distribución. Ello provoca en algunas regiones subutilización de la capacidad instalada y sobrecapacidad en aquellas zonas donde la infraestructura es insuficiente. Respecto a esto, retomaremos el periodo 1976-1979, en el cual se utilizó 45.4 % en promedio en cuanto al almacenamiento oficial. Asimismo, la infraestructura nacional de almacenamiento presenta un alto grado de concentración, pues tan sólo 5 estados de la república aglutinan al 49.6 por ciento de la capacidad total de almacenamiento.

De una parte, la ausencia de unidad de los mercados de origen provoca la proliferación de intermediadores y, por otra, el atraso funcional y organizativo de los mercados de destino propi-

(6). CONASUPO-Centro de Información y Estudios Nacionales. La Industria Agroalimentaria en México. México. CONASUPO, 1985.

cia fenómenos de concentración y monopolización, que repercuten en los municipios por el vacío resultante tanto de una deformación de tipo estructural como de la fragmentación y dispersión de estos centros.

Hay una estrecha relación entre el abasto y el consumo, de tal modo que incluso se llega a confundir el tiempo en que se separa uno del otro, pues éste último se da a través de establecimientos que distribuyen al menudeo los productos con el fin de hacerlos accesibles a los consumidores. Se puede decir entonces que es la última etapa de la cadena alimentaria, como segundo gran proceso de distribución de alimentos. Por la magnitud y dispersión de este conjunto de establecimientos, por la diversidad de los canales de abastecimiento en los que concurren y los agentes económicos que participan, la estructura del consumo muestra una pronunciada heterogeneidad.

En las últimas décadas, esta actividad ha registrado un crecimiento acentuado, mismo que refuerza esta heterogeneidad y polarización entre los municipios y regiones, debido a los factores mencionados.

El número de establecimientos comerciales se incrementó en 10.7 por ciento entre 1970-1975, pero, tal y como ya hemos visto, este incremento no corresponde con mucho a la baja tasa de crecimiento de producción agrícola alimentaria, con lo cual se muestra un desfase entre la fase inicial, esto es la producción, con la etapa final que es el consumo (7).

(7). Ibidem.

F. CONCLUSIONES.

En suma, las actividades asociadas a la cadena alimentaria están circunscritas y comparten plenamente los rasgos negativos que manifiesta el desarrollo atendiendo paulatinamente los requerimientos de un patrón global de acumulación que privilegió la expansión industrial.

Como es sabido, este patrón implicó términos desiguales de intercambio entre los sectores económicos, ritmos diferenciados de desarrollo regional, crecimiento excesivo de grandes concentraciones urbanas y una desigual distribución del ingreso, lo cual ha incidido más gravemente en el municipio mexicano, en específico, en el municipio rural.

Al estar inmersa la cadena alimentaria en una economía de mercado, hay una estrecha relación e ingerencia en los productos que crean la canasta de alimentos y, por otra parte, del ingreso disponible de la población. Así entonces, tanto para el basto como para el consumo de alimentos hay excesiva diversificación de criterios, costumbres y necesidades en las regiones y municipalidades del país, mismas que al tener obstáculos a lo largo de toda la cadena, ya mencionados en su momento, cambian estos patrones de conducta alimentaria.

De ahí que estas ineficiencias ocasionan que los costos de la canasta básica de alimentos aumenten, por lo tanto, un papel fundamental es el que juega la distribución del ingreso con el fin de tener mayor adquisitivo para aspirar a la misma, ya que los consumidores finales de las regiones más lejanas y de los municipios más pobres son los que absorben el costo de estas ineficiencias.

Debido a su heterogeneidad y obstáculos crecientes que devienen en problemas graves de alimentación en el país, el Estado mexicano se ha visto en la necesidad de regular e intervenir en los procesos de la cadena alimentaria, por lo cual ha formulado, sobre todo en los últimos años, planes rectores que plasman esta intención reguladora, así como el proyecto de desarrollo rural y alimentario en México.

SEGUNDA PARTE: CRISIS
ALIMENTARIA Y MUNICIPIO
EN LA ACTUALIDAD.

CAPITULO IV.

Planes y programas alimentarios
del Estado mexicano.

"El Estado centralizador que había asumido la tarea entera de administrar toda la producción y el bienestar de la sociedad nacional, sin dejar resquicios para que estados y municipios pudieran directamente diagnosticar su situación local, planificarla y administrarla, de manera más específica y quizás más adecuada, terminó por convertirse en el referente directo y en el blanco fijo de toda la masa heterogénea de demandas, reivindicaciones y expectativas sociales, provenientes de diversas clases y estamentos sociales, de las diversas regiones y localidades, de los diversos rubros productivos, y de las diversas necesidades de servicios sociales, etcétera. Todo esto llevó a una sobrecarga excesiva de las funciones y desempeños, de las obligaciones y responsabilidades del estado, tanto por la extensión como por la heterogeneidad y complejidad de sus competencias. Y dio inicio, a la vez, a un círculo vicioso imparable... [para así] incrementar la centralización del mando y la burocratización central".

Luis Aguilar Villanueva, "Política y racionalidad administrativa".

Las enormes diferencias interregionales características del desarrollo de las entidades federativas, afectaron en formas diversas el funcionamiento correcto de las distintas fases de la cadena alimentaria, con lo que se vió afectada la diversificación productiva, y capacidad organizativa municipal.

En este capítulo presentaremos elementos acerca del estudio de las políticas estatales, en específico las alimentarias, con lo cual nos permitiremos desarrollar una perspectiva estructural del problema central de nuestra investigación. Este elemento lo constituyen los distintos planes y programas de los diferentes gobiernos, en donde se tratan de definir los criterios y procedimientos mediante los cuales será posible caracterizarlos a partir de sus directrices.

A lo largo de la historia de la planeación en México, no se había tocado el problema alimentario mexicano con tanta preocupación e insistencia, sólo del problema agrícola en general, sobre todo en los primeros planes, resaltando el Primer Plan Sexenal. Después, los planes elaborados tendieron más a apoyar el proyecto industrializador, que como ya hemos visto repercutió en detrimento de la agricultura, y no pusieron énfasis previsor y más racional sobre las políticas alimentarias del país.

Con el agotamiento económico fijado para el desarrollo del sector alimentario que empieza a manifestarse a mediados de los setenta, se hace patente un ritmo de crecimiento del producto interno agrícola a tasas inferiores del crecimiento poblacional, tal y como ya hemos especificado en su oportunidad. Cabe aclarar que esta situación se presenta de igual manera en cada una de las fases de la cadena alimentaria. De ahí su importancia para entender en este capítulo las repercusiones y los mecanismos que se plantearon a través de ciertos planes agrícola-alimentarios.

La intención de los planes que aquí desarrollaremos fue la promoción de un desarrollo rural integral. Esta intención, en que se retoma a la población rural en los planes y programas

de gobierno tuvo una de sus más importantes y concretas manifestaciones en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y le siguieron el Sistema Nacional para el Abasto (SNA), Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI).

Para efectos del desarrollo del presente capítulo, dividiremos cada uno de los programas y sistemas en sus objetivos, estrategias, políticas e instrumentos, así como un balance final de los mismos.

A. SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

A través de múltiples formas de organización del conjunto de las políticas económicas realizadas en el medio agrario y alimentario durante las últimas décadas, se expresaron muy diversas modificaciones o modalidades operativas. El empleo simultáneo o sucesivo de comportamientos comerciales, industriales y financieros llegó a articular sistemas de relación con los productores directos, que se redefinen en función del tipo de producción y su destino final. Esta presencia representó la vía histórica de penetración del capital al campo bajo diversas modalidades ya descritas.

Lo anterior fue ocasionando que esta incorporación y creciente influencia de oligoplios, al no satisfacer al mercado interno, provocó que a partir de 1977 a 1979 la importación anual media de 3.8 millones de toneladas de granos fue considerada como

como una amenaza a la soberanía alimentaria del país. "La dependencia alimentaria se convirtió en un serio problema, que ocupó un lugar relevante en los ámbitos académico y político, desembocando así en la creación de un programa gubernamental emergente que fue el SAM"(1).

1) Objetivos.

Sintetizando los objetivos del SAM podemos mencionar a los siguientes:

- * Encontrar mecanismos para incrementar el crecimiento de producción agropecuaria.
- * Mejoramiento del ingreso de los productores.
- * Aumentar la producción de alimentos básicos y apoyos múltiples al consumo de las mayorías empobrecidas de México.
- * A partir del análisis de la estructura del consumo de alimentos, fijar y cuantificar metas alimenticias para segmentos específicos de población, en regiones críticas desde el punto de vista de nutrición y pobreza.
- * Proponer un esquema de producción de alimentos básicos encaminado a la autosuficiencia, tanto para el sector agropecuario como para el pesquero.
- * En conjugación con la Ley de Fomento Agropecuario, como marco jurídico, a fin de reglamentar la producción y productividad con carácter social.

2) Estrategias.

El planteamiento estratégico del SAM consistió en la reordenación de la industria hacia la producción creciente de alimentos

(1). Calva, José Luis, "Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1987", ponencia presentada en el VII Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo, UNAM-IEc, enero 1988.

de la canasta básica a través de una política de estímulos fiscales y financieros acordes a los lineamientos del Plan Industrial de ese entonces (2).

La propuesta de promover cerca de 200 industrias integradas se conformaría en una cartera de posibles proyectos que, a nivel estatal y distrital, en el seno de los COPRODES los productores agrícolas interesados y con condiciones de producción agrícola puedan asumir los proyectos agroindustriales que se proponían (3).

Otra de las estrategias fue expresando la intención de incorporar crecientemente áreas de temporal a la producción mercantil, a la vez que delegar al mando empresarial la modernización de estos sectores (4).

El SAM señala expresamente: "...la autosuficiencia alimentaria es una estrategia de objetivos múltiples: no se trata de producir más alimentos básicos, sino de que los produzcan primordialmente los campesinos del temporal, porque son los que mayor potencial de respuesta productiva tienen, porque es ésta la opción nacional para ofrecerle empleo e ingresos a millones de mexicanos* y porque la reactivación productiva es la mejor solución a sus problemas de subalimentación. No debemos 'solucionar' el problema alimentario mediante acciones asistenciales aisladas, con cargo a los excedentes petroleros, que sólo incrementaría nuestra dependencia de las importaciones.

"... al propiciar una secuencia tecnológica en toda la producción y manejo comercial de los alimentos y la participación

(2). Poder Ejecutivo Nacional, "Sistema Alimentario Mexicano", en: Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 17, México, SPP-FCE, 1985, p. 272.

(3). *Ibidem.*, p. 265.

(4). *Ibidem.*, p. 266.

* Como lo señala el Plan Nacional de Empleo, los sectores industrial y de servicios no tendrán capacidad durante las próximas décadas de este siglo para absorber productivamente a la población rural en edad de trabajar.

equitativa de los productores en el ingreso que genera la cadena alimentaria, la base primordial de la estrategia para la autosuficiencia, está en generar mayor actividad productiva en el temporal agrícola y en el sector pesquero." (5).

Entendemos entonces que hay un reconocimiento al temporal como espacio potencial de incremento productivo, a la vez que un lugar original y propicio para el cultivo de básicos, en donde encuentra la mayor productividad no satisfecha de nuestra agricultura y porque se conocía el potencial de crecimiento de estas regiones, los grados de riesgo, los niveles tecnológicos y potenciales para alcanzar una capacidad estimada en 20 millones de toneladas de maíz, es decir, más del doble de la cosecha nacional de 1980 (6).

3) Políticas.

Al referirnos a este concepto lo vinculamos el que expresamente señala el SAM como lineamientos operativos generales, en los cuales se enmarcan los siguientes:

"A partir de los COPRODES serán considerados éstos como el elemento fundamental para formular la programación sectorial en cada sector involucrado.

"Cada uno de los sectores deberá adecuar sus sistemas de programación, operación, control e información para garantizar el cumplimiento de los programas y proyectos definidos como prioritarios, con objeto de lograr que las metas del SAM se cumplan en los tiempos establecidos y permitan detectar cuellos de botella y deficiencias institucionales".

(5). Ibidem., p. 280.

(6). "Sistema Alimentario Mexicano, primer planteamiento de metas de consumo y estrategias de producción de alimentos básicos", Revista Nueva Antropología, num 17, mayo de 1981., p. 194.

"...se estima necesario destinar recursos a un fondo con los siguientes propósitos:

- "- Destruir las asignaciones presupuestales del Gasto Público no ejercido por problemas administrativos.
- "- Financiar estudios y proyectos específicos.
- "- Financiar inversiones indispensables no programadas." (7).

Los recursos financieros se manejarían a través de BANRURAL.

Así mismo, se planteó la transferencia de los programas y recursos PIDER, a los gobiernos estatales incorporándolos al Convenio Único de Coordinación, con el fin de obtener apoyo político e institucional de los gobiernos estatales y municipales.

Por otra parte, señala el SAM políticas de acción prioritarias con relación al control del proceso productivo por parte de los productores :

Primera: asumiendo y compartiendo los riesgos de la producción de alimentos, con el fin de justificar el riesgo y la incertidumbre propiciada por las escasas inversiones, tierras y recursos ociosos.

Segunda: Fomentando la alianza Estado-organizaciones campesinas pretendiendo la autosuficiencia alimentaria, "en su organización multiactiva, asegurando una mayor retención de valor agregado por parte de los campesinos que deberán asociarse en torno a sistemas agroindustriales básicos, procurando una mayor integración en cada sistema." (8)

(7). Poder Ejecutivo Federal. "Sistema Alimentario Mexicano", en: Antología..., op. cit., p. 285.

(8). "Sistema Alimentario...", en Revista Nueva Antropología, op. cit., p. 194.

Asimismo, se señala la vinculación entre los productores y el temporal con apoyo a éstos. "demanda la revisión de los criterios de retribución del factor trabajo dentro de las cuotas de préstamo. Pago de las jornadas incorporadas a las labores agrícolas hasta alcanzar el nivel de los salarios mínimos rurales vigentes en cada zona prevalecerá como norma en la programación del crédito"(9).

También se señala la importancia de organizar el sector a partir de los distritos de temporal, en donde la extensión y la producción se pretendió adecuarla según las necesidades de su organización, y en lo cual el extensionista era la vinculación entre el sector público y el productor, es decir, que éste debe convertirse en el verdadero promotor del desarrollo.

4) Instrumentos.

Dentro de los principales instrumentos podemos mencionar los siguientes:

"La instrumentación de acciones a nivel estatal distrital se hará con base en programas que explicitará las metas de producción, distribución y consumo, los que servirán de base para establecer convenios entre los sectores público, social y privado.

"Estos convenios serán formulados para cada ciclo de producción y consumo para cada distrito de temporal en el campo y en la Población Objetivo preferente en las ciudades, con objeto de establecer bases firmes para su control y evaluación permanente"(10).

(9). Poder Ejecutivo Federal, "Sistema Alimentario Mexicano", en: Antología..., op. cit., p. 291.

(10). Ibidem., p. 286.

Este Sistema plantea la descentralización de los problemas políticos e institucionales, en términos de desviaciones a nivel estatal y municipal, en donde los gobernadores y presidentes municipales darán apoyo e intervendrán con el fin de resolver dichos problemas, para lo cual se plantea que a nivel administrativo se hará a través de un fondo revolvente asignado a los gobiernos estatales, y cuya acción principal será el de solucionar los problemas de los distritos de temporal.

Con base en lo anterior plantea un esquema de organización técnica e institucional que representan los distritos de temporal, tanto a nivel administrativo como a nivel programático.

Por último, se vincula con el Plan Nacional Agropecuario y se plantean por primera vez criterios intersectoriales e intra-sectoriales, pues incorpora a todas las entidades del sector agropecuario, en todas las fases de programación, bajo la coordinación de la SARH, con lo cual le da vida a un sistema nacional de programación sectorial agropecuario, en donde se determinan y se fijan los mecanismos y metas nacionales, así como los procedimientos para asignación de recursos nacionales y regionales, plasmando de igual manera los programas, metas y recursos por estado y por distrito.

En suma, los instrumentos operativos fueron el Programa Integral para el Desarrollo Rural, denominado PIDER (11), la Ley de Fomento Agropecuario, los Convenios Unicos de Coordinación.

(11). El PIDER, elaborado en el mismo sexenio de López Portillo, tenía como objetivos los siguientes:

- 1) Integración del territorio nacional; 2) Aprovechamiento de recursos naturales a una equitativa distribución de la riqueza; 3) Acelerar el desarrollo económico, no sólo aumento de la producción, sino también cambio en la forma de vida con acceso a la educación, la cultura y el bienestar; 4) Procurar equilibrio en el desarrollo de las ciudades y el campo; y 5) Distribución equitativa del ingreso.

(CUC), el sistema COPLAMAR, entre otros.

5) Balance crítico.

La principal debilidad del proyecto mencionado fue la creación de unidades de producción dentro de un marco institucional e ideológico que tenía fines de legitimación estatal para con el campesinado, cuya contradicción era el reconocer el derecho de los campesinos hacia la tierra y, por otro lado, el compromiso del estado por distribuir la tierra y salvaguardarla, todo bajo los supuestos de una práctica real vinculándolo al capital privado, en donde se proyectaba desaparecer al ejido como unidad de producción, con espacios y formas organizativas propias. Todo lo anterior trajo consigo conflictos sociales y políticos en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) y los tres sectores de la economía (social, privado y público).

Pues bien, finalmente se trató de una estatización con fines de legitimación política. Así, encontramos su aplicación directa

El PIDER fracasó por la forma en que se dio la planeación de acciones, por cómo se llevó a cabo la ejecución y toma de decisiones, pues siempre fue en ambos casos de manera vertical, y cuando fue a la inversa no estaban facultadas las primeras instancias, además de que no se les tomó en cuenta y simplemente se limitaban a tratar los asuntos de importancia global más que los asuntos particulares o necesarios de la región.

Estos fueron los resultados en cuanto a lo planeado, y en cuanto a la situación social y política se polarizó, obteniendo inestabilidad, pues los campesinos rurales al notar la situación adquirieron mayor conciencia de clase y de la necesidad de un mayor apoyo en sus acciones productivas y en los servicios de la federación, los estados y los municipios hacia sus comunidades. Asimismo, con intención de homogeneizar socioeconómicamente a las regiones establecieron nuevas autoridades regionales; se subordinaron los gobiernos estatales a las nuevas autoridades regionales, lo cual ocasionó protestas de los primeros, pues además se tenían que subordinar a los funcionarios del centro, es decir, no estaban en condiciones de descentralizar y sí de delegar parte de su autoridad al interior de las regiones, lo cual fue más una política estatal que regional

a través de precios de garantía, de insumos y de reducción en las tasas de interés. Así tenemos que los beneficiados por este sistema y por la Ley de Fomento Agropecuario fueron las capas privilegiadas y de altos ingresos del sector campesino. El artículo 63 de dicha Ley asevera esta posición pues asevera lo siguiente: "Para efectos de esta ley, se considera minifundio la superficie de terreno que, destinándose a la explotación agrícola, tenga una extensión de 5 hectáreas de riego o humedad o su equivalente en otras clases de tierras, así como la que no baste para obtener cuando menos la producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponde a la región".

Es decir, que la Ley amplió a 5 hectáreas la posibilidad de despojo, con lo cual dejó a una gran parte de la población campesina para el estímulo de la producción. Por otra parte, se trató de homogeneizar a las regiones en donde los salarios nunca han sido similares ni tampoco los precios de producción.

Así pues, el SAM comienza evadiendo el principal problema del campo: la cuestión de la tierra, en favor de un enfoque que insiste en la producción, productividad e ingreso con subsidios a producción y consumo, es decir, la estrategia producción-ingreso.

"Las dificultades, inconsistencia e incongruencias que se echan de ver en la estructura del SAM, derivan de la contradicción básica: la intención de frenar y revertir una crisis agropecuario sin tocar el modelo de desarrollo que le dio origen; anular los efectos, sin modificar las causas fundamentales, el dilema trató se solucionarse ideológicamente a través de un proceso de ocultamiento de los factores principales que generaron y continúan provocando la crisis, relegándolos, colocándolos en

un contexto en el que perdía su carácter estructural. El ocultamiento operó como un desplazamiento sistemático del problema agropecuario de su terreno propiamente socioeconómico y político para colocarlo en la esfera de la técnica, la productividad y la organización de factores productivos.

"En conclusión, un problema enraizado en los problemas agrarios se condujeron a la acentuada concentración de la tierra y del capital, en la práctica socioeconómica y política de los empresarios agrícolas y ganaderos, tanto en la presencia como en el comportamiento de las empresas transnacionales, terminaba por producirse a un asunto de productividad, tecnología, crédito, entre otras cuestiones"(12).

Así pues, el planteamiento de solución sistemática por parte del Estado trajo consigo en un primer momento, conbase en la estructura organizativa y el financiamiento, resultados tales como superávit en la producción de granos básicos, pero cayeron en el error de no vincular las fases y etapas de la cadena alimentaria, pues se obtuvo una buena producción comparada con los años anteriores a la ejecución del SAM pero, con base en la canasta básica promovida en el mismo, no se obtuvieron resultados ni siquiera cercanos en la fase de la distribución, ya que no se aumentó el nivel nutricional en todas las regiones del país, ni en los municipios más alejados, lo cual significa que tampoco en la fase de consumo se obtuvieron resultados positivos.

El criterio fundamental para vincular a los productores vía créditos fue negativa, pues aportaban como único factor los salarios mínimos rurales, en donde se dejaron de lado los costos

(12). Díaz Polanco, Héctor, "Productivismo y estrategia alimentaria", en: "Revista Nueva Antropología", op. cit., p. 136.

de producción y precios al consumidor en dichas zonas, los cuales incluso se utilizaban como insumos para la creación de otros productos.

El hecho de inmiscuir al extensionista como promotor del desarrollo ocasionó que se fuera abriendo la brecha entre las necesidades y las demandas del campesinado, así como las respuestas y apoyos del Estado y los empresarios en todo lo referente al problema alimentario.

Por otra parte, al subordinar a los estados y a los municipios a las estrategias federales y no vincularlos como promotores directos del desarrollo, sino como meros vigilantes de la ejecución de las principales directrices del plan aportó más elementos para ahondar la carencia de autonomía y libertad municipal, en términos políticos y económicos, en concreto, sobre el problema alimentario.

Así pues, otro elemento negativo fue la ponderación de la división distrital sobre la organización municipal, relegando al municipio como eje y promotor del desarrollo, y soslayando su gran tradición y arraigo históricos entre la tenencia de la tierra y la organización y producción agrícola, en específico, la alimentaria, lo cual ya desarrollamos en el primer capítulo del presente trabajo.

De igual manera, los instrumentos PIDER, CUC y COPLAMAR, encaminados a proporcionar y satisfacer los mínimos necesarios de subsistencia a las poblaciones marginadas, se concentraron en las entidades más pobres del campo, intentando en algunos casos, como el PIDER, crear condiciones necesarias para incrementar la productividad en estas áreas. Cabe enfatizar que los recursos destinados a este instrumento se dieron por el financia-

miento de los ingresos por venta de petróleo. Lo anterior ocasionó que se modificara la estructura económica en la cual se intentó incorporar a la producción a áreas rurales marginadas. Nuevas formas de organización, tales como los distritos de temporal, nuevas legislaciones, cambios en la asignación de recursos, estrategias asistenciales, plasman la intención de la nueva "frontera temporalera", en donde COPLAMAR se conformó como programa asistencial sin acceso a las estrategias productivas.

B. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION

Este programa se creó en 1983 con la intención de satisfacer las necesidades básicas, así como de ampliar las posibilidades de bienestar bajo el supuesto de que la alimentación es el punto de partida para el disfrute de los demás satisfactores. Para incorporar este programa intentó integrar programáticamente el quehacer público con la cadena alimentaria, con el objeto de introducir un mayor orden y aprovechar mejor los recursos.

1) Objetivos.

Entre los principales objetivos se encuentran los siguientes:

- * Procurar la soberanía alimentaria.
- * Alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano. En este sentido, el programa se dirige a mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos así los prevalecientes en regiones y grupos sociales particularmente afectados.
- * Propiciar una distribución más equitativa de los alimentos

entre los estratos económicos, grupos sociales y regiones.

- * La recuperación del crecimiento del país sobre bases de mayor igualdad social, seguridad jurídica, permanencia en los avances del desarrollo y deficiencias en el uso de recursos para afianzar la independencia de la nación en materia alimentaria. (13).
- * Modificación de la relación funcional y económica entre las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras en el resto de los sectores.
- * Un objetivo complementario es la articulación de la estructura agroindustrial a las demandas del consumo social de los consumos mayoritarios y de ampliar la ocupación productiva, adecuadamente remunerada, particularmente en el medio rural.

Todos estos objetivos se incluyen y se vinculan en cada una de las etapas de la cadena alimentaria, conceptualizadas en el mismo programa, para el cual se divide en las fases de producción, de transformación, de comercialización y de consumo y nutrición.

2) Estrategias.

Dentro de las principales estrategias se encuentran la participación de los productores primarios a lo largo de la cadena alimentaria en congruencia con la estrategia del desarrollo rural integral.

Tanto las políticas como las acciones del Programa operaron con criterios específicos y adecuados a las características y necesidades de la "población objetivo".

(13). Nótese que la conceptualización de la solución al problema alimentario lo dan a partir de la independencia alimentaria y la soberanía alimentaria, términos diferentes al de autosuficiencia alimentaria, que nosotros desarrollamos en el capítulo anterior.

Otra de las estrategias fue la orientación del programa hacia la promoción de pequeñas y medianas unidades productivas en sus distintas fases, bajo el binomio productor-consumidor.

Asimismo, plasma la intención de desconcentrar territorialmente el aparato productivo agroalimentario y, especialmente, el industrial y comercial, en un proceso de integración local para ampliar la capacidad productiva y para satisfacer necesidades regionales.

Con base en lo anterior, se intenta el fortalecimiento de estos sistemas productivos regionales de alimentos para la obtención de la autosuficiencia local en productos básicos y una distribución espacial y social más equitativa.

Para lo anterior se requeriría de la conservación y el uso adecuado de los recursos naturales, a fin de evitar su agotamiento.

Se plasma entonces que para ese sexenio se realizarían los programas mediante la racionalización del gasto público, utilizando éste a las actividades y al proceso alimentario identificando los programas y recursos presupuestales destinados a éste y sujetándolos a estrictas prioridades (14).

3) Políticas.

En este programa se diferencian las siguientes políticas a realizar:

a) Política de financiamiento, la cual consiste en la canaliza-

(14). Poder Ejecutivo Federal, "Programa Nacional de Alimentación 1983-1988", en: Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 11, México, SPP-FCE, 1985, p.p. 233-238.

ción eficiente de los recursos financieros, tanto de la banca de desarrollo como de la nacionalizada y mixta, estableciendo un equilibrio óptimo en la utilización de los recursos.

b) Política tributaria, que es la adecuación del gasto público a las posibilidades de absorción de la economía, sin provocar distorsiones y estimulando actividades prioritarias, para lo cual necesita disminución en el déficit fiscal y, al mismo tiempo, armonizar el comportamiento de la inversión en diferentes sectores, a fin de contribuir a la distribución equitativa de los factores productivos y en la eficiente asignación de recursos, para lo cual plasma la necesidad de racionalizar dicha política para favorecer en forma adecuada e integral las fases de la cadena alimentaria, según prioridades de alimentos, de tipo de productor y de región.

c) Política de precios y subsidios, señala claramente la necesidad de disminuir el monto total de los subsidios y evitar los que favorezcan el consumo de las capas medias y que aumentan las utilidades de los sectores industrial y comercial.

De ahí la necesidad de que estos precios y subsidios sean claves para el beneficio y estímulo a las fases de la cadena alimentaria y a los grupos y sectores prioritarios de población.

Así, los subsidios se orientarían con intenciones de redistribución del ingreso y, por otra parte, reduciendo el déficit fiscal y reestructurar el gasto para promover la generación de empleos y descentralización de las actividades productivas.

d) Política de insumos y equipo, la cual plasma la promoción industria proveedora de insumos, equipo y maquinaria para laproducción de alimentos, como medio de reducción de dependencia externa.

En cuanto a la planta productiva, manejaría la relación de las ramas de producción con la producción de alimentos como son bienes de capital, insumos químicos y petroquímicos. Intentó mediante esta relación reducir la dependencia externa y transnacional en la provisión de insumos y equipo para producir alimentos, apoyando desarrollos tecnológicos nacionales que permitieran resolver los problemas derivados de la falta de divisas.

e) Política sobre ciencia y tecnología, que considerava necesario desarrollar una capacidad científica y tecnológica propia que incidiera en las fases de la cadena alimentaria, fortalecer la estructura de los institutos y centros de investigación, así como mejorar el conocimiento del potencial de recursos naturales.

Asimismo, reorientar y consolidar relaciones con institutos, centros de investigación y universidades a fin de mejorar la asistencia técnica en las diversas actividades de la cadena alimentaria.

Por último, lograr que la transferencia de tecnología se realice según prioridades, plazos y necesidades nacionales.

f) Política de organización, la cual pretendió alentar formas de organización de carácter multiactivo.

Asimismo, la creación de organizaciones verticales entre productores y consumidores, a fin de eliminar el intermediarismo.

Aspiró a una mayor participación de los productores en demás fases de la cadena alimentaria. Por último, estimular la integración de productores en organizanizaciones de carácter local, regional y nacional.

g) Política de formación profesional y técnica, que aspiraba a la ordenación y racionalidad en la formación de técnicos y profesionales que participan en la investigación, en la producción y distribución de alimentos.

Asimismo, desarrollar conocimientos y habilidades en los participantes de la cadena alimentaria, a fin de ampliar la participación en la planeación y en la organización.

h) Política de comunicación social, la cual pretendía fundamentalmente a fomentar una relación más estrecha entre los participantes en la cadena alimentaria, a fin de reducir los intermediarios.

En este sentido, difundió la programación alimentaria y sus avances contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Lo anterior con el fin de informar a los participantes de la cadena alimentaria sobre los apoyos y estímulos ofrecidos por el Estado.

4) Instrumentación

Dentro de la política de financiamiento se contempla como instrumento, una política financiera de apoyo para la integración de los procesos alimentarios, con mayores recursos crediticios y bajas tasas de interés.

Dentro de la política tributaria sólo se contempla el instrumento de los estímulos fiscales a la producción de alimentos prioritarios definidos por el propio Programa. Asimismo, se establecerían las zonas y tipo de productores a estimular de acuerdo con los lineamientos definidos en los programas por fase, siendo las zonas y productores de temporal los de atención preferente, así, los pequeños comerciantes, transportistas e industriales organizados.

Dentro de la política de precios y subsidios se utilizarían cuatro vías para su instrumentación: el gasto público; los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público; los recursos y servicios financieros y los sacrificios fiscales.

Dentro de la política de insumos y equipos, se pretendía la producción prioritaria de maquinaria, equipos e insumos que protegieran el empleo y se adecuaran a las particularidades regionales, a través de la canalización de créditos y estímulos, en condiciones ventajosas, para alentar la capacidad nacional en estos renglones.

En cuanto a la política sobre ciencia y tecnología se trataría de rescatar la tecnología propia y adaptar las que guardan cierta relación con nuestras potencialidades. Con ello, se desarrollaría tecnología de escala intermedia, que emplee mano de obra y se encadene a otros procesos productivos regionales, para su complementación y mayor eficiencia. Ello pretendería que las unidades de investigación se vincularían para resolver problemas regionales concretos.

Referente a la política de organización, se instrumentará a través del fomento de la organización y participación voluntaria de los distintos grupos inmersos en cada una de las fases de la cadena alimentaria, con la inducción, orientación y promoción por parte del Estado, mediante esquemas flexibles, de relaciones responsables y sin paternalismos.

En la política de formación profesional y capacitación se tomarían como instrumentos la capacitación de grupos de productores vinculados con las distintas fases de la cadena alimentaria en la transformación, transportación y comercialización de alimentos, así como aspectos relacionados con la nutrición y consumo de los mismos, aspirando a su mejor aprovechamiento.

Por último, en cuanto a la política de comunicación social se instrumentaría a través de la difusión de este programa con el fin de crear conciencia de solidaridad nacional en torno a la soberanía alimentaria, mediante las distintas organizaciones las cuales participaran en la superación de los problemas de alimentación, estableciéndose mecanismos para captar y sistematizar las aportaciones de la población, así como de las dependencias y entidades.

5) Balance crítico.

En lo referente al objetivo general de este programa, de la recuperación del crecimiento del país sobre bases de mayor igualdad social, seguridad jurídica y avance y eficiencia tanto en el uso de los recursos como en avances hacia el desarrollo, para nosotros se obtuvieron los siguientes resultados:

Del total de la población económicamente activa, el 47 por ciento se ocupa en actividades que se distribuyen a fin de satisfacer las necesidades alimentarias del cual generan sólo el 20 por ciento del PIB hasta el momento en el que se diagnosticó el PRONAL, es decir, 1983.

Debido a la incidencia y el peso que tiene el problema alimentario para este año, el PRONAL pasó a ser una sistematización del sector alimentario retomando programas, incluso globalizadores, en el ámbito federal con fines de descentralización y de participación de los tres ámbitos de gobierno, es decir, no sólo sería el gobierno federal quien aportaría los recursos ni tampoco el que realizaría los diagnósticos ni el que los instrumentaría, sino que la intención fue de que los estados y las regiones participaran en su ámbito, pretendiendo incluso estimular la participación de los centros de investigación de las universidades de las propias entidades federativas, lo cual

era un elemento innovador en materia de alimentación hasta ese momento, para intentar solucionar su problemática.

En cuanto al ámbito municipal, se intentó que se ejecutaran los lineamientos del programa, pero el antecedente sería su participación en el diagnóstico en cuanto a las problemáticas concretas a lo largo de la cadena alimentaria.

Desafortunadamente, pese a ser uno de los programas más ambiciosos, en términos de descentralización y de retomar los diferentes sectores de la población, no se llevó a cabo por una inadecuada instrumentación, pues tampoco hubo un seguimiento de los resultados al interior de cada etapa o fase de la cadena alimentaria, así como en cada uno de los rubros ya mencionados, es decir, faltó crear mecanismos de control y evaluación que permitieran reatualimentar la ejecución del programa, esto es, no se aprendió del pasado.

El programa presentó en 1984 una caída en lo referente al consumo de las calorías del 13 por ciento respecto a 1982, entre la población nacional de bajos ingresos, una disminución del 14 por ciento del consumo de proteínas totales, y de un 54 por ciento de consumo de proteínas de origen animal (15). Además de una consistencia poco común de los programas oficiales, la Comisión Nacional de Alimentación previó la caída de la demanda efectiva de los alimentos entre esta población de pescado en un -71.8 por ciento, en huevo -71.8 por ciento y en trigo -49.2 por ciento.

Dentro de los objetivos complementarios del PRONAL destaca el articular la estructura productiva agroindustrial a las demandas del consumo social de las mayorías y de implantar la ocupación productiva, como ya mencionamos, a través de estrategias descentralizadoras.

(15). Calva, José Luis, "Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1987", ponencia presentada en el Séptimo Seminario de Economía Agrícola del Tercer Munco. UNAM-IEC, enero 1988.

Sin embargo, no se precisan las atribuciones de cada una de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, ni cuál es el apoyo que pueden brindar los gobiernos estatal o municipal o los diversos sectores sociales para alcanzar la "soberanía alimentaria".

Pese al intento de involucrar a diversos organismos estatales, sus políticas se plantearon a nivel sectorial, es decir, no hay programas regionales que retoman particularidades locales a la diversificación de cultivos y consumo de alimentos. Con base en lo anterior podemos mencionar que se intentó homogeneizar tanto que se olvidaron de la extrema heterogeneidad del país y, por otra parte, la utilización de la tecnología en la instrumentación de las políticas, como ya se mencionó, van encaminadas, como lo ha sido a lo largo de la historia, bajo criterios de rentabilidad económica, y este programa en especial hacia la consolidación del país en aras de la apertura hacia el mercado externo, tal es el caso de la utilización de agroindustrias extranjeras, de la restricción del gasto público y de la instrumentación de las políticas crediticias, mismo que ya analizamos en el capítulo anterior.

El propio programa planteaba: "el 40% de la población no tiene ingresos suficientes para cubrir sus requerimientos alimenticios básicos (16); que en 1979 "19 millones de personas presentaban graves déficits en consumos de calorías y proteínas"(17); y que "de dos millones de niños que nacen anualmente en el país, cien mil mueren durante los primeros años de vida por factores relacionados por la mala nutrición y un millón sobreviven con defectos físicos o mentales debido a insuficiencias alimentarias" (18).

(16). Poder Ejecutivo Federal, "Programa Nacional de Alimentación 1983-1988", en: Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 11, op. cit., p. 220.

(17). Ibidem., p. 220

(18). Ibidem., p. 220.

El problema alimentario que presenta el PRONAL, aparte de los ya mencionados, es el de la mala producción y la mala distribución de la riqueza, en donde no se plantea un análisis profundo que vincule la agricultura y la industria, tampoco la relación entre la industria de bienes de consumo y del empleo. Asimismo, el PRONAL observó deficiencias estructurales. De ahí entonces que la falta de análisis de estos elementos plantea las limitantes que encierran este programa para abordar el problema agrícola y de la desnutrición.

Por último, su instrumentación estaba destinada a fracasar, pues aborda los problemas y sus soluciones tanto en actividades incluidas en las fases de la cadena alimentaria, en donde hace cierto tipo de diagnóstico, de objetivos y lineamientos para cada fase, y por otra parte integra ocho políticas de apoyo, las cuales ya mencionamos, en donde se realizan de igual manera objetivos en el mediano y corto plazo para cada una de ellas, pero no se articulan ni vinculan entre sí los objetivos de las ocho políticas mencionadas a lo largo de las fases de la cadena alimentaria con las actividades incluidas en las mismas, en donde se plasmaron sus objetivos y lineamientos estratégicos para cada una de ellas.

C. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

A partir de la situación del país en donde se vincula la vida rural en relación a los aspectos estructurales, coyunturales, y de bienestar social, todos ellos inmersos dentro de la problemática alimentaria, son elementos que propiciaron que el Estado intentara impulsar un desarrollo rural integral con voluntad

política, en donde se intentaría articular todo un programa con cada uno de los sectores de la economía, cuya intención final sería obtener ese desarrollo rural integral, concepto que significa el crecimiento del producto y de la productividad agropecuaria y forestal, pero fundamentalmente la aspiración a obtener mayores niveles de bienestar que se alcancen en forma sostenida para los habitantes del campo, promoviendo igualdad en oportunidades de participación; una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento; involucra, asimismo, la planeación participativa e incorpora las aportaciones y soluciones de la población, lo cual significa transformar estructuralmente la forma de orientación de la producción como parte sustantiva del cambio cualitativo buscado en el resto del sistema económico.

Como se puede apreciar, este concepto debe de ir estrechamente vinculado con el proyecto nacional, pero cabe mencionar que hay un desfaseamiento pues se olvida el papel primordial que juega el municipio, pues para el concepto aquí explicado, en el momento de instrumentar el programa, no vincula a este municipio ni en las políticas ni en los instrumentos en forma precisa, es decir, sólo menciona su necesidad de apoyarlo, y quizá de coordinarlo, pero a lo largo del mismo no participa como eje y promotor del desarrollo rural integral, tal y como lo vemos en el análisis del programa.

Un elemento más que debe apuntarse respecto a este concepto precisar hasta qué punto y en qué medida el desarrollo rural integral se está realizando, pues como ya mencionamos, para un desarrollo regional duradero es indispensable fomentar lo que lo haga durable. Pues si retomamos las anteriores experiencias aquí descritas, la producción creció fundamentalmente por los subsidios, pero cuando se retiran éstos, se desploma nuevamente la producción, lo cual significa que no ha habido eficien-

cia y que no se ha transformado la problemática de una manera real, concreta y efectiva.

Así pues, en el PRONADRI, el Estado acepta que la problemática social del campo es compleja e interdependiente, por lo que resulta importante atenderla integralmente

Con base en lo anterior, se señalan cuatro principios fundamentales:

- Afirmar la dignidad de los hombres del campo, consolidando el proceso histórico de la reforma agraria.
- Reorientación y fortalecimiento de la capacidad productiva del campo, para generar una base económica para un desarrollo social permanente, a fin de alcanzar la soberanía alimentaria.
- Otorgar atención prioritaria a las necesidades básicas de la población.
- Considerar la participación democrática de la población rural, como base de su desarrollo social (19).

1) Objetivos.

Dentro de los objetivos fundamentales del PRONADRI estaba el de mejorar el bienestar social de la población del medio rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso, con base en la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes y sus relaciones de intercambio, así como su participación organizada y la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de

(19). Poder Ejecutivo Federal, "Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988", en: Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 12, México, SPP-FCE, 1985, p. 37.

eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la nación.

Lograr este propósito fundamental implica revertir la tendencia de marginación del campo para inducir su crecimiento equilibrado con el medio urbano; incrementar la producción y productividad; elevar los ingresos de los campesinos, y propiciar la retención del excedente económico.

Dentro de los objetivos generales resaltan los siguientes:

- * Mejorar los niveles de bienestar social de la población rural en lo referente a la alimentación, salud, educación y vivienda, sobre todo en comunidades que presentan condiciones críticas e incorporarlas al desarrollo nacional.
- * Garantizar la seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, terminar el reparto agrario e incorporar a la producción a todos los presios susceptibles de ello y transformar los núcleos agrarios en unidades de desarrollo rural.
- * Aumentar la producción y productividad rurales con base en la explotación óptima de sus recursos naturales, incrementar la generación de utilidades y retener el excedente económico, asegurar la autosuficiencia en granos básicos, así como la reducción de la dependencia externa, todo ello dando prioridad a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados dedicados a la producción de alimentos básicos y a los que se ubiquen en áreas de temporal.

2) Estrategias.

Las estrategias que señala el PRONADRI son cuatro principales, a saber:

a) Disponibilidad y acceso a los servicios básico, que incluye la alimentación, su distribución y consumo a través de las instituciones públicas y de la ampliación de redes de almacenes y tiendas, absorbiendo las entidades operativas el costo de la distribución, induciéndose hacia circuitos locales y regionales de población; la salud, que se coordinaría con el Sistema Nacional de Salud, con fines de ampliación y racionalidad para modernizar las instituciones del sector; la educación, mediante el fortalecimiento de los servicios de educación según las habilidades y capacidades; la vivienda y servicios, apoyando la autoconstrucción y producción de materiales con base en los diferentes grupos sociales en forma organizada.

b) Reforma Agraria Integral, que pretende la formación de unidades de desarrollo rural y de una mayor participación en las obras de construcción productiva. Está constituida por los siguientes elementos: reparto agrario; regulación de la tenencia de la tierra, con base en la fracción IX del artículo 27 constitucional e investigaciones generales cuyo usufructo parcelario y expedición de certificados de derechos agrarios será una acción de la administración pública en el aspecto agrario; organización agraria, que se fundamenta en la participación democrática e igualitaria de todas las comunidades agrarias, ejidos y poblaciones en donde se pretende la organización social, respetando sus formas y órganos de gobierno.

c) Reactivación agraria, que busca la consecución de la soberanía alimentaria, el empleo y el ingreso, bajo los siguientes lineamientos: la orientación de los factores que determinan la dinámica del proceso productivo, los elementos en que se

fundamenta el desarrollo del medio rural; los instrumentos operativos en que habrá de apoyarse el fomento a la reactivación productiva; y por último, la operación institucional por la cual se operaría.

d) Participación de la población, expresada en la organización de la comunidad rural, en la definición de sus relaciones con el Estado, que le permitan general empleos e ingresos, y está formada por los tres elementos siguientes: la organización de la población para el desarrollo rural, articulación Estado-campesinos y, por último, empleo e ingreso.

3) Políticas.

En el PRONADRI se contempla la realización de sus políticas a través de las siguientes vertientes:

- Obligación. Comprendería a las acciones que corresponde realizar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos del Programa.

- Coordinación. Son las acciones que se llevarían a cabo interrelacionándose las dependencias y entidades de la Administración Pública y Federal y los gobiernos estatales y municipales en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

- Concertación. Son los compromisos que serán objeto de convenios o contratos con grupos sociales organizados y particulares interesados en la ejecución del programa.

- Inducción. Incluiría la operación de los distintos instrumentos y la ejecución de acciones económicas, sociales, normati-

vas y administrativas a utilizar por el gobierno federal.

Así, las principales políticas a seguir son las siguientes:

a) Política de gasto público, que se lograría por la vinculación' los rubros de bienestar social, educación, salud, vivienda y servicios, comunicaciones, transportes y comercialización, reactivación económica, servicios de apoyo a la agricultura la ganadería y a la actividad forestal, en infraestructura hidroagrícola y al financiamiento agropecuario y forestal, es decir, intenta contribuir a mejorar la distribución del ingreso y bienestar social, impulsando el desarrollo en las áreas mencionadas para un mayor equilibrio en el desarrollo de las diferentes regiones del país, en condiciones de restricción del financiamiento global.

b) Bienestar social, que pretende obtener éste a partir de incrementar y mejorarla alimentación y el consumo mediante comités estatales de alimentación y del abasto, con una participación en la administración de las tiendas rurales, vinculándolos con la salud, la educación, la vivienda y los servicios públicos.

c) Reforma agraria, en el que se plasma la resoluciones al problema de repartición, de la tenencia de la tierra, de la organización y capacidad agraria para la realización de acciones para fortalecer la capacidad de gestión y autogestión campesina.

d) Producción rural, conformada por el fomento a la producción agrícola, fomento a la actividad pecuaria, fomento la actividad agroindustrial, la protección ecológica, entre otros.

e) Empleo e ingreso, que plasma el impulso a las actividades del medio rural que generen una mayor rentabilidad y beneficios

a la población rural en general, que se traduzcan en mayores empleos e ingresos.

4) Instrumentos

El PRONADRI señala que la instrumentación del mismo se llevaría a cabo a través de las cuatro vertientes ya señaladas al interior de cada una de las políticas. Por ello, la instrumentación va inmersa en la enunciación de cada una de las políticas aquí descritas.

5) Balance crítico.

Al interior del diagnóstico en el PRONADRI se señaló una problemática que no se pudo resolver, la cual fue que aunque el crecimiento se dio en el conjunto del medio rural, éste nunca fue equilibrado, a consecuencia de los desequilibrios generados por el proceso de la cadena alimentaria que adquirieron un carácter estructural. Asimismo, los pocos efectos positivos no obtuvieron ni la magnitud ni la orientación esperada y con estos elementos se ampliaron las desigualdades entre los distintos sectores, los agentes productivos, las clases sociales, las regiones, y las áreas urbanas y rurales.

Por otra parte, en el Programa se aceptó cómo las empresas transnacionales utilizan con ventaja las inversiones públicas, los apoyos fiscales y el proteccionismo, para poder controlar el mercado e implantar costumbres alimenticias a las nacionales. Asimismo señala los mecanismos de los cuales se valen dichas empresas, mismos que ya analizamos en su momento.

Asimismo, el PRONADRI, en cuanto a su propuesta de organización y articulación entre el Estado y los campesinos, hay que subrayar el hecho de que el Estado, en su concepto amplio, está constituido por tres ámbitos de gobierno, en donde cada uno de ellos implica una articulación con la comunidad rural. La definición de cada una de estas articulaciones, y cuál es el ámbito que debe orientar la articulación con los demás ámbitos, es de los aspectos que no retoma dicho programa, es decir, a los municipios como agentes directos o promotores directos del desarrollo.

Lo que retoma dicho programa es la imposibilidad para organizar la participación de las comunidades en la planeación, programación y ejecución de sus proyectos, pero tampoco aporó elementos suficientes en cuanto a la capacidad real que les permitiera fortalecerse.

La desarticulación y desorganización de los campesinos, obedece a las políticas y criterios diversos que actúan simultáneamente sobre ellos. Se trata de un problema político que radica a nuestro parecer, en la forma de articulación del Estado con los campesinos. En donde son convertidos a objetos pasivos dentro de la problemática de producción, de distribución y consumo de los productos manejados en el PRONADRI.

Retomando el problema de la articulación entre el Estado y los campesinos, se apuntó la actividad principalmente a cargo del ámbito federal, utilizando al estatal como una vertiente de descentralización, desconcentración y delegación de funciones; en cambio, el municipio está ausente dentro de la perspectiva y líneas de acción del PRONADRI.

Aunque en éste se denota la intención de lograr la conjugación entre instituciones y sectores, mantiene aún la tradición de enfoque aislado del desarrollo industrial, hecho derivado de la mala instrumentación de la sectorización de la administración pública.

Por su importancia, es necesario señalar la diferencia entre las expectativas y los resultados de este programa, ya que uno de sus propósitos fundamentales era lograr la autosuficiencia de granos básicos. En el caso del maíz y el frijol se pretendía alcanzar tasas de crecimiento de 9.6 % y 10.1 % anual respectivamente, a fin de abatir las importaciones de estos productos. Para los casos del frijol y el trigo, los crecimientos pretendían ser más moderados, en virtud de lograr la autosuficiencia, y sólo en el caso del frijol se preveén algunas contingencias. A fin de reducir las importaciones de oleaginosas, los apoyos se orientarían para lograr tasas de crecimiento del 8.4 % anual.

Para el logro de estas metas, el Estado orientaría parte importante de su gasto público a la creación, reestructuración y sostenimiento del sistema de soporte (20), así como de importantes instrumentos como son precios de garantía, crédito y seguro, subsidios, agroquímicos, semillas, maquinaria y equipo, capacitación, entre los más importantes.

Con base en informes de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se establecen los alcances y límites del PRONADRI a la fecha, denotándose una falta de cumplimiento de las metas iniciales por fallas en los diferentes mecanismos del sistema alimentario. (ver cuadro 9).

Empezando por los precios de los insumos básicos de la producción agrícola, éstos se dispararon en 1987 hasta alcanzar incrementos del 278 % en fertilizantes y 94.5 % en semillas mejoradas, situación que afectó los costos de producción y actualmente ejerce una mayor presión al alza de los precios de garantía que están por fijarse.

(20). El sistema de soporte se refiere a la prestación de servicios, por medio de sistemas de apoyo, en el cual se destaca una red de caminos, el crédito, la asistencia técnica, el suministro de semillas y fertilizantes, servicios de maquinaria agrícola, infraestructura hidráulica, seguros contra siniestros, investigación y otros. Tal sistema se orienta fundamentalmente a la fase de transformación y comercialización.

CUADRO A

**REQUERIMIENTOS DE SUPERFICIE SEMBRADA CON SEMILLA
CERTIFICADA EN AREAS DE RIEGO Y TEMPORAL**
1986-1988
Hectáreas

Cultivo	1986			1988		
	Riego	Temporal	Total	Riego	Temporal	Total
Mais	1 084 000	1 443 618	2 527 618	1 328 000	2 087 000	3 415 000
Patate	201 000	287 844	488 844	293 000	1 211 000	1 504 000
Trigo	254 000	123 200	3 076 200	1 000 000	141 170	1 141 170
Avena	78 000	22 450	105 450	60 000	120 000	180 000
Soja	948 000	29 750	424 250	249 000	214 000	463 000
Ciudad	147 000	1 274	121 274	201 000	220 000	421 000
Algodón	84 000	20 281	44 281	70 000	207 000	277 000
Alfalfa						
Sonchillo	200 000	10 500	272 500	200 000	21 000	224 000
Bande	648 000	223 630	1 000 630	647 000	1 220 000	1 867 000
Otros	50 000	100 190	207 190	57 000	207 000	264 000
TOTAL	3 973 000	3 264 321	7 237 321	4 307 000	2 182 170	6 489 170

**METAS DE SUPERFICIE FERTILIZADA
1985-1988**

Categoría	1985	1988
1. SUPERFICIE FERTILIZADA (Miles de hectáreas)		
Total	12 630	14 608
Riego	8 438	8 040
Temporal	7 194	8 768
2. INCREMENTO ABSOLUTO 1985-1988 (Miles de hectáreas)		
Total	2 178	
Riego	604	
Temporal	1 574	
3. INCREMENTO PORCENTUAL 1985-1988		
Total	17.3	
Riego	7.1	
Temporal	21.5	

* Se refiere exclusivamente a superficie sembrada.

Tomado de: García Sordo, Mario, "Disparo en los precios de fertilizantes: en un año se incrementaron en 178%", El Financiero, miércoles 6 de abril de 1988.

Por ello será difícil cubrir las metas del PRONADRI que estableció el 71 % de la superficie sembrada con semilla certificada y el 61 % con fertilizantes en 1988.

Igual situación se presenta con el costo de la maquinaria agrícola, al grado que de enero de 1987 al mes de abril de 1988 el precio de un tractor agrícola tuvo un incremento del 32.18 por ciento, con lo que se llega a la pérdida del poder adquisitivo de los productores que difícilmente tienen acceso a este insumo.

En el caso de las semillas mejoradas, su adquisición resulta aún insuficiente para las necesidades y potencialidades de la producción, lo que se explica, entre otras cosas, por la lenta incorporación de las nuevas variedades mejoradas, limitaciones de producción y falta de capacidad de los productores de bajos ingresos para adquirirlas.

El mismo PRONADRI contempló en sus metas la utilización de semilla mejorada en la totalidad de la superficie de riego en los diez cultivos principales, así como de pasar de poco más del 26% al 61% de las áreas de temporal, de forma tal que el consumo total de semillas certificadas alcanzaran un volumen de 555 mil toneladas en este año.

De esta forma, se preveía que para 1988 serían sembradas 5 millones 315 mil hectáreas con semillas de maíz certificado; un millón 603 mil de frijol mejorado; un millón 140 mil de trigo; 291 mil de arroz; 250 mil de soya; 431 mil de cártamo; 305 mil de ajonjolí, entre las principales.

Por lo que se refiere al precio de los fertilizantes, éstos se han incrementado en un promedio del 278%, según datos de FERTIMEX, de la siguiente manera: el sulfato de amonio aumentó

282.1%; el nitrato de amonio, 271.2%; el amoniaco anhidrido, 296.6%; la urea, 254.7%, entre otros. (21).

Estos precios harían muy difícil alcanzar las metas del PRONADRI que estableció para el periodo 1985-1988 aumentar la cobertura en 2.2 millones de hectáreas fertilizadas, de tal forma que llegaría a representar el 68% de la superficie sembrada. Asimismo, los mayores incrementos absolutos se presentarían en áreas de temporal, en las cuales se ubican los productores de más escasos recursos.

Según las metas del PRONADRI, para 1988 se fijó cubrir una superficie cultivada de 14 millones 805 hectáreas, de las cuales un 40.79% correspondería a tierras bajo riego, con un total de 6 millones 40 mil hectáreas y el restante 59.21% corresponde a las áreas de temporal, con una extensión de 8 millones 765 mil hectáreas.

Si los insumos han resultado insuficientes y no han cumplido con las metas del programa, esto ha repercutido en la producción total de alimentos básicos, tales como el maíz y el trigo. Las importaciones de maíz se incrementaron en más del 130% en 1987 y las de trigo en 200%, según estadísticas del Boletín Mensual de Comercio Exterior de la Secofi, el cual precisa que los pagos en el exterior significaron una erogación de 300 millones de dólares.

Al respecto, la SARH indicó que para alcanzar la autosuficiencia se requiere de una producción de 20 millones de toneladas de alimentos, lo cual se logrará en la medida en que se dé mayor transferencia de tecnología moderna al sector campesino, lo cual nos parece erróneo, por razones que ya hemos expuesto,

(21). García Sordo, Mario, "'Disparo' en los precios de fertilizantes: en un año se incrementaron en 278 por ciento", El Financiero, miércoles 6 de abril de 1988, p. 43.

y lo cual sólo se ha mostrado como un mayor incremento de las importaciones, en el caso básico del maíz, hasta de un 130% para el año de 1987 (22).

De conservarse los actuales volúmenes de producción, y aún sin considerar el crecimiento poblacional, la importación de básicos se incrementaría a 13 millones de toneladas, de los cuales, 6.5 millones corresponderían a la CONASUPO y el resto las adquiriría la iniciativa privada. La dependencia externa en la compra de estos productos representa aproximadamente el 40% de los requerimientos nacionales.

Tanto las diversas organizaciones campesinas, como el Consejo Nacional Agropecuario advierten que las importaciones agrícolas continuarán acrecentándose, augurando un déficit de la balanza comercial en los años venideros.

Cabe señalar que en lo referente a la compra de tripo, se elevó en un 721.5%, pero sus volúmenes son poco significativos, ya que apenas fueron 400 mil toneladas. Sin embargo, las adquisiciones del grano tienden a la alza y, en consecuencia, la autosuficiencia alimentaria está en peligro.

El deterioro del saldo superavitario agrícola apunta a una tendencia de mayor acentuamiento, sobre todo si se considera que en 1988 se producirían los mismos volúmenes básicos que los producidos en 1987 (23).

(22). Medina Santos, Julieta, " Las importaciones del maíz aumentaron 130% en 1987, durante este año se comprará 20% más". El Financiero, martes 16 de febrero de 1988, p. 37.

(23). Medina Santos, Julieta, "Se importarán 7 millones de tons. de básicos de persistir los actuales niveles de producción". El Financiero, 20 de enero de 1988, p. 37.

D. CONCLUSIONES.

En suma, consideramos que estos sistemas y planes han sido mal mal formulados o mal aplicados. La consecuencia más palpable de estas políticas erróneas sobre el problema alimentario es la desnutrición, ya que poco más del 40% de los mexicanos padece de hambre. Alrededor de 33 millones de habitantes sin ingresos suficientes para satisfacer sus requerimientos básicos o mínimos son las principales víctimas de esta agricultura caracterizada por el acaparamiento de tierras y medios de producción.

"Los campesinos que viven niveles de subsistencia representan casi el 72% del total nacional de los productores agrícolas y solamente disponen del 22% de la superficie cultivable y el 20% de los medios de producción"(24).

El extracto de los productores empresariales registra una alta concentración de recursos, ya que dicho sector no representa ni el 2% de los productores agrícolas y poseen más del 20% de la superficie cultivable, y más del 45% de los medios de producción.

Alrededor de 33 millones de habitantes padecen de hambre al no contar con los recursos necesarios para consumir las 2760 calorías y 80 gramos de calorías requeridas para mantener un nivel nutricional elemental; en tanto que los servicios, apoyos fiscales y privados se canalizan preferentemente con productores de cierto capital y que dedican su labor a la alta productividad comercial.

Sin embargo, a pesar de esta situación, se habla de un saldo favorable de la balanza comercial agropecuaria, lo cual se debe

(24). Medina Santos, Julieta, "Más del 40% de los mexicanos padece hambre por el estancamiento de producción agrícola: Mata", El Financiero, martes 5 de enero de 1988, p. 37.

fundamentalmente a la reducción de la demnada interna ocasionada por el encarecimiento de los productos agropecuarios, tales como las hortalizas y los frutales (25).

Con base en todo el análisis anterior, consideramos que la crisis del sector agrícola no consiste solamente en la baja producción, ni tampoco la solución es financiarla a través de vías tales como los subsidios en el consumo ni tampoco organizarla para producir más dentro de las condiciones que impone el financiamiento externo, tanto en el mercado mundial como en el nivel de productividad internacional, como tampoco las medidas instrumentadas hasta los actuales programas del proceso alimentario.

"Las autoridades mexicanas niegan esta subordinación; afirman que todas las decisiones de política económica que se han adoptado son decisiones autónomas. Sin embargo, el afán gubernamental de aparecer independientemente a nadie engaña, ni en México ni en el extranjero. En México, todos los expertos saben que los verdaderos planes de política económica que realmente se aplican en el país no son ni el Plan Nacional de Desarrollo (PND), ni el Programa de Desarrollo Rural Intergal (PRONADRI), etc., sino los documentos negociados por el gobierno mexicano con el Fondo Monetario Internacional, conocido como cartas de intención" (26).

Se podría decir que estos programas fallaron en su implementación, esto es, en su realización y culminación, que es el objetivo de toda política pública, ya que aunque tuvieron consenso, apoyo, definición legislativa y financiamiento se denotó un fracaso, tal y como ya lo argumentamos. Y pese a ello, dichos fracasos no ha servido como experiencia. (27).

(25). Ibidem., p. 37.

(26). Calva, José Luis, Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988, México, Ed. Fontamara, 1988, p. 156.

(27). Respecto a la implementación consultar: Wildavsky, Aaron, Implementation, University of California Press, 1973.

Por ejemplo, en el caso concreto del PIDER se fracasó entre otras cosas por la forma en cómo se dió la planeación de acciones y por cómo se llevó a cabo la ejecución y toma de decisiones, pues siempre fue en forma vertical en ambos casos, y cuando era a la inversa no estaban facultadas los campesinos y las pequeñas industrias, además de que no se les tomó en cuenta a los municipios, pues los limitaron a tratar los asuntos de importancia global más que los particulares o necesarios para su región.

De esta manera, el PIDER siempre impidió realizar una política regional que ayudara a la solución de problemas económicos y sociales de las comunidades rurales comprendidas en gran parte de los municipios del país.

Así, el PIDER nace independiente de las acciones del CUC y los COPLADES, aportando modelos de negociación para el desarrollo entre los tres ámbitos de gobierno y los sectores social y privado.

Pero existieron, no sólo en el PIDER sino en todos los programas aquí analizados, planteamientos formales que aspiraban al desarrollo y a la solución del problema alimentario a partir del desarrollo regional. Sin embargo, fueron producto de las etapas iniciales del proceso de planeación mexicana, en donde como vimos, los programas de regionalización acentuaron más la centralización de las decisiones, limitando tanto el proceso de fortalecimiento a la regionalización como a los de fortalecimiento municipal y ambos repercutieron en la carencia de autosuficiencia alimentaria.

Por último, cabe mencionar que desde el SAM se maneja como eje de la actividad y la ejecución a la división por distritos agrí-

colas en lugar de la división histórica y tradicional, política, jurídica y administrativa que ha sido, y sigue siendo, el municipio mexicano.

Aunque el PRONADRI puede considerarse como uno de los programas mas elaborados en cuanto a la descentralización, nunca menciona al municipio como instrumento y base para la obtención y logro de sus objetivos.

Con base en todo el análisis anterior, consideramos que la crisis del sector agrícola y alimentario no consiste solamente, como se ha considerado en los planteamientos del Estado mexicano, en la baja producción, ni en el reparto agrario, ni en una sola de las fases de la cadena alimentaria, considerados todos ellos por separado, como tampoco únicamente por la dependencia hacia el exterior, ni a una situación meramente coyuntural, sino que es un problema de raíces estructurales.

La respuesta podría ser encontrar mecanismos de correspondencia entre la agricultura y la industria, así como la reestructuración de la organización territorial y de la tenencia de la tierra, aunado al de las unidades productivas en la circunscripción del ámbito municipal.

Lo que consideramos fundamental es rescatar la participación de la comunidad para articular mejor, con base en las características de cada una de las distintas regiones, tanto la producción, como la transformación, distribución, comercialización, abasto y consumo, y conforme a las necesidades de un mercado interno local, mas no de una economía cerrada, fomentarlo con una participación más amplia del gobierno municipal y sus habitantes y trabajadores agrícolas, que no debieran atarse a las decisiones centralizadoras y, en ocasiones burocráticas del gobierno federal y estatal, sino con su participación y trabajo organizado.

CAPITULO V.

El papel del municipio en el proceso alimentario.

"Potencialmente el municipio es una pieza esencial del diálogo entre administración y población. La constitución de 1917 -confirmada en ello por las recientes enmiendas al artículo 115- lo enfatiza al definir el municipio como único eslabón entre ciudadanía y gobierno estatal y, virtualmente, como el primero entre la administración federal y el público. El municipio es, en efecto, la única instancia político-administrativa electa en contacto constante y directo con la sociedad civil... definitivamente, el centralismo es la opción menos adecuada al fomento de actividades por esencia dispersas y altamente consumidoras de espacio. {Por ello vemos} en el municipio... más que un actor importante en la reanudación del diálogo, el único mediador legítimo entre administración agropecuaria y productores".

Linck, Thierry A., "Poder y decisión en la descentralización de la administración agropecuaria.

Este capítulo tratará de abordar la vinculación del municipio con el proceso alimentario, tanto en términos jurídico-constitucionales en la actualidad, a la luz de las recientes reformas al artículo 115, como en los aspectos de planeación, por una parte, y por la otra los aspectos prácticos operativos que al respecto rescataremos, como culminación del proceso histórico tanto del problema del campo en México como de su consecuente problema alimentario.

Para ello, analizaremos las reformas al artículo 115 hechas en 1983, así como el papel del municipio en el Sistema Nacional de Planeación y su plasmación en el Plan Nacional de Desarrollo, la coordinación estado-municipio para el desarrollo alimentario, para pasar a analizar más concretamente al municipio en el contexto del Sistema Nacional para el Abasto.

A. LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

En este inciso no abordaremos íntegramente el análisis de cada una de las fracciones reformadas del artículo 115 en 1983, pues para los fines de esta investigación, únicamente retomaremos lo que consideramos vinculado al problema rural, agrícola y alimentario del municipio mexicano (1).

Consideramos que para efectos de nuestra investigación, sólo retomaremos algunas fracciones de este artículo constitucional, pues son las que más se vinculan con la actividad agrícola y alimentaria del municipio.

1) Facultades reglamentarias.

Estas se exponen en la fracción II del artículo 115, que dice textualmente:

"II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas, que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas

(1). Para analizar cada una de las fracciones reformadas del artículo 115 consultar: Bolívar Meza, Martha Laura, El fortalecimiento municipal como proyecto de desarrollo del régimen, México, UNAM (Tesis Lic. Administración Pública) 1989, p.p.105-122.

de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Referente a la personalidad jurídica del municipio, se puede considerar un gran adelanto en esta materia, es decir, se acepta como soporte fundamental, pero debe sustentarse con base en su erección a partir de la sociedad, pues en la medida en que éste proceso se da, se genera su legitimación, misma que debe plasmarse en las determinaciones o acciones municipales. Esto es, se entiende a la sociedad no como la unión libre de las voluntades, sino una unión pública, lo cual significa que se configura automáticamente como un ente nuevo de carácter público, distinto tanto a los miembros que lo componen y a los que necesitan para darle vida a sus órganos que plasme las voluntades sociales. Pero, por otro lado, también es diferente de la personalidad jurídica de los ámbitos estatal y federal.

Con todo, es relativa su capacidad de obrar reconocidamente, pues se le considera como "el hijo menor de la familia". Con esto damos a entender que se acepta al municipio como una estructura activa, pero se entiende bajo el supuesto que el Estado, por vía del gobierno federal, delega funciones al ámbito estatal, el cual le permite cierto margen de acción a los municipios, lo que se plasma en el momento cuando simplemente dejan la capacidad de expedir sus bandos de policía y buen gobierno, así como algunas circulares y disposiciones administrativas.

Esta aseveración también la comprobamos en el momento en el que se le restringe su acción a la hora de cobrar impuestos y contribuciones, aunado a que se argumenta de que no están capacitados para cobrarlos y administrarlos, salvo algunos casos que contempla el propio artículo 115 en su fracción IV.

Con base en lo anterior podemos mencionar que sería más conveniente y justo que se aceptara no la vinculación, formal, jerárquica y descendente, sino la concurrente, participativa y ascen-

dente.

Para apoyar estas ideas recurrimos a Felipe Tena Ramírez que asevera lo siguiente:

"A nuestro ver, este precepto no zanja, por sí solo, la vieja querrela entre quienes afirman que el municipio es deformación natural y anterior al Estado, y aquellos otros que los consideran como creación del Estado. Es la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas -agrupadas comúnmente en familias- para merecer la categoría de municipalidad. Una vez satisfecha esas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que ipso jure le otorga la Constitución Federal. De este modo se desplaza hacia la legislación local el problema del nacimiento del municipio a la esfera del derecho"(2).

Al respecto, Gustavo Martínez Cabañas interpreta el concepto de personalidad jurídica del municipio como la capacidad de éste para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley. En este sentido, es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones, celebrando acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción y adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales(3) Es decir, entendemos estas facultades como públicas y políticas.

En concreto, en lo referente a la vinculación de la personalidad jurídica del municipio con la cadena alimentaria es que no se especifica en ninguna ley ni reglamento, tal y como

- (2). Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1961, p. 135.
- (3). Martínez Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, México, INAP-CONACyT, 1985, p. 149.

explicaremos más adelante. Sin embargo, consideramos que como ente que puede regular jurídicamente sus relaciones internas, tanto económicas, como políticas, es un error considerar al municipio en esta personalidad jurídica sólo en los aspectos administrativos y, en cierta manera domésticos.

Debido a que el 90% de los municipios del país son rurales, y obviamente sus principales actividades son las agropecuarias, se desperdicia esta capacidad jurídica del municipio en la regulación y aplicación de herramientas jurídicas que tiendan a impulsar la actividad agrícola, y en este caso alimentaria que tienda al verdadero fortalecimiento del país.

2) Servicios públicos municipales.

En la reforma al Artículo 115 se contempla la fracción III que señala lo siguiente:

"III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

...d) Mercados y centrales de abasto.

...i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

En este sentido retomamos la idea del servicio público de los mercados y centrales de abasto, en el entendido de que éste es uno de las formas físicas en que se plasman las faces de distribución, la comercialización y el abasto.

Por una parte consideramos un gran avance la inclusión de los mercados y centrales de abasto como uno de los servicios públicos que tiene obligación, y también el derecho de prestar el municipio. Por esta parte puede existir una orientación más acorde a las necesidades de la población municipal con la rectoría de sus autoridades y con la participación de sus ciudadanos.

Sin embargo, con este servicio público municipal, sólo se contemplan tres de las cinco fases de la cadena alimentaria con lo cual se muestra una falta de coordinación entre sí con la dirección y el concurso de la autoridad y comunidad municipales. Es por ello que es en el mercado y el abasto a lo que se la ha dado énfasis en algunos programas del sexenio 1982-1988, mismos que analizaremos al detalle más adelante.

Por otra parte, se podría aprovechar el inciso i) de la misma fracción III, que señala la capacidad de creación de otros servicios públicos que determinen y aprueben las propias legislaturas locales. Así pues, se podrían crear mecanismos alternativos para coordinar las fases de producción y transformación de la cadena alimentaria con las otras tres ya contempladas en el servicio público de centrales y mercados de abasto. Tal sería el caso de organismos o empresas paramunicipales de producción, de transformación e incluso cooperativas de consumo. Pero aún existe la limitante que no todas las constituciones locales prevén la creación y consolidación de dichos organismos y empresas, lo cual analizaremos más adelante.

3) Hacienda municipal.

En cuanto a este punto, nos remitiremos a la fracción IV del Artículo 115, que señala lo siguiente:

"IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitan la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establezcan exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, en favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán la leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles."

De esta fracción podemos aportar los elementos siguientes:

Consideramos que referente al punto de los derechos ya se desarrollo someramente, pero en cuanto a los bienes propios profundizaremos mencionando que con la desamortización de los bienes del común con que contaban tanto las comunidades, como las rancherías, etc. y que las porciones de tierra, que conformaban y conforman al municipio, los vinculaban a las actividades productivas, obteniendo importantes fuentes de ingresos, pero que en la actualidad vemos el desplazamiento de los bienes propios no aporta los suficientes elementos como para que los impuestos adquiridos (tanto de sus actividades, como de sus bienes propios), representen una ganancia suficiente para su erario.

Así tenemos que la intención del Constituyente fue regresarles las porciones de tierra ya mencionadas. Al respecto Ugarte Cortés aporta este elemento y profundiza al describir que "...no se pro-

peraron las acciones restitutorias de los pueblos y municipios prácticamente desde 1921".(4).

Al respecto, señala que al ser absorbidos los bienes como propios de la Nación, estipulado en el Artículo 27, dejó truncada la posibilidad de desarrollo del municipio, pues les pidió los títulos de propiedad, y con base en ésto, atenderá las demandas de restitución de tierras y aguas.

Actualmente vemos que el municipio puede solucionar gran parte de las carencias y precisiones en cuanto a la Reforma Agraria señaladas en el Artículo 27 de la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo, los cuales repercuten directamente en la fracción IV del Artículo 115 de la misma, referente a la fase de producción de la cadena alimentaria.

(4). Ugarte Cortés, Juan, La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio, Toluca México, UAEM, (Tesis Dr. Administración Pública), 1985, p.p. 113.

Concretamente nos referimos a que el PND, enmarca la insuficiencia en la definición de las tierras repartibles, de la definición de la tenencia de la tierra como obstáculo para la producción y la productividad, así como de los conflictos sociales, y económicos, que repercuten en lo político. Lo anterior tiene relación con lo establecido en el Artículo 27, en donde entendemos los cauces constitucionales para la Reforma Agraria siguientes:

- a) El establecimiento de límites a la pequeña propiedad.
- b) La restricción de tierras a los núcleos de población que guarden estado comunal, otorgándoles capacidad jurídica para disfrutarlas.
- c) Entrega de tierras a las comunidades que lo requieran para su sobrevivencia.
- d) Erección de representantes de las comunidades, que funjan como autoridades, participantes en la legislación de la Reforma Agraria.

Es decir, que los anteriores incisos aportan criterios fundamentales para el desarrollo rural, al vincular directamente a los campesinos. Mismos que interpreta el PND, en concreto del inciso d), al señalar que:

" La irregularidad en la tenencia de la tierra, de los diversos trámites burocráticos y la lentitud de las instancias jurídicas y normativas correspondientes, constituyen obstáculos para promover la organización de los productores"(5).

Podemos denotar que esa problemática la puede solucionar el municipio, ya que él está capacitado para desarrollar tanto las actividades de organización, como las formas de llevarlas a la práctica.

(5). Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SPP, 1983, p.p. 289.

Pero en materia de impuestos municipales hay carencias claras, tal es el caso de los impuestos indirectos que obtienen de las actividades agropecuarias y de minería. Nos referimos concretamente al bajo porcentaje que éste representa con respecto al total, y que pese a ser la actividad predominante en los municipios del país, no se retoma, es decir, son necesarios no simplemente por manejar un porcentaje mayor de impuestos, sino para retomarlos como una de las actividades vinculadas al desarrollo, en concreto las agrícolas y alimentarias, mismas que permitan la formación, creación y desarrollo de las empresas paramunicipales y organismos mencionados en el rubro de los servicios públicos municipales; para una participación eficiente de estos servicios públicos en la cadena alimentaria, misma que permita fortalecer al municipio.

Así pues, tenemos que el porcentaje de los impuestos indirectos ya mencionados, no representan un monto considerable, ya que (con base en el cuadro 10), equivale en 1983 el 5.6 % del total que fue 7, 343 y el 5.8 % en 1984 que fue 27,902, es decir, han aumentado las cantidades totales en términos absolutos pero en términos porcentuales sigue siendo muy poco el avance comparado con los rubros inmersos en los impuestos indirectos. Y sólo en el estado de Sonora y en la Comarca Lagunera es donde estos impuestos tiene una importancia fundamentada en la agricultura, misma que es retomada y aplicada.

Por otra parte, también existe la discusión en torno al cobrar o no impuesto al ejido, como fuente tributaria, o como propiedad raíz.

En cuanto al primer punto consideramos que si debería de cobrarse, pues conforma parte de las actividades productivas que aportan un ingreso necesario para el municipio, siempre y cuando se cobre sobre la producción, pues participa en la cadena alimentaria, y debe reutilizarse según las características

CUADRO 10

IMPUESTOS MUNICIPALES EN MEXICO

(Millones de Pesos)

	1983	1984
TOTAL DE IMPUESTOS	7,343	27,902
I. Directos	2,396	18,607
1.- A la Propiedad Raiz	1,731	14,171
2.- Transmisión de propiedades	565	4,175
3.- Otros	100	261
II. Indirectos	3,205	5,926
1.- Al comercio	2,625	4,009
2.- A la industria	248	278
3.- A actividades agropecuarias y minería	332	1,639
III. Adicionales		
1.- Para otros materiales	793	2,501
2.- Otros	949	808

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI): Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1975-1984; Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1986 (p. 52). El cuadro fue reestructurado y sintetizado por nuestra parte.

y necesidades de cada municipio.

En cuanto a segundo punto consideramos que no es correcto cobrar impuesto por que va en contra de su libre desenvolvimiento.

Otro elemento a considerar de la fracción IV del Artículo 115, es que los congresos estatales controlan los presupuestos municipales, y que sus ingresos pasan por una filtración rigurosa realizada por los gobiernos estatales, con lo cual nos damos cuenta que no hay la distribución de poder necesaria para la descentralización, la desaconcentración y delegación de autoridad, manifestada en libertad para administrar sus recursos propios. Pues sus ingresos permitidos no son del todo acordes a las actividades, fundamentalmente agrícolas, de los municipios del país. Además hay que mencionar que sus ejercicios hacendarios son vigilados por las entidades federativas, cuando aquellos están capacitados para hacerlo, o en su defecto, tan sólo deberían de recibir capacitación y adiestramiento. Para evitar la dependencia hacia los estados, al no ser capaces los municipios de administrar cobrar los impuestos y le pagan a las administraciones estatales para que lo realicen, lo cual genera otra fuga de capital para los ya de por sí, pobres municipios.

En cuanto a los convenios que pueden realizarse para el desarrollo municipal, también se vinculan los cauces constitucionales del Artículo 27 constitucional, el 115 en su Fracción IV, inciso a) último párrafo; y el Plan Nacional de Desarrollo, en su diagnóstico. Concretamente en los dos artículos mencionados ya lo desarrollamos; en cuanto al PND menciona :

"Es preciso señalar que el enfoque bajo el que realizaban sus actividades del sector público que promueven la organización de productos en el sector agropecuario y forestal, no ha sido siempre coincidente. Las acciones de las diversas instituciones requieren de un mayor grado de coordinación y una orientación que las haga complementarias"(5).

(6). Ibidem., p. 289.

Nosotros consideramos al respecto, la necesidad de agruparse los municipios para aspirar a la ejecución de sus demandas a las instancias correspondientes, tal es el caso de los Congresos Estatales, para la adecuación, de sus leyes de ingresos, o bien de los contenidos de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), es decir, se requiere de ampliar las relaciones entre los municipios que conforman las diversas regiones agrícolas mexicanas.

4) Planeación municipal.

Las facultades reglamentarias del municipio estan plasmadas en la fracción siguiente: del Artículo 115:

"V. Los municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el parrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias".

Como podemos darnos cuenta aquí se encuentra un gran vacío del concepto de desarrollo, pues tan sólo se remiten al urbano, es decir, se interpretan los mecanismos necesarios para la urbanización y ejecución de sus políticas, como si la conformación de los municipios fuera tan sólo urbana.

Ya hemos demostrado que la mayoría de los municipios son

rurales y que sus actividades van íntimamente ligadas a las actividades agrícolas. Por tanto, esto es limitar al municipio al permitirle sólo participar en la creación de sus reservas territoriales, pero no estar facultado para impulsar y promover no sólo el desarrollo urbano sino el desarrollo rural integral.

Esto es una doble limitación a su autonomía y libertad, pues como ya hemos visto, los municipios rurales son los que generalmente están más marginados (ver cuadro 11), y al municipio no se le dan herramientas político-administrativas para contrarrestar esta situación.

Además, el municipio se mantiene en un marco de imprecisiones pues mientras que el artículo constitucional sólo especifica como su facultad para la administración del desarrollo urbano, mientras que los lineamientos de planeación del sexenio de De la Madrid, tales como el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, entre otros, hacen referencia al municipio en su carácter de rector del desarrollo, sin especificar a qué tipo de desarrollo se refería. Así, el municipio no sabe si atender a los lineamientos básicos de planeación o al precepto constitucional, lo cual constituye una desarticulación conceptual.

B. EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

Como consecuencia de la centralización que padecía el país a principios de los setentas, se vio la necesidad de descentralizar la actividad pública hacia los estados, como una característica de la evolución del sistema político mexicano, en la intención de controlar mejor las actividades y de legitimarse ante la sociedad.

Así tenemos que los primeros intentos de planeación descentralizada lo constituyeron los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODE), siendo el primero el que se creó en junio de 1971 en el estado de Yucatán, cuya intención fue la coordinación de las dependencias federales responsables en un sólo organismo para la resolución de los principales problemas económicos de dicha entidad, siendo su objetivo la promoción de la participación de la administración pública federal y de la población en las tareas del desarrollo.

Fue hasta 1975 que se instauraron los COPRODES en todas las entidades federativas y para entonces se asignó la presidencia de los mismos a los gobernadores y se establece la figura del secretario técnico a cargo de la federación.

Sin embargo, pese a que estos Comités apotaban soluciones a las problemáticas de los estados en los que se iban instaurando, su aplicación trajo consigo que, al aumentar la cantidad de organismos creados a lo largo del país, existiera un gran desgaste para el gobierno federal. Concretamente nos referimos a que al estar representados dentro de estos comités las principales dependencias federales en coordinación con el gobernador de cada entidad federativa, era necesario su traslado a todas las regiones del país, entonces tenían que dedicarse casi por completo a esta actividad y no era la única merecedora de atención.

Así en 1980 es celebrada la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y la Secretaría de Programación de Presupuesto, donde se plantearon los principales problemas a los que se enfrentaban los COPRODES, tales como la imprecisión jurídica ya que estaban presididos por los gobernadores estatales siendo organismos descentralizados. asimismo, había imprecisiones en cuanto a las atribuciones y responsabilidades de sus habitantes,

y por último había carencia de programas de trabajo, de los cuales no podía haber una evaluación y control(7).

Así, para 1981 se formalizó la transformación de los COPRODES en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), a través del Convenio Unico de Coordinación (CUC). Fundamentalmente se plasmó el establecimiento y calendarización de medios de coordinación eficientes mediante la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que ayuden a la creación de estos Comités en forma propia en los estados, participando en las etapas del proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación regional con base en sus respectivos estados(8).

Por su parte, los CUC eran organismos que intentaban articular los programas de inversión, en forma de asesorías para transferir recursos del ámbito federal al los ámbitos estatal y municipal. Surgieron en 1976 pero operaron a partir de 1977. Se caracterizaron por su vinculación directa con los programas sectoriales (9).

Es a partir de entonces cuando se manifiesta una preocupación por sistematizar y coordinar todos los planes y programas dispersos, tanto a nivel estatal como federal. Tal fue la necesidad de sistematizar la planeación que tuvo su concreción en un Sistema Nacional de Planeación y su consecuente Plan Nacional y Estatales de Desarrollo.

1) Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) fue elaborado con el objetivo de relacionar las actividades gubernamentales acordes a una planeación eficiente con la participación

(7). Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., p.p. 270-272.

(8). Ibidem., p. 273.

(9). Ibidem., p. 275.

de los tres ámbitos de gobierno relacionados con los sectores económicos. Este sistema surgió en diciembre de 1982, como una derivación de la Ley de Planeación.

A continuación mencionaremos los aspectos más relacionados a los ámbitos estatal y municipal del SNPD:

Se pretendía que los estados participaran en los diagnósticos de sus respectivos ámbitos, para lo cual era necesaria la vinculación de los representantes de cada entidad federativa con cada uno de las esferas gubernamentales de acuerdo a sus alcances, para lo cual era necesario que para fortalecer a cada uno de ellos interviniera la población en forma real, con lo cual se entendía la heterogeneidad existtente, tanto al interior como al exterior, de cada uno de los municipios y los estados que forman parte de la federación. Es decir, se maneja tanto la descentralización como la desconcentración, así como la delegación de facultades(10)

Por primera vez, el municipio halla lugar en los planes de desarrollo, ya que es concebido como "...una comunidad organizada y activamente participativa, con capacidad política, jurídica y administrativa [que] se apoyará en la planeación democrática para fortalecerse como instancia de gobierno"(11).

Con base en lo anterior, se vincula con el artículo 115 constitucional para promover y aplicar la planeación mediante la descentralización y desconcentración ya mencionada.

Dada la separación que hay en materia de planeación entre los municipios y el gobierno federal, fue necesario plasmar lineamientos concretos que permitan dar a conocer las necesidades, prioridades y demandas, mismas que permitan aportar soluciones en

(10). Poder Ejecutivo Federal, "Sistema Nacional de Planeación Democrática", en: Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 17, México, SPP-FCE, 1985, p. 101.

(11). Ibidem., p. 104.

las acciones y políticas para los estados y los municipios, a fin de fortalecer la planeación federal.

Para la concreción de las demandas y necesidades plantea la utilización de formas de organización propias de cada localidad, con el fin de obtener y dar información de la situación en los municipios para poder planear adecuadamente, en otras palabras, racionalizadamente, tanto en lo político, como en lo social y político.

Asimismo, es necesario la participación de los gobiernos estatales en la planeación, con base en ésto, se crearon los Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD). Mismos que pretendían llevar a cabo los siguientes puntos:

- Vincular las responsabilidades con las decisiones, para lo cual era necesaria la participación de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de los sectores social y privado.
- Evitar la duplicación de funciones, la falta de previsión
- Promover la participación de la sociedad en relación con los planteamientos del gobierno estatal de cada entidad.
- Utilización de las potencialidades del municipio para la concertación de actividades que repercutan en los dos ámbitos (12).

Para alcanzar estas metas, se establecieron los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), como un instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental con la intención de fortalecer tanto a los gobiernos federal como a los municipales mediante la asignación de recursos

(12). Poder Ejecutivo Federal, "Lineamientos para la planeación estatal", en: Antología de la Planeación en México, Tomo 17, op. cit., p. 260-261.

y armonización de las necesidades locales con lo programado sectorialmente por el gobierno federal. Este instrumento es un sustituto del CUC (13).

El CUC es un instrumento de descentralización, en términos de vincular la participación de los estados y municipios en las actividades del gobierno federal. Con base en lo anterior, en el CUD se plantea la coordinación necesaria para la planeación integral del desarrollo, mismo que permita la utilización racional de los recursos en relación a las actividades productivas para alcanzar el bienestar social, en el entendido de que la planeación es la conjugación de la concertación entre la comunidad y las autoridades.

Así entonces, se entiende que las autoridades son los representantes de los pobladores y mediante el CUD se canalizan los recursos que aporten ayuda a su mejor desenvolvimiento, para lo cual plantea las siguientes metas, en relación al municipio:

- Asesoría y apoyo en el desarrollo urbano, tenencia de la tierra, reservas ecológicas y prestación de servicios públicos.
- Participación de los gobiernos municipales tanto en la formulación como en la ejecución de programas y acciones de desarrollo regional y los prioritarios para el desarrollo nacional.
- Fortalecimiento municipal mediante la concertación de acciones con la administración estatal y federal.
- Promoción de programas y acciones municipales mediante líneas de crédito establecidas por el gobierno federal.
- Transferencia de recursos federales a los municipios a

a través de los estados (14).

En suma, estos instrumentos dan una apertura a la vida municipal, pero conservan incongruencias con los lineamientos jurídico-constitucionales, tal y como señalaremos más adelante.

2) Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 manifiesta como uno de sus ejes la descentralización de la vida nacional, así como la democratización integral como sustentos de una sociedad más igualitaria. De ahí la necesidad de desconcentrar y descentralizar las decisiones en relación con las características geográficas y actividades productivas en donde interviene y participa directamente el municipio para fortalecer el pacto federal, y así aspirar a una mejor y mayor distribución de factores y elementos del desarrollo nacional.

Dentro de su esquema, el Plan manifiesta que dentro de los problemas estructurales de la economía están los siguientes:

- Desequilibrios del aparato productivo y distributivo.
- Insuficiencia del ahorro interno.
- Escasez de divisas.
- Desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo" (15).

Para los propósitos de esta investigación, consideramos que todos van relacionados con la vida regional y repercute en la cadena alimentaria, pero fundamentalmente el primer punto de los antes señalados.

(14). Ibidem., p. 284.

(15). Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SSP, 1983, p. 89.

Se acepta la diferencia entre el gran crecimiento de algunos sectores económicos, comparados unos con otros, y el crecimiento de la producción nacional, en donde interpreta que se han beneficiado las grandes unidades oligopólicas en coordinación con la mala utilización de los recursos y los apoyos del Estado. Con base en lo anterior, menciona que el aumento de la dependencia en cuanto a insumos, tecnología y bienes de capital ha ido en aumento; y, por otra parte, acepta la caída del sector agropecuario respecto a la economía nacional. De lo anterior entendemos que se deriva de los desequilibrios aquí mencionados, esto es, entre producción y distribución.

Con todo lo anterior se estancó la producción, se rezagó la población respecto a sus potencialidades de desarrollo y se despojó e inutilizó fuerza de trabajo, por lo cual la agricultura moderna y la política de apoyos otorgada por el Estado han sido incongruentes.

Asimismo, señala acciones secundarias que han repercutido, tal es el caso de la corrupción, de los malos manejos en los recursos financieros, materiales y humanos, entre otros.

Igualmente, se acepta que ha habido una concentración tal que el sector secundario sólo ha producido beneficios en ciertas áreas geográficas, dejando a las áreas dedicadas a la agricultura más rezagadas. En cuanto al sector terciario maneja que se ha incrementado su participación en el producto y en el empleo, a medida de que la sociedad se urbaniza y se diversifica, y que en la actualidad falta aún por desarrollarse más. (16).

Vemos pues, que se le da una importancia al desarrollo rural integral y a la reforma agraria integral como dos políticas sectoriales básicas. Al respecto, plantea que se debe partir del mejoramiento del ingreso de la población rural y de la promoción de recursos para fortalecer la capacidad interna del ahorro,

y para lograrlo desarrolla todo un concepto de desarrollo rural integral, mismo que implica "...el mejoramiento de los niveles de bienestar de los habitantes del campo, y una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo y en la defensa de los propios intereses", para lo cual plasma la intención de transformar la estructura productiva agropecuaria, forestal y pequera, en integración con la industria y el comercio, con base en la equidad y la eficiencia; "así como de la modernización de los vínculos entre la producción, el marco jurídico y la organización social en el campo y de la población rural con el resto de la nación"(17).

Con base en lo anterior, plasma como necesario vincular los programas y estrategias intersectoriales con los objetivos, estrategias y líneas de acción en aras del desarrollo rural integral. Pero, en este sentido, nunca menciona al municipio como elemento rector y aglutinador de esta serie de lineamientos estratégicos.

Cabe enfatizar que para alcanzar este desarrollo rural integral entiende como imprescindible "...la coherencia y compatibilidad de los instrumentos de que dispone en Estado, para garantizar que su efecto conjunto se dé en la dirección y magnitud deseadas. En este sentido, se reforzarán tanto la coordinación institucional como la reestructuración de la administración pública"(18).

Referente a estos puntos, podemos mencionar que las bases legales, vinculadas con la vida rural que se pretende mejorar no se llevan a cabo y lo describiremos detalladamente en el capítulo VI; en cuanto a la definición y orientación del desarrollo, no menciona cómo se estructuraría la producción agropecuaria, y lo único que menciona es la necesidad de vincular las actividades agroindustriales a las agropecuarias, para la diversificación

(17). *Ibidem.*, p. 273.

(18). *Ibidem.*, p. 282.

de las actividades rurales, mismas que no se llevan a cabo como ya lo describimos, en ninguno de los objetivos de los programas alimentarios, o bien si se menciona, también ya analizamos los resultados negativos al respecto y podemos aseverar que se debe a la falta de articulación de lo que se plasmó en los programas vinculados con la cadena alimentaria en los diferentes preceptos constitucionales que se plasman en los artículos 27 y 115, también ya descritos, y el Plan Nacional de Desarrollo en esta materia.

Referente a la coherencia y compatibilidad de los instrumentos del Estado, vemos que tampoco se lleva a cabo, pues no se le da al municipio la capacidad de desarrollar tanto las actividades de organización como las formas de llevarlas a cabo, y pese a la intención de realizarse como fundamentos de un programa de gobierno, no se adecuó el artículo 27, en cuanto a la erección de representantes de las comunidades, que funjan como autoridades y partícipes en la legislación de la reforma agraria en relación con la regularización de la tenencia de la tierra en vinculación directa con el artículo 115 en cuanto a sus facultades reglamentarias y hacendarias.

En cuanto a la reforma agraria integral como política prioritaria, el Plan Nacional de Desarrollo acepta que "subsisten vacíos y fallas acumuladas en los procedimientos agrarios; algunos de estos procedimientos ya no responden a las actuales condiciones del país y su complejidad ha contribuido a la irregularidad de los derechos agrarios de los individuos en todas las formas existentes, lo que a su vez dificulta el otorgamiento de apoyos al ejido, a la comunidad y a las auténticas pequeñas propiedades para su desarrollo comunidades socioeconómicas.

"...De igual manera, existe una legislación agraria excesiva y duplicatoria, que en algunos casos por falta de reglamentación da lugar a conflictos de interpretación en demérito del texto

constitucional, y no responde totalmente a las actuales circunstancias del campo mexicano"(19).

Muestra de las incongruencias que en este capítulo hemos descrito, esto es, entre la planeación, la hacienda municipal, los preceptos constitucionales y las facultades reglamentarias del municipio, el desarrollo rural intergal, la reforma agraria y la autosuficiencia en la cadena alimentaria es lo siguiente:

En ninguna de las constituciones estatales se establece que señale congruencia entre estos preceptos, salvo el caso de las constituciones de Michoacán, Sonora y Tabasco. La primera establece en su artículo 123, fracción IX como facultad y obligación del ayuntamiento "procurar que los pueblos de su jurisdicción tengan las tierras y aguas necesarias para su sobrevivencia, cuidado de la conservación de sus arbolados, ejidos, tierras comunales y patrimonios de familia" y en la fracción XI del mismo artículo establece "cumplir y dictar disposiciones para difundir y propagar la agricultura e industrias rurales"(20)

Por su parte, la constitución de Sonora señala en su artículo 136 como facultades y obligaciones de los ayuntamientos, en su fracción II que "en el marco del Sistema Estatal de Planeación, conducir la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, al que estarán sujetas las funciones y actividades del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal, e iniciar y concertar con las representaciones de los sectores social y privado las acciones a realizar para su elaboración y ejecución"; asimismo, en la fracción VIII señala que el ayuntamiento podrá ejercer atribuciones que las disposiciones jurídicas federales y estatales otorgan a los municipios en materia de reforma agraria, de fomento agropecuario, de comercio, abasto y distribución de productos, entre otros. Y en cuanto

(19). Ibidem., p. 289.

(20). Secretaría de Gobernación, Democratización integral: reforma municipal, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1984, p. 308.

a la fracción IX menciona "promover las actividades productivas del municipio, alentando y organizando el desarrollo de la agricultura, ganadería, pesca, industria, minería, y de otras actividades que propicien la prosperidad de sus habitantes"(21).

En cuanto a la constitución de Tabasco, encontramos en su artículo 65, fracción III como facultades de los ayuntamientos, que " los planea municipales de desarrollo precisarán los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines...y se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirán el contenido de los programas operativos anuales, en concordancia siempre con el Plan Estatal y con el Plan Nacional de Desarrollo"(22).

Así podemos ver que en el primer caso hay una íntima vinculación entre el ayuntamiento y su rectoría sobre la tenencia y regularización de la propiedad de la tierra, y deja abierta la facultad del mismo para la creación de industrias rurales.

En el caso sonorense, es muy explícito y alentador, y tal vez el más relevante, pues maneja las fases de la planeación para un plan municipal de desarrollo en concordancia con el Sistema Estatal de Planeación sujetos a las administración pública municipal y, por otra parte, vincula explícitamente las fases de la cadena alimentaria con la reforma agraria y el fomento agropecuario.

Y para el caso de Tabasco maneja el concepto de la planeación del desarrollo no sólo en términos urbanos, como expresa el artículo 115, sino explícita un desarrollo integral, lo cual deja la puerta abierta para concebir también al seno municipal el desarrollo rural integral.

(21). Ibidem., p.p. 427-428.

(22). Ibidem., p. 448.

En suma, queremos destacar que dentro del aspecto jurídico de la tenencia de la tierra, varias organizaciones campesinas indican que desde la misma Constitución la legislación agraria propicia la violencia y supone el propósito fundamental del país para lograr la autosuficiencia alimentaria, ya que impide la ejecución del 80 por ciento de las resoluciones presidenciales de dotación de tierras, permite la formación de latifundios y no permite el cultivo en 11 millones de hectáreas de tierra ociosa (el 30 por ciento de la superficie agrícola nacional), pese a la existencia de 29 leyes, 2 códigos y 28 reglamentos, hasta 1988, prevalecían lagunas, antagonismos y confusiones que en primera y última instancia perjudica a ejidatarios y comuneros.

En este sentido, el artículo 27 constitucional ha ido perdiendo su carácter rector de la política nacional para convertirse en instrumento de justicia social (23).

C. EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO.

En este programa se intenta vincular la producción con las fase de la cadena alimentaria manejada al interior del mismo, para integrar, ordenar y modernizar el proceso comercial de los productos alimenticios.

Al interior del Sistema Nacional para el Abasto (SNA), plasma la necesidad de participación por parte de los tres sectores que conforman la sociedad mexicana y de los tres ámbitos de gobierno para pretender alcanzar lo establecido en el programa mencionado.

(23). Medina Santos, Julieta, "La legislación agraria olvidó su esencia". El Financiero, martes 2 de febrero de 1988, p. 41.

Dentro de los objetivos del SNA están los siguientes:

- Aumentar la disponibilidad de alimentos.
- Mejorar la calidad de los productos alimenticios.
- Buscar la elevación del nivel nutricional de la población.
- Incrementar el ingreso de los productores y el poder adquisitivo del consumidor.
- Incentivar el arraigo de los productores en sus lugares de origen.
- Racionalizar la distribución de alimentos en el territorio nacional.
- Reestructurar y modernizar los canales de comercialización(24)

El SNA plantea como su estrategia genneral la conexión entre productores y consumidores, integrando para su operación y desarrollo el ordenamiento y modernización del proceso de abasto. coordinando la participación de los gobiernos estatales y municipales, concertados con las acciones de los sectores social y privado, vinculadas a las acciones del sector público federal. Sus tres elementos básicos son: acopio, transporte y distribución. Además de siete servicios que son: normalización, información de mercados, comercialización, almacenamiento, organización, capacitación y financiamiento.

El funcionamiento de los elementos del sistema es el siguiente:

* Acopio.- Se pretende realizar funciones de información sobre la evolución de los mercados y asistencia técnica para la producción y comercialización, así como el suministro para producir el de otros satisfactores.

* Transporte.- En este rubro se considera como elemento principal la creación de terminales rurales de carga; el empleo equipo refrigerado de cajas aislantes y contenedores; la fabrica-

(24). Poder Ejecutivo Federal, "Sistema Nacional para el Abasto", en: Antología de la Planeación en México, Tomo 13, México, SPP-FCE, 1985, p. 401.

ción nacional de unidades refrigeradoras para perecederos; fabricación de carros tolva para granos; y la aplicación de normas de barga por tipo de producto.

* Distribución.- Pretende la utilización de los servicios necesarios para una mejor comercialización al mayoreo, comprendiendo áreas destinadas a productores para posibilitar su participación; frigoríficos de servicio al público para prolongar la vida comercial de los productos, así como información de mercados más eficiente.

La instrumentación del sistema plantea la utilización de bases técnico-económicas para la infraestructura e instalaciones como importantes para la constitución del SNA y su funcionamiento. Para lo cual se requerirían asesorías para la realización de proyectos para racionalizar los costos de producción, que permitan una competitividad y disponibilidad en los precios, y en los productos básicos. Plantea como síntesis un cambio estructural.

Podemos resumir que la ubicación del SNA es, como su nombre lo indica, la articulación estructural que permita vincular las fases de la distribución, la comercialización y el abasto y consumo, en donde podemos mencionar como fundamentos la información y creación de centros de acopio, de centrales y módulos de abasto, de mercados y demás establecimientos de ventas al detalle. Por lo tanto, es un sistema de creación de infraestructura para la cadena alimentaria en donde, como es lógico, delega funciones descentraliza actividades y acciones y, por último, descentraliza la toma de decisiones hacia los municipios.

A nivel municipal, se refleja la dinámica de crecimiento económico que favoreció a la creación de regiones con exceso de recursos para desarrollarse, y por otra parte las regiones empobrecidas con un lento desarrollo.

Así pues, la consecuencia fue un desfaseamiento entre la regionalización económica y la regionalización político-territorial, y por otra parte, la existencia de municipios desarrollados y de municipios, la gran mayoría, que se enfrentan a una penuria económica.

Con base en lo anterior, se plantea en el SNA la concertación con los sectores social y privados, y mediante ésto fomentar la participación de dichos sectores en la operación del Sistema, para aspirar a un eficiente flujo de procesos del abasto; de ahí la instrumentación de acciones y programas entre productores y comerciantes; organizaciones de productores agropecuarios; organizaciones de pequeños y medianos comerciantes, locatarios, tianguistas; asociaciones de productores, distribuidores y comerciantes de la cadena alimentaria, entre otros.

Dentro del SNA se derivan programas de apoyo, en donde intervienen, entre otros programas, el de fomento específico para la integración y construcción de centrales y módulos de abasto, en donde el municipio, en combinación con sus autoridades, sería el ejecutor de las acciones y el encargado de realizar las acciones y actividades, así como su inserción en los planes de desarrollo municipal.

Este sistema se llevó a cabo en todas las entidades federativas del país, con lo cual se promovía la participación de los municipios en cada uno de ellos a través de los diagnósticos de granos, oleginosas, almacenes y bodegas, para que con base en ésto se instrumentara el programa y la realización de sus objetivos.

Para ejemplificar cómo se llevo a cabo el SNA, tomaremos un caso práctico, ubicado en la región I del Estado de México, conformada por 24 municipios, distribuidos en el 13 por ciento del

territorio estatal (25). En 1985 se dedicaba el 59.2 por ciento de su territorio para fines agrícolas, en donde el 42.5 por ciento de esta superficie lo conformaban los municipios de Almoloya de Juárez, Toluca y Zinacantan; esta región disponía de 15 mil 506.9 hectáreas para uso pecuario, en donde los municipios de Lerma, Acoyoacac, Otzolotepec, Temoaya y Toluca disponían el 70.7 por ciento de esta superficie.

Asimismo, en esta región se registraron 167 mil 709.3 hectáreas de superficie cosechada, de la cual el 90.5 se destinó al cultivo del maíz, con 667 mil 502.2 toneladas; el segundo cultivo en importancia fueron los forrajes, con 3.4 por ciento de la superficie cosechada, cosechándose avena forrajera en un 98 por ciento, con una producción de 109 mil 418.4 toneladas.

En cuanto a la distribución, se disponían de mil 417.1 kilómetros de caminos pavimentados y revestidos, 96 kilómetros de vías férreas, perteneciendo a Toluca y Lerma el 20.5 por ciento de los caminos y el 42.5 por ciento de las vías férreas, mientras que los municipios de Atizapán y Texcalyacac sólo cuentan con el 1 por ciento de caminos, no tienen vías férreas, por lo cual dificultó el flujo de los bienes básicos.

En cuanto al almacenamiento, en esta región se contó con la capacidad de 298 mil 369 toneladas de almacenaje, concentrándose el 87.1 por ciento de esta capacidad en los municipios de Toluca y Lerma, mientras que Atizapán y Texcalyacac sólo cuentan con el 0.3 por ciento de esta capacidad.

En cuanto a la comercialización, esta región contaba con 879 establecimientos de bienes de consumo básico, entre los que se

(25). Estos datos son retomados de una investigación sobre el Sistema Nacional para el Abasto en el Estado de México, situación y perspectivas, realizada por el Centro de Administración Municipal, del Instituto Nacional de Administración Pública.

comprenden 47 tiendas DICONSA, 41 tiendas campesinas, 24 tiendas CONASUPO, 21 tiendas de autoservicio, 33 tiendas de otro tipo, entre las que comprenden tiendas del DIF, de la CTM, de SEDENA, entre otros, y 720 molinos y tortillerías. De este total, el 52 por ciento pertenecía a los municipios de Almoloya de Juárez, Huixquilucan, Lerma, Metepec y Toluca, mientras que los municipios de Almoloya del Río, Atizapán, Chapultepec, Rayón y Texcalyacac contaban con el 3 por ciento, con lo cual vemos que la comercialización de básicos se orienta principalmente a los municipios de mayor desarrollo, dejando de lado a los que tienen escaso desarrollo. Por otro lado la región cuenta con una central de abasto y un centro de abasto y un centro de acopio, lo que garantiza la recepción, el almacenamiento, distribución y comercialización de productos perecederos. Sin embargo, los municipios más alejados de la región no alcanzan los beneficios de esta central de abastos, ubicada en el municipio de Toluca. (ver cuadro).

Referente a la fase de consumo y nutrición manejados en el S.N.A., se manifestó que las necesidades diarias de alimentos, es de mil 522 toneladas de alimentos, que representan el 12.9 por ciento del total estatal. Integración total de los alimentos es de 35 por ciento de cereales, 4.7 de leguminosas, 25.5 de verduras, 4.2 de raíces feculentas, 14.8 de frutas y el resto de carne, huevo, pescado, grasas y azúcares. En esta región los municipios de Huixquilucan, Metepec y Toluca consumen el 53.7 por ciento del total de alimentos, mientras que Almoloya del Río, Atizapán, Chapultepec, Joquicingo, Mexicalcingo, Rayón y Texcalyacac sólo consumen el 3.4 por ciento de los mismos.

En suma, vemos que para instrumentar un verdadero programa del abasto y de la cadena alimentaria en general, se requiere de la atención hacia la heterogeneidad de los municipios con un criterio equilibrador, ya que, como pudimos apreciar en este

ejemplo, se generan grandes desigualdades tanto en la producción, distribución, comercialización, abasto y consumo, aún entre municipios ubicados dentro de una misma región geográfica.

En suma, el objetivo del municipio como promotor del abasto se encuentra con múltiples obstáculos posibles de superar con la participación de los tres ámbitos de gobierno y con una amplia participación ciudadana.

Estos problemas son consecuencias tanto del desequilibrio regional como del proceso centralizador en la toma de decisiones y en la aplicación del ejercicio de los ingresos públicos.

La dinámica descrita favorece aún a la formación de municipios con numerosos recursos para desarrollarse y, a la vez, al empobrecimiento de municipios cuyo desarrollo se ha visto entorpecido constantemente.

El crecimiento, consecuencia de la centralización, y la concentración en los centros urbanos ha implicado una concentración de recursos financieros, materiales y humanos, consecuencias de la configuración demográfica en ciertas ciudades. Así, la inmigración desmedida propicia un desequilibrio entre la demanda y la oferta de trabajo y contrae los salarios, inhibiendo a la población empleada al ejercer presión sobre los pocos empleos disponibles.

El desempleo y los bajos salarios, expresión de la desigual distribución de la riqueza, actúan negativamente sobre el mercado interno, constriñéndolo.

CONCLUSIONES.

El papel del Estado en la cadena alimentaria fue el mismo que desempeño para todas las actividades en todas las áreas de la Administración Pública, es decir, se vió en la necesidad de intervenir en forma directa mediante la utilización de los tres ámbitos de gobierno en los sectores más importantes de nuestra economía con fines políticos, sociales y económicos que permitieran legitimarlo.

Con base en lo anterior, el Estado recurrió a los instrumentos legales a su alcance, para plasmar, sus vertientes de intervención de ahí las modificaciones a la Constitución Política, su vinculación con la creación del Plan Nacional de Desarrollo, y las directrices de participación en el mismo: la relación con la Reforma Agraria, en cuanto a su problemática con la cadena alimentaria; la creación de Programas y Sistemas con fines de solucionar las carencias alimentarias en todas las fases del proceso alimentario o en algunas de estas fases.

Pero, en todos estos casos la característica principal fue la intención de inmiscuir al municipio y sus actividades en la vida productiva del país, que como ya lo hemos comprobado, hay múltiples incoherencias tanto al interior de la mayoría de los mecanismos e instrumentos del Estado, como en la relación que existe entre ellos, en concreto las vertientes de participación del municipio.

La sustitución tiene como antecedente o como cadena causal los siguientes elementos aportados por Aguilar Villanueva "Esta doble tarea subsidiaria (subsidiaria respecto al capital y respecto al trabajo) de administración reguladora del bienestar social, para fines de crecimiento de la riqueza nacional y pacificación social, no sólo llevó al Estado a su burocratización que, a causa de la complejidad creciente de la producción nacional y del aumento de la productividad y la riqueza, se transforma

necesariamente en tecnoburocratización, en inserción masiva de científicos y técnicos, sino empuja al Estado a una centralización y unificación de su gobierno y de su administración pública, por encima y a espaldas de las soberanías estatales y de las soberanías municipales"(26).

En esta unificación del gobierno, los municipios son vistos como promotores del desarrollo, pero existen aún múltiples carencias y fallas en los terrenos legales y en los terrenos operativos que permitan vincularlo, pero no sólo en la ejecución de las acciones, sino que es necesaria su intervención en todas las etapas de la planeación y en todas las fases de la cadena alimentaria, es decir, mediante la delegación de poder y funciones en favor de los municipios, la descentralización de actividades y acciones orientadas desde este ámbito y a la toma de decisiones concertada entre las comunidades y sus autoridades y funcionarios municipales se podría aspirar solucionar problemas descritos a lo largo de este capítulo.

(26). Aguilar Villanueva, Luis, Política y Racionalidad administrativa, México, INAP, 1982, p. 140.

CAPITULO V.

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA.

"La promoción de actividades de apoyo por parte del gobierno municipal para proporcionar un camino paralelo a la rectoría económica del desarrollo, para aquellos que ha trazado el gobierno federal, depende de un grado importante de los ajustes que orgánicamente se organicen al interior de las municipalidades. Una vez que se han tratado de explicar las potencialidades del municipio, se hace indispensable también señalar algunos aspectos que pueden contribuir a mejorar las tareas de la descentralización, mediante el fortalecimiento municipal que vivimos actualmente".

Gustavo Martínez Cabañas, "El municipio como gestor del desarrollo", discurso pronunciado en Navolato, Sin., 1983.

En el presente capítulo abordaremos lo que, con base en todo lo aquí bosquejado como las problemáticas municipal y alimentaria, consideramos como las alternativas más viables para que el municipio se erija como el promotor de su propio desarrollo y una consiguiente autosuficiencia alimentaria.

Por ello, proponemos mecanismos e instrumentos en cada una de las fases de la cadena alimentaria, así como la creación y promoción de un sector para estatal, ubicado principalmente en la etapa de la transformación, esto es, empresas paramunicipales agroindustriales.

A. MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA PROMOVER EL DESARROLLO ALIMENTARIO EN EL MUNICIPIO.

1. Organización agrícola actual.

Los tipos de suelo y de cultivos que se realizan a lo largo del territorio nacional son muy variados y muy específicos acorde a las características de cada región, aunque no siempre son las más adecuadas, como ya lo describimos. Ello incide de manera más que decisiva en la organización agrícola del municipio que se trate.

El clima a lo largo del país determina los patrones de cultivo prioritarios, ya que el 69 por ciento del mismo es clima seco, templado-húmedo 26 por ciento, tropical lluvioso 13 por ciento, y polar 1 por ciento. Así mismo, el 86 por ciento del suelo se compone de codilleras y cerros dispersos, y el resto son pequeñas planicies.

CARACTERISTICAS Y OCUPACION DE LOS SUELOS (porcentajes)

	Millones de hectáreas	Porcentaje
Superficie total de México	196.7	100
Adecuada para el cultivo	29.3	15
Praderas y pastizales	78.0*	40
Terrenos forestales	43.6	22
Otros: improductivos	45.8	23

* Una parte importante de esta superficie, quizá más del 50%, es árido o semiárido, por ende es relativamente improductiva.

Debido a las características predominantes del terreno nacional, de un total de 101 millones 342 mil hectareas entregadas a ejidatarios y comuneros sólo el 15 por ciento es propicia para la agricultura, de las cuales, sólo el 2 por ciento cuenta con sistemas de riego, el resto son de agostadero, de monte, desérticas o están clasificadas como indefinidas, según lo señalan las estadísticas de la SARH.

El reporte indica que de las tierras pertenecientes a 27 mil 78 núcleos ejidales o comunales que abarcan el 50 por ciento del territorio nacional, sólo 14 millones 350 hectáreas, permiten la realización de cultivos, y de ellas, 1 millón 898 mil son de riego.

Las de agostadero abarcan una superficie total de 54 millones 980 mil hectáreas, más de la mitad de la superficie entregada y cuya utilización requiere de fuertes sumas de inversión; la superficie de monte es de 11 millones 53 mil y las desérticas abarcan un total de 849 mil hectareas.

El tipo de tierra distribuída a ejidatarios y comuneros indica que si bien la propiedad social ocupa una superficie importante del territorio el país, se repartió la tierra sin proporcionarles otros factores indispensables y básicos para la producción, ya sea en forma directa o en forma de apoyos indirectos, por lo cual el reparto agrario es insuficiente para darle ocupación permanente a los beneficiados, lo que impidió el desarrollo de una agricultura que generase excedente económico, manifestada en gran parte de los municipios del país, al conjuntarse con los elementos descritos a lo largo de los capítulos anteriores.

Así, para 1980, de los 6.4 millones de población económicamente activa en el sector agropecuario, sólo el 29.6 por ciento puede considerarse de productores directos, que obtienen sus

ingresos de la explotación directa de los predios; un 31 por ciento obtiene partes de sus ingresos de la misma manera, pero complementan su salario mediante su participación como trabajadores asalariados en otras unidades de producción, y el resto carece de predio indispensable y su ocupación proviene del trabajo asalariado estrictamente(1).

En este sentido, se relaciona la problemática jurídica operativa descrita en el Capítulo V, con lo cual entendemos que la tenencia de la tierra y su solución son necesarios para el fortalecimiento del sector campesino, en donde la forma de organización de la comunidad al interior de municipio es fundamental a fin de permitir su participación en la cadena alimentaria.

Así, al ver la tasa decrecimiento anual de los sectores productivos de la población, nos damos cuenta que la participación de la agricultura se ha reducido notablemente de 1901 a 1985, pues participó de un 6.1 a un -0.5 por ciento respectivamente. (ver cuadro 12).

TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL

ESTRUCTURA PORCENTUAL

Producto Interno Bruto	72-75	75-80	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total	6.5	6.7	7.9	-0.5	-5.3	3.7	2.7	-3.7	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Agricultura	3.8	3.8	6.1	-0.6	2.9	2.5	2.2	-0.5	12.2	12.3	9.0	8.8	8.8	9.6	9.5	9.4	9.7
Minería	4.1	5.1	10.7	0.3	-5.1	2.7	4.2	-5.7	1.5	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	0.3	1.3	0.3
Petróleo y Petroquímica ^{1/}	8.5	13.3	16.5	8.8	1.8	2.7	-0.8	-1.9	2.8	8.2	5.2	5.5	3.8	4.1	4.7	3.9	4.0
Manufacturas	7.0	7.1	6.7	-3.2	-8.1	4.8	4.3	-6.4	22.7	23.2	25.6	25.4	22.8	22.1	22.3	23.1	22.4
Construcción	6.9	7.8	11.8	-5.0	18.0	3.4	2.5	-8.7	5.3	5.4	5.5	5.7	5.4	6.7	6.7	6.7	6.5
Electricidad	9.9	8.9	8.4	6.6	8.7	7.4	6.9	6.7	1.2	1.4	1.5	1.5	1.6	1.7	1.8	1.6	1.8
Comunicación y Transportes	12.8	12.7	12.7	-3.1	-4.8	6.4	2.7	-8.4	4.8	4.2	7.5	7.7	7.4	7.5	7.7	7.7	7.1
Comercio	6.4	6.6	8.7	-8.7	-10.7	3.9	3.8	-8.0	22.8	22.7	22.6	22.4	22.3	21.8	21.1	21.5	22.1
Servicios Privados	5.7	5.8	5.8	3.5	-0.9			-8.5	15.0	15.1	15.0	15.2	15.0	15.0	15.0	15.0	15.1
Servicios Públicos	9.1	6.6	8.8	5.7	4.1		2.5	-0.6	8.7	6.4	6.4	6.4	6.4	6.7	7.3	7.8	8.1

1/ La baja parcial de la población de petróleo se debe a que la estimación se realiza a precios de 1970.

Fuente: SPP INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales

(1). Medina Santos, Julieta, "Sólo 15% de las tierras repartidas, aptas para el cultivo; 2% tienen sistema de riego", El Financiero, 30 de Diciembre de 1987, p. 31.

Con base en lo anterior vemos la necesidad de vincularla organización municipal, para coordinarlos correctamente con los programas relacionados con el proceso alimentario. Por lo tanto, vinculamos al municipio en las feses de la cadena alimentaria.

2. Producción.

En esta fase ^{del} el municipio es donde hay serias dificultades, pues la forma de organizar la producción en relación a las demandas correspondientes a la heterogeneidad del país.

Un aspecto fundamental es el abandono a las formas tradicionales, ya que estos elementos son cambiados por otros ya descritos, mismos que son utilizados para controlar y asegurar el modelo industrializador, con bases diferentes a las de cada región del país, pues en cuanto a los procesos tecnológicos, son muy específicos y articulan las fases y al municipio desde afuera y desde arriba, es decir, no son patrones propios del país por que no responden a las demandas y necesidades de las comunidades. Consecuencia de la búsqueda de eficiencia a cualquier costo, pero como ya analizamos en términos económicos. Con base en lo anterior, se normaliza en la práctica la ubicación de los centros de decisión más importantes fuera de la esfera productiva municipal.

Referente a este punto, "Deja la administración agropecuaria una autoridad irrestricta en materia de ^{organización} tecnología de la producción y, en caso de errores, la exime de toda responsabilidad. Esta recae sobre la organización formal que, por lo general, no es más para los productores que un ente impersonal sin consistencia. Y con razón la agricultura llega a ser tan dependiente de sus abastos y subsidios que el riesgo de una suspensión del crédito, se percibe como una amenaza sin contenido o

un castigo temporal. A la larga, nadie tiene que responsabilizarse de los fracasos.

"Por último, permite definir unidades de producción teóricamente adaptadas a las exigencias del modelo occidental de la agricultura. Define los marcos en los cuales se espera(a menudo con mucha ingenuidad) obtener las economías de escala que prometen la técnicas agrícolas modernas."(2).

Esta situación descrita, no es única para el crédito, sino que se da con relación a los diversos elementos interventores en la producción de alimentos. Así, es como se obtienen resultados diferentes a los esperados porque no hay identificación de los productores municipales con los modelos organizativos y técnicos; hay el problema en la delegación de autoridad e iniciativa a los productores; de falta de responsabilizarlo y de mantener una condición ágil con ellos; su comunicación con los productores, por parte de la administración pública, via sus sectores, resulta no retroalimentador; el Estado se cierra en una segmentación artificial que le duplica los efectos negativos de la innadecuada aplicación de la sectorización y de su aplicación en los programas de gobierno ya analizados.

Asimismo, la fase de producción cumple un importante papel en la formación de la oferta de alimentos, una vez que su forma de articulación con el sector contribuye significativamente a estimular, inhibir o distorsionar la cadena alimentaria, sin pretender que la causa de la escasez relativa de los alimentos radica en las dificultades en la conformación de la oferta mencionada, derivada de las condiciones heterogéneas mencionadas anteriormente, una poderosa red de intermediación que ha logrado subordinar (2). Linck, Thierry, "Poder y decisión en la descentralización de la administración agropecuaria", en : El Municipio en México, Mexico. El Colegio de Michoacán, 1987, p. 323.

la esfera productiva.

Si a ésto aunamos el debate acerca de producir alimentos hacia el exterior, es decir, para la exportación generando materia prima para las industrias transnacionales y generar divisas, lo cual provoca, como ya mencionamos anteriormente, la sangría de recursos en lugar de mayor captación pretendida.

El otro punto del debate es el de producir hacia el interior en forma cerrada. Ambas corrientes han ocasionado que el area de cultivo se vea reducida con la instrumentación de planes y programas analizados, que apoyan el primero, sin vincular al segundo.

En el sexenio de De la Madrid, se plasmó que la cosecha de granos básicos no se había incrementado, pues prevalecieron los 11 millones de hectáreas programadas en el primer año de ese sexenio, e inclusive, se registró un desplazamiento de la producción de maíz y frijol por productos de alta rentabilidad que no corresponden a la dieta de los mexicanos. En consecuencia, existe una subordinación de una parte significativa de la producción agrícola a los intereses del sector agroindustrial, conformado principalmente por empresas transnacionales, por lo que continua acentiándose la enorme concentración de la industria alimentaria. Hasta el momento no se ha creado una infraestructura social, ni oficial capaz de permitir que sean los propios productores quienes comercialicen sus productos, ni tampoco hay una articulación con las fase posteriores, situación que los orilla a vender al mayor postor sus productos, como ya analizamos en el capítulo

En el eslabón producción-cetros de acopio los productores directos, en forma individual o asociada, venden sus productos a los acopiadores públicos y privados, quienes por lo general compran la cosecha al pie del predio.

Actualmente, como ya mencionamos, el ámbito federal es el que sirve de orientador, con sus efector centralizadores, pero por ello mismo es necesaria la descentralización de funciones hacia la esfera municipal y compartirlas con ella, ya que la forma en que el Estado ha utilizado su poder para fomentar la organización de las comunidades campesinas no ha permitido vincular a las poblaciones más aisladas. Esta desorganización con las comunidades se debe a que dichas organizaciones han sido erigidas desde arriba y desde fuera. Esto es válido para comuneros y colonos; pero los jornaleros del campo no han tenido el apoyo ni la capacidad suficiente para formar cualquier tipo de organización que realmente proteja sus intereses.

En cuanto a los medianos productores y productores empresariales se refiere, sus organizaciones presentan otra situación inversa y han logrado, por medio de las mismas, un gran poder de negociación y control sobre algunos mercados. Por ello, entendemos que la solución en la fase de la producción se refiere fundamentalmente en la organización.

La organización del campo debe ser una base para los productores, con lo cual se obtenga la unificación social con problemas y orígenes comunes, capaz de transformar el proceso productivo, explotar racionalmente los recursos, retener y distribuir con equidad los excedentes económicos que se deriven de la actividad agropecuaria y forestal. Su estructura debe corresponder a las fases de producción, distribución, comercialización, abasto y consumo. Por otro parte, deberá mantener una estrecha relación con la organización social y política con las comunidades rurales inmersas en los municipios.

Es importante reconocer que el fortalecimiento pretendido implica dos problemáticas: Una de ellas es el hecho de que su

correcta organización ocasione enfrentamientos con grupos sociales que hoy se apropian de la mayor parte del excedente por él producida. esta reclama, por tanto, una clara y decidida voluntad política del Estado para apoyarlos en este proceso. La segunda problemática se refiere al desfase que se tiene actualmente por las divisiones de esta actividad, nos referimos a la división distrital de organización agropecuaria, y la división municipal de organización económica, política y social.

Sería conveniente, entonces, modificar acorde a la jurisdicción municipal estas divisiones de producción agrícola que han marginado y sustituido al municipio y al ayuntamiento como rector y promotor de esta actividad.

Podemos concluir, que dentro de los beneficios principales que se pueden obtener de una organización adecuada como la pretendida, se encuentra en el óptimo aprovechamiento de los sistemas de apoyo a la producción, los cuales son múltiples y se encuentran sumamente descuidados y desarticulados.

Posterior a la producción, hemos señalado como una fase importante la de la transformación, la cual se ha descrito aquí como una de las más problemáticas, pues se encuentra también altamente centralizada y, aún, en manos de empresas trasnacionales. De ahí la importancia de rescatar esta fase de la cadena alimentaria para poder inmiscuir el municipio en esta importante actividad. Esta actividad la trataremos en el siguiente apartado como parte básica de las empresas paramunicipales.

En suma, consideramos también que la producción y el ayuntamiento pueden encontrar un vínculo inicial para fortalecerse recíprocamente: "es lamentable que continúen fuera de su ámbito los impuestos que tradicionalmente grava la producción derivada de la actividad agropecuaria, que para muchos de los ayuntamientos significaba su principal ingreso. Estos gravámenes solidarizaba a los productores en el sostenimiento de las autoridades municipales, permitiéndoles tener el derecho de participar y exigir la solución de

los problemas que directamente les afectaban"(4). Retomarlos sería fundamental para lograr la autosuficiencia alimentaria municipal.

3) Distribución.

El incremento en las mermas descritas referente a este rubro en el Capítulo III, significa que la instrumentación de acciones a fin de apoyar esta fase de alimentación no llega hasta los municipios más alejados y marginados.

Con base en esto, deben tomarse en cuenta a los municipios en la creación de canales de distribución, pues la tasa de crecimiento de la población, que es de 2.3 %, comparada con la falta de canales viables para los productos obtenidos. Asimismo, el crecimiento urbano distorsionado, además de local, provoca desequilibrios regionales (ver cuadro 13).

Por otra parte, se tiene un rápido crecimiento de los flujos productivos entre el campo y la ciudad, acompañada de una infraestructura comercial que ha crecido en forma espontánea y desordenada propiciando la intermediación excesiva, el acaparamiento de productos a nivel de consumidor final y las prácticas comerciales inadecuadas de usura, acaparamiento y especulación, principalmente en los productos alimenticios básicos de consumo generalizado.

En la medida en que se diseñan instrumentos de comercialización que permita una vinculación directa con la distribución de los productos hacia los consumidores, se podrán alcanzar metas que permitan una resolución de esta problemática.

4) Comercialización.

El acopio de la producción en las zonas productoras para ser enviados a los principales centros de consumo para su concentración y distribución al mayoreo de los alimentos en los centros urbanos, así como su distribución al detalle de los consumidores finales es la función que ayuda a realizar el centro de acopio.

(3). Rodríguez Muro, Jesús. "Implicaciones de la reforma al artículo 115 Constitucional y sus efectos sobre las actividades económicas y financieras de los ayuntamientos", en: Estudios Municipales, num. 1, México, Talleres Gráficos de la Nación, enero-marzo 1985, p. 97.

CUADRO 13.

POBLACION NACIONAL, URBANA Y RURAL, 1930-2000. PROYECCION PROGRAMATICA
(Personas y porcentajes)

Año	Pob. total	Urbana	%	Rural	%
1930	16 552 722	5 540 631	33.47	11 012 091	66.53
1940	19 652 552	6 096 111	35.09	12 757 441	64.91
1950	25 791 017	10 903 403	42.59	14 807 534	57.41
1960	34 923 129	17 705 110	50.70	17 218 011	49.30
1970	50 494 590	29 757 724	59.12	20 736 866	40.88
1971	52 418 202	31 356 926	59.82	21 061 276	40.18
1972	54 195 231	32 992 457	60.89	21 195 774	39.11
1973	56 021 630	34 861 271	62.23	21 160 359	37.77
1974	57 898 332	36 407 620	62.88	21 490 704	37.12
1975	59 826 344	38 177 596	63.82	21 648 748	36.18
1976	61 000 643	39 902 712	65.41	21 097 931	34.59
1977	63 021 506	41 844 113	66.40	21 177 393	33.60
1978	65 043 571	43 699 043	67.34	21 344 528	32.66
1979	67 098 966	45 500 904	67.82	21 598 062	32.18
1980	69 901 980	47 425 800	68.05	22 476 100	31.95
1981	71 851 226	49 210 231	68.49	22 641 995	31.51
1982	73 749 162	50 941 724	69.07	22 807 438	30.93
1983	75 622 368	52 649 714	69.62	22 972 654	30.38
1984	77 490 271	54 352 614	70.14	23 137 657	29.86
1985	79 357 754	56 054 940	70.64	23 302 814	29.35
1986	81 230 590	57 761 402	71.11	23 469 188	28.89
1987	83 107 635	59 471 370	71.56	23 636 265	28.44
1988	85 002 370	61 197 308	72.00	23 805 062	28.01
1989	86 914 080	62 939 609	72.42	23 974 471	27.58
1990	88 844 306	64 697 245	72.82	24 147 061	27.18
1991	90 799 942	66 470 400	73.21	24 329 542	26.79
1992	92 750 911	68 257 099	73.59	24 493 812	26.41
1993	94 726 423	70 058 706	73.96	24 667 717	26.04
1994	96 715 610	71 872 032	74.31	24 843 578	25.69
1995	98 727 210	73 706 613	74.66	25 020 597	25.34
1996	100 760 859	75 562 011	74.99	25 198 848	25.01
1997	102 816 346	77 437 045	75.32	25 379 301	24.68
1998	104 903 011	79 343 555	75.63	25 560 256	24.37
1999	107 010 539	81 274 679	75.94	25 743 060	24.06
2000	109 169 567	83 241 795	76.25	25 927 772	23.75

Tomado de: Presidencia de la República, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Alimentación. México, Ed. Siglo XXI, 1982, p. 274.

De ahí entonces, que la administración de éste tiene como papel principal:

- La interrelación de los productores con los comerciantes en cuanto a sus transacciones.
- Ver que se lleve a cabo de manera adecuada el tratamiento de los productos en el proceso de:
 - * clasificación
 - * Selección
 - * Tratado
 - * Acondicionamiento
 - * Conservación
- Cuidar que las instalaciones se mantengan y conserven en perfecto estado.
- Prestar los servicios necesarios complementarios en el proceso por el que pasan los productos y los requerimientos de los usuarios.
- Administrar los ingresos que se captan por la prestación de servicio.

Para una adecuada operación del centro de acopio, éste debe contar con diversas áreas como son las siguientes:

a) Componentes básicos.

- * Nave de procesamiento constituida por el área de recepción área de selección y normalización y embalaje.
- * Unidad de almacenamiento compuesta por una área de prefabricación y una area de frigorífico.

b) Componentes complementarios.

Administración, acceso, caseta de vigilancia, báscula, áreas de carga y descarga, cobertizos para armados de cajas, cámaras de fumigación, estacionamiento, patio de maniobras, servicios sanitarios, taller de mantenimiento, dispensario médico, áreas verdes y banquetas, etcetera.

Una condicionante para la construcción de un centro de este tipo requiere de ciertas normas de planeación, a fin de ver los tipos y variedades de productos, características de producción, destino y estacionalidad de la producción, así como el potencial agrícola de las zonas productivas. De hecho la dotación de este tipo de centros es importante que se realice bajo programas gubernamentales o privados para la incorporación de nuevas áreas para la producción, sobre todo en los lugares donde existe disponibilidad de los productos para incorporar avances técnicos en producción y sus demás fases.

Una vez identificada la localidad para la concentración del centro de acopio, se debe ubicar junto a las vías principales de circulación de vehículos, o bien, donde exista la posibilidad de un acceso directo desde las vías rápidas de comunicación vecinal, es por eso necesario tratar de que se encuentren estos centros en las afueras de los poblados; pero también, se debe contar con el acceso al área urbana de la localidad, sí es que las hay, a través de calles amplias que permitan una rápida circulación de vehículos pesados.

Es indispensable el uso eficiente de los servicios públicos, tanto para el funcionamiento óptimo de estos centros, como para generar un ingreso extra al Ayuntamiento por el cobro de los mismos, y por los ingresos obtenidos por los Derechos, en la construcción y en su utilización. De esta manera, serían reutilizados para su conservación.

Es de suma importancia para la administración de un centro de acopio que el volumen diario de productos a operar sea de 80 toneladas mínimas durante más de la mitad del año. En zonas de producción de recién creación, volúmenes anuales de 10 mil toneladas pueden prever la necesidad de instalar unidades mínimas de acopio.

5) Abasto.

Así como los comités estatales de abasto tienen la función de coordinar las actividades entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para atender y modernizar el abasto en sus respectivas entidades federativas, de manera semejante se contempla la creación de comités municipales para el abasto, en donde se pretende vincular de forma directa a los pobladores de las comunidades de los municipios y a sus autoridades y funcionarios acorde a las características de los municipios.

Con base en lo plazmado en el S.N.A., la SECOFI, en función de los compromisos contenidos en los Convenio Unicos de Desarrollo deberán coo_rdinar acciones con los gobiernos de los estados y los municipios para la elaboración de sus programas anuales de abasto e inmiscuirlos en sus programas de gobierno. Considerando los objetivos siguientes:

- Objetivo central:

Proporcionar a través de estos aparatos comerciales un pago justo al productor por su producción y hacer que ésta llegue a los consumidores en forma suficiente y barata en condiciones de buena calidad nutritiva.

- Objetivos adicionales:

Incrementar la disponibilidad de alimentos; mejorar la calidad de productos alimenticios; coadyvar a elevar el nivel nutricional de la población; fomentar el arraigo de los productores en sus lugares de origen; integrar la adecuada y eficiente participación del comerciante; racioanlizar la distribución de alimentos en el territorio nacional y reestructurar y modernizar los canales de comercialización.

Los módulos de abasto son instrumentos de concentración y distribución de productos que sirven para la realización de operaciones comerciales y funciones del abasto y comercio, es decir.

equipamientos de influencia local y regional que abastecen a detallistas de la ciudad y de otros centros urbanos de menor importancia, ubicados en su área de influencia.

Sus objetivos son evitar la distorsión de las funciones comerciales que se pudieran presentar en los centros poblacionales en donde las unidades de comercialización sean insuficientes o inadecuadas para satisfacer la demanda; conformar un equipamiento comercial adecuado y moderno para cubrir la demanda y necesidades de productos básicos; garantizar el ordenamiento territorial y el desarrollo mediante la consolidación de actividades comerciales, a fin de apoyar la adecuada dotación y localización de equipamiento la estructura urbana de los centros de población; orientar, fomentar y apoyar las acciones públicas y privadas de dotación y equipamiento comercial; evitar la concentración y desarrollo inadecuado del comercio mayorista; y evitar unidades de comercialización mayorista que operan con instalaciones deficientes.

- Normas de planeación:

Pueden ser la ubicación de los centros mencionados en poblaciones de 10 mil a 500 mil habitantes, tomando en cuenta las localidades accesibles a alcanzar este crecimiento poblacional. En la selección de localidades para el módulo de abasto debemos considerar patrones de consumo de la población, niveles de ingreso por persona población flotante y población existente en las localidades del área de influencia.

La ubicación del módulo debe realizarse preferentemente, fuera del centro urbano o poblacional, en su caso, en la periferia, pero en sentido contrario al crecimiento de la ciudad y conectada con vías o accesos principales de la localidad. De esta manera,

su ubicación será conveniente en autopistas y carreteras: libramientos urbanos y avenidas principales para el fácil acceso de productores la módulo y de éste al centro poblacional.

Los servicios públicos que consideramos necesarios para la instrumentación de un módulo son :

Agua potable, drenaje y alcantarillado, energía eléctrica, limpia, pavimento, banquetas, alumbrado público, así como vigilancia, transporte y teléfono.

Otro tipo de consideraciones a tomar son la localización y selección del terreno con orientación de los vientos dominantes, debido a que se puede generar contaminación si no se hace de esta manera. En general, su ubicación deberá estar lejos de cualquier fuente contaminante que afecte a los productos alimenticios. Los materiales de construcción de estos centros deberán tener un mínimo de mantenimiento y costo, mismos que se pueden obtener de los ingresos vía los derechos e impuestos, tanto en la construcción como en su ejercicio continuo.

Las centrales de abasto deberán ser instrumentos que cumplan funciones tanto del abastecimiento como del comercio al mayoreo en las principales áreas de población. Son de primordial importancia, en tanto que faciliten el abastecimiento proveniente del exterior y la distribución de los productos; son igualmente importantes en el proceso de comercialización para atender la demanda de la población, tanto urbana como regional y municipal.

Las normas de planeación de una central de abasto podemos resumirlas en las siguientes: podrán ubicarse en lugares aledaños con una concentración demográfica regular, la cual sea mayor de 500 mil habitantes, con ramificaciones de módulos de abasto, las cuales ya hemos descrito. Además, deberá disponer de superficie suficiente para las necesidades actuales y futuras, así como establecer la adecuada integración de la central al centro de

población; y preverse una extensión de terreno en el que la central pueda crecer en un periodo de tiempo mínimo a veinte años.

- Mercados públicos municipales.

Estos mercados se conciben de acuerdo a lo establecido en las normas de planeación del Sistema Nacional para el Abasto, como unidades de equipamiento comercial estructurada con base en la organización de pequeños comerciantes que proporcionan a la población el servicio de abastecimiento de los productos básicos de consumo generalizado, a través de la concentración e instalación adecuada del comercio al menudeo, operando con bajos costos en condiciones higiénicas y, por último, coadyuvando al desarrollo de la comunidad municipal(4).

El mercado municipal cuenta con instalaciones físicas permanentes en un lugar determinado y presta sus servicios en forma constante.

Proponemos la existencia en el municipio de otro tipo de instrumentos de comercio al detalle, que son:

- * Tianguis.
- * Mercados sobre ruedas.
- * Pequeños y medianos comercios.

Para este funcionamiento, es necesaria la organización de la comunidad municipal, misma que permita la creación de estos centros, pues de esta manera ayuda a la comunicación y a la integración con las necesidades y demandas generando ellos mismos soluciones para cubrir su oferta de alimentos básicos, lo cual genera una mayor confianza, pues son, simultáneamente, productores, distribuidores y consumidores de los mismos. Con ello se arraiga

(4). Para ahondar más al respecto, consultar: Sistema Nacional para el Abasto, Mercados Públicos Municipales. SECOFI-SEDUE, 1984.

a la población en sus lugares de origen.

Las normas de planeación que deberán tomarse en cuenta para estos mercados es su situación en localidades con población entre 50 mil y 100 mil habitantes, así como las que señalamos para el caso de los módulos de abasto.

Se debe cuidar, asimismo, que el mercado no se encuentre próximo a los centros de salud, de cultura, de abasto, educación y/o transporte, entre otros, a fin de evitar congestionamientos, condiciones insalubres, molestias a los habitantes aledaños, entre otros.

Por último, queremos mencionar que una vía fundamental a retomar y utilizar en un futuro para las fases de distribución, comercialización y abasto, será la utilización de nuestros litorales para la transportación de los productos alimenticios, tanto agrícolas como pesqueros, tanto a nivel municipal como intermunicipal. Asimismo, puede ser utilizable para la transportación de materia prima, maquinaria y equipo para abaratar costos, mismos que repercutan en los precios de consumo finales.

En cuanto a los municipios que no cuentan con litorales, se buscará utilizar sus vías pluviales para la realización de esta transportación. Si bien este proyecto parece demasiado pretencioso, habría que retomar la información registrada referente a los recursos e inventarios que se tienen para la construcción de infraestructura marítima con recursos nacionales. Esta información se elaboró en el sexenio 1976-1982, a fin de promover e impulsar a los astilleros del sector paraestatal, pero el proyecto ha sido abandonado, pese a su potencial y su necesidad. Pero esto sería material para una investigación posterior.

B. EMPRESAS PARAMUNICIPALES AGROINDUSTRIALES.

El municipio, como ya analizamos, tiene un origen participativo de la comunidad en el gobierno; a lo largo de nuestra exposición hemos tratado de explicar las potencialidades de este ámbito de gobierno. Con base en lo anterior, es indispensable señalar la

vida colectiva municipal, como sustento en la capacidad de autogobierno para resolver las necesidades locales con recursos propios por lo que el gobierno municipal debe emprende acciones orientadas a generar riqueza para la comunidad e ingresos para su administración local.

Si consideramos que una estrategia de desarrollo del sector alimentario a partir del municipio debe contemplar una reforma agraria intergal y una reforma industrial simultánea y homogénea, estaremos concibiendo al interior del municipio una forma de empresa paramunicipal agroindustrial que combine ambos elementos. Para ello, se requerirá de la desconcentración de los recursos financieros, materiales, técnicos y humanos que, en su conjunto, fomenten la creación de centros regionales de producción, suministro y capacitación técnicas adecuadas a las necesidades de la localidad.

Para realizar la inversión en los proyectos en que deberá intervenir la empresa paramunicipal, se tendrá una limitación en materia hacendaria, ya que inicialmente el ayuntamiento no tendrá la solvencia financiera suficiente para ello. Por ello, se requerirían mecanismos de concertación entre el ayuntamiento y los sectores social y privado, para participar conjuntamente en la dirección del proceso de preinversión e inversión para la creación de las empresas paramunicipales agroindustriales.

"La búsqueda de una combinación adecuada de los factores de

la producción (trabajo, tierra, capital y organización) en el nivel local, exige concentrar la atención en el proceso de inversión en la conciliación de intereses del sector público, privado y social. Esta capacidad de conciliar para mantener un consenso o estabilidad en el nivel local, exige un conocimiento profundo de la realidad, de una racionalidad política para equilibrar, en determinadas situaciones, lo económico con lo social"(5).

Este equilibrio se realizará a través de la formulación y ejecución de programas y proyectos de empresas paramunicipales, cuyo objetivo es una adecuada utilización de los recursos naturales, trabajo y capacidad de gestión, conforme a tecnologías propias y que, en conjunto, generen empleos acordes con la disponibilidad de recursos humanos accesibles a cada localidad del municipio. Este patrón de desarrollo municipal se puede lograr sólo si se activa y motiva la visión empresarial del ayuntamiento, a partir de su visión de política económica y social.

Esta sería una manera de atenuar el impacto y las repercusiones que las grandes empresas públicas del gobierno federal han ocasionado sobre el municipio. Por eso, ante este tipo de problemas se hace necesaria, además de la capacidad empresarial de los ayuntamientos, ya señalada, la coordinación entre los municipios y las autoridades empresariales, tanto de los gobiernos federal y de los estatales, para promover un desarrollo regional. Dicha concepción difiere de la idea tradicional que pretende promover primero la explotación de los recursos naturales y humanos en aras de un supuesto desarrollo nacional, haciendo caso omiso de la afectación que se tenga en los municipios.

Una de las formas en que el municipio tiene ahora la capacidad para promover su propio desarrollo económico y social con la participación más amplia de sus autoridades y su población, es

(5). INAP-BANOBRAS, Manual de empresas paramunicipales, México, INAP-BANOBRAS, 1987, p. 19.

la que se deriva de las nuevas atribuciones del artículo 115 constitucional.

En especial, el ayuntamiento podrá influir en la política productiva de las empresas públicas y organismos descentralizados ya mencionados en el Capítulo anterior, para contrrestar los efectos dañinos que éstas tengan en los distintos municipios del país, o para equilibrarlos mediante la participación de una empresa paramunicipal y la actividad organizada de su comunidad.

Incluso, en el equilibrio entre la agricultura y la industria, es necesario que el municipio tenga mayor ingerencia para readecuar, incluso, la reorganización de su territorio, a fin de que sea más racional las formas de participación y agrupación productiva en el mismo.

Sobre todo, en el caso de la actividad de la empresa pública y la actitud gerencial del ayuntamiento en la producción agrícola y la autosuficiencia alimentaria.

Para poder desencadenar esta actividad empresarial del ayuntamiento y la comunidad municipal, es necesario, primeramente, que la sociedad rural se roganice dentro de la esfera municipal para iniciar la actividad agroindustrial paramunicipal, pues como ya mencionamos, se debe luchar contra la grave desorganización de las comunidades agrícolas más apartadas y aisladas.

En suma, la creación del sector paramunicipal y el impulso de las pequeñas y medianas empresas que respondan a la lógica de satisfacción de las necesidades locales y del fortalecimiento de un mercado regional interno con criterios de rentabilidad económica y social conjunta, propicia que el municipio obtenga no sólo los mejores niveles económicos y sociales, sino que desencadena las fuerzas de la comunidad para fortalecer la vida productiva municipal.

Estas empresas podrán orientarse a la producción prioritaria para el desarrollo de la comunidad municipal, y nada más prioritario que la alimentación. Ya que México tiene un gran potencial agrícola en cualquiera de sus zonas y regiones, así pues existe un vasto acervo de materias primas para que las empresas paramunicipales agroindustriales puedan desarrollarse en este ramo. Sobre todo, existe el saber tradicional de sus habitantes, que conocen mejor que nadie las características y cualidades de los productos de la región, para optimizar el procesamiento y distribución en el mercado local, regional y nacional.

En suma, consideramos que nuestro principal planteamiento de establecer un sector paramunicipal debe orientarse principalmente en el área agrícola, en específico, en la producción de alimentos básicos, eje de una estrategia de bienestar social y económico nacional.

En consecuencia con las afirmaciones anteriores a lo largo del presente capítulo, se puede concluir que el grado de asimilación de las actividades agrícolas a las industria no sólo debe ser un enfoque conceptual de estudio técnico económico agroindustrial, sino también el cómo lograr y acelerar el proceso de la asimilación que debe estructurar el marco propositivo de un programa social y económico campesino municipal.

Así, al impulsar a los municipios como industrializadores y distribuidores de sus propios productos, eliminando a los cobradores de dividendos de las ciudades y a los especuladores, se darán los primeros pasos para combatir los rezagos en las regiones y municipio marginados y subalimentados.

Para los agricultores no es suficiente tener tierra, sino

también las industrias, pues son éstas, en el sector industrial específico que nos ocupa, quienes proveen actualmente la mayor parte de los alimentos que consumimos, y no el campo como aparece a primera vista.

En suma, es en esta fase de la cadena alimentaria, que combina a la producción con la transformación y la distribución conforme al esquema que hemos planteado, en la cual cobra una parte importante la agroindustria paramunicipal. Ello repercutiría en una gran impulso de la economía municipal y el bienestar social de su comunidad, ya que en la actualidad aproximadamente el 50 por ciento de esta producción tiene alguna forma de transformación agroindustrial.

En la mayoría de los municipios rurales hay posibilidades para la creación de paramunicipales agroindustriales, que permitirían la participación directa de los productores primarios en este tipo de empresas o unidades de producción.

En la medida en que se involucren éstas, se pueden crear empresas con niveles de organización comunitarias en donde se integre el capital del ayuntamiento en combinación con el social y privado, mismo que no sobrepase ciertos límites de participación del capital social, a fin de que no se lleguen a extremos en que sólo participe el capital privado o el social, en detrimento de la participación del ayuntamiento.

Una adecuada operación de proyectos agroindustriales depende de un proceso de inversión municipal que responda, mediante su identificación a la realización de estudios de preinversión, formulación y ejecución de los mismos, mediante la participación de los planes por parte de los miembros de la comunidad, acordes al papel que juegan dentro del proceso productivo de la cadena alimentaria.

Así, para la concretización de estos proyectos en empresas paramunicipales se tiene que aprovechar adecuadamente el conjunto de condiciones climáticas, aptitudes de suelos, recursos disponibles de aguas, tierras, potencialidades para la intensificación de cultivos, rotación de los mismos acordes a las condiciones de especialización de localidades y municipios rurales.

Los tipos de empresas paramunicipales agroindustriales, en función de la especialización mencionada, se muestra de una manera muy heterogénea, misma que se puede adoptar y adaptar en cualquier municipio del país (ver cuadro 14).

Con el fin de involucrar al sector social en mayor medida en este tipo de unidades productivas, el ayuntamiento deberá permitirle mayor participación para influir en las actividades productivas de la cadena alimentaria, optimizando el uso de los recursos naturales. Así existe una mayor participación en el cuidado y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente del municipio, pues los beneficios de su actividad recaen y se revierten en favor de ellos mismos, por lo cual también se asegura la permanencia de los habitantes en el municipio.

De ser así, proponemos que dentro de los planes municipales, salvo sus particularidades y especificidades se deben tener los siguientes objetivos y metas:

* A largo plazo.- Un sector agroindustrial paramunicipal deberá contemplar la creación de empleos que arraiguen a la población en su lugar de origen. Primeramente se debe apoyar la creación de empleos en el campo, ya que, además de ser más barato y beneficiar a la mitad de la población nacional al fortalecer las actividades primarias, también genera alimentos, base fundamental para establecer políticas económicas que permitan la autosuficiencia

CUADRO 14

PARAMUNICIPALES AGROINDUSTRIALES	
TIPO DE EMPRESA	ESPECIALIZACION MUNICIPAL
1. Centrales frutícolas, jugos, pulpas, mermeladas y conservas	- Municipios y localidades productoras de frutas
2. Plantas aceiteras de maíz y oleaginosas	- Municipios y localidades productoras de maíz y oleaginosas
3. Plantas deshidratadoras de hortalizas y frutas	- Municipios y localidades productoras de hortalizas y frutas
4. Plantas de concentrados y jugos de jitomate	- Municipios y localidades que producen grandes cantidades de jitomate
5. Plantas industrializadoras de nopal	- Municipios y localidades que presentan aptitudes para grandes plantaciones de nopales
6. Molinos, envasadoras de harinas, pastas y fideos	- Municipios y localidades productoras de granos básicos: maíz, trigo, centeno, avena y otros
7. Ingenios azucareros y producción de alcoholes	- Municipios y localidades productoras de caña de azúcar y en condiciones para la ganadería que permite usar desechos de las plantas azucareras
8. Plantas lecheras	- Municipios y localidades con praderas, pastos naturales y artificiales con desarrollo ganadero importante
9. Rastros	
10. Centrales corte de carne y plantas de embutidos	
11. Plantas de alimentos balanceados	
12. Centrales vinícolas	- Municipios y localidades con viñedos y posibilidades de ampliar el cultivo de la vid
13. Plantas de celulosa y papel	- Municipios y localidades con aptitud forestal, con reservas de bosques y con posibilidades de ampliar la explotación forestal
14. Aserraderos	
15. Plantas de parquet y chapas aglutinadas de madera	
16. Fábricas de muebles	

Fuente: INAP-BANOBRAS, Manual de empresas paramunicipales, México, INAP-BANOBRAS, 1987, p. 50.

alimentaria y autonomía para manejar otras esferas de la producción.

Aplicando previamente esa política, se buscará orientar a la industria alimentaria con base a la optimización de los recursos de la región para producir alimentos que más demanda la población, primeramente en su localidad, después en la región, el país e, incluso, en el extranjero, siempre y cuando los niveles de satisfacción del mercado vayan en este orden.

La orientación principal de las empresas mencionadas deberán dar satisfacción a las demandas colectivas para, además de arraigar a la población lograr una distribución regional del ingreso.

Dicha producción industrial será más óptima en la medida en que se realicen convenios intermunicipales, interestatales, con los diferentes sectores económicos del país, en vinculación con centros de investigación e institutos y universidades de los diferentes estados del país, para que en esta forma se aprenda del pasado y se oriente la investigación en aras de un auténtico desarrollo alimentario nacional. Cabe enfatizar que estas actividades pueden ser destinadas para otras actividades de similar importancia tales como la medicina tradicional, entre otras.

Con base en lo anterior, la producción industrial en materia alimentaria no requeriría de la utilización de maquinaria compleja y costosa, sino de la recuperación de los saberes y técnicas tradicionales, en específico, los oficios en la fabricación de herramientas y maquinaria para la producción agrícola y de la industria media.

La explotación de minerales se orientará para impulsar, aparte de las regiones que los producen, también en la fabricación de bienes de capital, mismos que promuevan a impulsen a las industrias

orientadas a la transformación de alimentos, que responderán a las necesidades locales y características de los municipios.

* Mediano plazo.- Se elaborará un estudio que determine las condiciones del suelo agrícola para la producción de determinados cultivos, los que deben responder a características y necesidades locales, apoyados en las investigaciones especificadas en el rubro anterior. En un primer momento, los cultivos no deberán contraponerse con las actividades pecuarias tradicionales de la región ni con estas formas de cultivo. Esto deberá estar orientado, asimismo, al abastecimiento del mercado interno, promoviendo la exportación de los cultivos más preciados en el mercado internacional, previa satisfacción del mercado interno.

Se promoverán, además, cooperativas artesanales para dar ocupación a los campesinos de zonas de temporal cuando éstos no se ocupen de las actividades agrícolas. Claro está que se intentará impulsar las zonas de riego, así como sus mecanismos de apoyo, tales como presas, sistemas de riego, utilización de los declives para el abastecimiento de agua. Todo esto mediante la colaboración de la comunidad municipal. Otro instrumento de apoyo sería la creación de canales para contraer créditos, para este efecto no se puede homogeneizar, pues depende de la situación económica y la capacidad organizativa en este tipo de actividades, en donde lo importante es la vinculación directa entre las autoridades municipales y sus comunidades, para que se den éstos en los tiempos y en los espacios requeridos, y no como ocurre con las formas de crédito que han funcionado oficialmente.

A través de la autosuficiencia en la producción y en la comercialización y el abasto, se industrializarán los productos en la propia región. Ello implicará la coordinación de ambas actividades (agrícolas e industriales) y a la creación de empleos autosuficientes en la misma.

Estas empresas deberán coordinarse entre sí a fin de lograr avances regionales para amortiguar las diferencias socioeconómicas. La descentralización y desconcentración en la producción repercutirá en la creación de centros regionales y de suministro y capacitación técnicas, adecuados a las necesidades de producción de cada municipio.

* Corto plazo.- Se involucrará en mayor medida al sector social de la economía, partiendo no sólo de su organización agraria, misma que es necesaria, sino retomando también la industrial. Es decir, para explotar las riquezas y potencialidades de la región. Se tomarán en cuenta las ideas y aportaciones, así como las intenciones de los directamente interesados en tal o cual proceso de la cadena alimentaria.

Para ello, el programa fundamental será la creación de empresas paramunicipales que abarquen actividades agrícolas e industriales en la rama alimentaria. Con ello se intenta promover un desarrollo al parejo de todas y cada una de las actividades productivas del municipio. De esta forma, se crearán centros de suministro que se inculen con el consumo a través de mecanismos diversos que repercutirán a lo largo de la cadena alimentaria, a fin de que se descentraliza la producción y se abaraten costos, además de aumentar el empleo y, por último, arraigo de la población en su lugar de origen. Aquí es necesaria la coordinación con el sector comercio y los demás que sean precisos.

Como conclusión global, podemos considerar que el ayuntamiento deberá ser el principal agente promotor de la inversión, pública, privada y local, en la realización de los proyectos necesarios y coherentes según las condiciones y necesidades de toda la gama de municipios encontrados a lo largo de nuestro territorio nacional.

Una empresa paramunicipal debe readecuar el proceso de toma

de decisiones, mediante la delegación de autoridad, descentralización de acciones y actividades y desconcentración de recursos financieros y técnicos, en función de un plan trianual continuo, que permita la participación amplia y directa, con base en la consulta y la ejecución de la actividad empresarial municipal. Para que de esta manera el proceso no se detenga, de ahí la importancia de mantener a las autoridades y funcionarios municipales en contacto directo con las problemáticas descritas, para que su participación revierta esta problemática y estén al tanto del desarrollo de la vida municipal.

Conforme a lo analizado a lo largo del presente capítulo, la intervención del ayuntamiento en la cadena alimentaria a nivel municipal, permitirá y logrará que se dé no sólo un mero desarrollo rural integral (plasmado en los planes de desarrollo), ni un mero desarrollo urbano (plasmado en el artículo 115), sino un desarrollo integral del municipio.

CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación hemos tratado de describir la evolución del municipio en relación con la capacidad de producir, sus alimentos y de abastecerlos y consumirlos, a partir del análisis del estudio en las fases de la cadena alimentaria, en vinculación con la formación social y política del país, es decir, cuestionando a manera de comprensión, las cuestiones políticas, sociales y económicas nacionales. Tal es el caso de los conflictos sociales, los intereses públicos-sociales. Mostrados en los tres ámbitos de gobierno, pero demostrando que repercute directamente, en la medida en que se coordine o no con el municipio, mismos que participan en toda la cadena alimentaria.

Con base en lo anterior, vimos que después de la conquista se dió fin a la relativa autonomía municipal de las comunidades, tanto en su producción agrícola, como en su gobierno y administración, mientras que en lo político y en lo económico se centralizó de una forma tal que se rompió con lo tradicional, beneficiándose los terratenientes y hacendados.

Asimismo, se polarizaron las dificultades, en torno a las dificultades de la tenencia de la tierra, con la confirmación de la naciente burguesía, apoyada ésta por el Estado. Con lo cual generarían cambios en la agricultura del país, donde se generó la expulsión de mano de obra, y por otro lado, los minifundios ejidal y privado; el desempleo y el subempleo. Y, con ello, el país cambió sus patrones de cultivo, para generar cambios en la composición de las formas de trabajo agrícola, para satisfacer la demanda de esos productos, la tecnología y la mano de obra tiende a ser más relacionada con la industrialización, que sería el punto nodal del proyecto del país.

De esta manera, se insistió en el desarrollo agrícola, de tipo empresarial, destinado a satisfacer las necesidades del mercado, basados en criterios de rentabilidad y no de beneficio social, valiéndose de los mecanismos políticos y jurídicos a su alcance. En donde se pretendió a legitimación, ante los obstáculos políticos, legales, burocráticos, económicos, etcetera. Misma que sería utilizada, bajo el nombre de la Reforma Agraria, para seguir aportando elementos a la modernización del país.

a importancia de conocer los factores de poder, los grupos inmersos, su correlación de fuerzas, es decir, no es una explicación fenomenológica, a partir de unidades producción, de su tamaño y sus datos.

Esto trajo consigo que las regiones más lejanas y de los municipios más pobres, sean los que absorban el costo político, social y económico de las insuficiencias plasmadas en los programas de gobierno, en concreto los ligados a la cadena alimentaria.

Lo que consideramos como fundamental es rescatar la participación de la comunidad para la articulación de las distintas fases de la cadena alimentaria, ya que conforme a lo aquí desarrollado podemos constatar que una estrategia alimentaria cuyas bases sólidas estén sustentadas en el municipio, sólo así se obtendrá la autosuficiencia alimentaria perdida desde hace ya varios años, y no sólo de la obtención de una soberanía alimentaria.

Por ello, después de un balance y un análisis de los distintos intentos planificadores tendientes a paliar las graves deficiencias en el campo, podemos ver las incongruencias de los planes y programas impuestos desde afuera y desde el centro ya que no retomaron nunca al municipio como célula básica de organización. Y aún cuando se hubiera retomado, existirían graves incoherencias

entre los lineamientos de planeación y la reforma constitucional al artículo 115, que se consideraron durante el reciente sexenio como los bastiones de la dirección de una política desarrollo nacional.

Se pretende, que se devuelva a la comunidad rural su importancia y fortaleza como unidades productivas, base de apoyo y despegue de la economía nacional.

Consideramos que tanto los ayuntamientos como la comunidad pueden retomar instrumentos de apoyo para promover su actividad productiva en toda la cadena alimentaria, en donde resaltamos su aspecto agroindustrial.

Asimismo, a lo largo del presente trabajo hemos mostrado tanto los límites como las potencialidades de la comunidad municipal para poder retomar esta importante actividad de la vida municipal, pues consideramos que las propuestas para potencializar dicha actividad han sido ya señaladas en detalle, con el fin de servir de directriz, ya que cada municipio puede retomarlas conforme a sus necesidades y especificidades, llevando a cabo la instrumentación de los mecanismos propuestos, en estas tareas prioritarias de la comunidad, en relación con las regiones y la nación en su conjunto.

El municipio tiene un origen eminentemente participativo de la comunidad en el gobierno. A lo largo de nuestra historia municipal señalada, odemos ver una autogestión de la comunidad, que fundamentalmente se consigue por el apoyo de la administración pública.

Por otra parte, tenemos que el municipio siempre ha promovido la colaboración y participación activa de sus comunidades, mediante el funcionamiento de su gobierno, dependencias y órganos auxiliares.

Si este esquema un tanto general es sobrepuesto a las consignas del Estado, podemos aseverar que en este orden de gobierno se encuentran los mecanismos administrativos aptos, pues cuenta con una capacidad organizativa y participativa que abarca todos los renglones de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales de la comunidad.

La importancia de instrumentar adecuadamente las empresas agroindustriales es de esencia tanto política como de económico-social, genera una modernización y eficiencia para las áreas rurales, mediante el impulso de procesos agroindustriales complejos a nivel local, factibles de ser operados y manejados por la instancia municipal, por lo cual se garantiza su eficacia y eficiencia ya señalada.

Si entendemos, entonces, que la agroindustria es una forma industrial moderna de producir los productos del campo, las obliga a que los abastecimientos que hacen a las plantas de transformación, deberán ser acordes con los requerimientos del proceso industrial, es decir, volúmenes y tiempos, requeridos y necesarios para cada municipio, estado y región..

En suma, la obtención del desarrollo del proceso alimentario a través del municipio se logrará no con una visión fragmentada de lo que deberá ser el desarrollo municipal, esto es, ni el desarrollo urbano al que se le ha facultado recientemente al municipio vía constitucional, ni con un mero desarrollo rural integral plasmado en los lineamientos de planeación, sino con un amplio y vasto desarrollo integral del municipio en conjugación con la participación de su comunidad.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Villanueva, Luis. F., Política y racionalidad administrativa, México, INAP, 1982.
- ALPONTE, Juan María, "El agribusiness, el mayor negocio del siglo". en: Crítica Política, num. 3, México, 15-30 de abril de 1980.
- ANPA, Cuahutémoc, México y sus problemas socioeconómicos, México, 1980.
- BARKIN, David, El fin de la autosuficiencia alimentaria. México, Ed. Océano, 1985.
- BERNAL, Ignacio, "Formación y desarrollo de Mesoamérica", en: Historia General de México, Tomo 1, México, El Colegio de México, 1981.
- BOLIVAR Meza, Martha Laura, El fortalecimiento municipal como proyecto de desarrollo del régimen, México, UNAM (Tesis de Lic. en Admón. Pública), 1989.
- BOLIVAR, Laura y Santoyo, Roberto, La crisis alimentaria en México y la opción municipal, México, (mimco), s/p.
- CALVA, José Luis, Crisis agrícola y alimentaria en México, México, Ed. Fontamara, 1938.
- CARDENAS, Cuauhtémoc, "Los procesos de reforma agraria. El caso mexicano", en: Revista de México Agrario, Año XII, num. 2, México, 1979.
- CARDENAS, Lázaro, Habla Cárdenas, México, Poder Ejecutivo Federal, 1941.

CASTRO, Fidel. La crisis económica y social del mundo, México, Ed. Siglo XXI, 1984.

CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial. Tipología de productores del agro mexicano, México, CEPAL, 28 de enero de 1981.

CHEVALIER, Francois, "El nacimiento municipal", en: Nexos - 99, México, marzo de 1986.

CONASUPO-Centro de Información y Estudios Nacionales, La industria agroalimentaria en México, México, CONASUPO, 1985.

DEL CAMPO, Martín y Calderón, Rosendo, "Comercialización de alimentos en México y opciones para la modernización del abasto", en: Revista Latinoamericana de Economía, num. 64-65, México, IIEc-UNAM, abril de 1986.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel, Planeación Democrática, México, INAP, 1983.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel, Quinto Informe de Gobierno, (anexo), México, Poder Ejecutivo Nacional, 1987.

DE LA MORA Gómez, Jaime, "La alimentación en México: producción, abasto y nutrición", en: Problemas del desarrollo, num. 64-65, México, IIEc-UNAM, noviembre 1985-abril 1986.

DÍAZ Polanco, Héctor, "Productivismo y estrategia alimentaria", en: Revista Nueva Antropología, num 17, mayo de 1981.

ESTEVA, Gustavo, La batalla por el México rural, México, Ed. Siglo XXI, 1986.

ESTEVA, Gustavo, CONASUPO-México, México, INAP-PADEP, junio 1988.

FAO, Anuario FAO de Comercio 1984. Vol. 38. México, 1985.

FERNANDEZ Ortiz, Luis M., Colectivización ejidal y cambio en México, análisis histórico-sociológico, México, (mimeo), 1982.

GARCIA Soto, Mario, "Disparo en los precios de fertilizantes: en un año se incrementaron en 278 por ciento". El Financiero, miércoles 6 de abril de 1988.

GARCIA Soto, Mario, "Desaparecieron 200 agroindustrias creadas en otros sexenios". El Financiero, miércoles 20 de abril de 1988.

GONZALEZ Pedrero, Enrique. La riqueza de la pobreza. México, SEP, 1985.

HANSEN, Roger D., La política del desarrollo mexicano, México, Ed. Siglo XXI, 1983.

INAP-BANOBRAS, Manual de empresas paramunicipales, México, INAP-BANOBRAS, 1987.

LINCK, Thierry. "Poder y decisión en la descentralización de la administración agropecuaria", en: El municipio en México, México, El Colegio de Michoacán, 1987.

MAGAÑA, Gildardo, Emiliano Zapata y el agrarismo en México, Tomos I y II. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.

MARTINEZ Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, México, INAP, 1984.

MEDINA Santos, Julieta, "Las importaciones del maíz aumentaron 130% en 1987, durante ese año se comprará 20% más", El Financiero, martes 16 de febrero de 1988.

MEDINA Santos, Julieta, "La legislación agraria olvidó su esencia", El Financiero, martes 2 de febrero de 1988.

MEDINA Santos, Julieta, "Más del 40% de los mexicanos padece hambre por el estancamiento de la producción agrícola: Mata", El Financiero, martes 5 de enero de 1988.

MEDINA Santos, Julieta, "Se importarán 7 millones de toneladas de básicos de persistir los actuales niveles de producción", El Financiero, 20 de enero de 1988.

MEDINA Santos, Julieta, "Sólo 15% de las tierras repartidas aptas para el cultivo; 2% tienen sistema de riego", El Financiero, 30 de diciembre de 1987.

NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México, NAFINSA, 1986.

NEWMAN Valenzuela, José, "Los objetivos políticos del municipio libre en la época contemporánea", en: Estudios Municipales, número 4, México, Talleres Gráficos de la Nación, julio-agosto 1985.

NATHAN, Gravinsky y Uwe, Frisch, Ponencia presentada en la Reunión Nacional de Ciencia y Tecnología en la Reforma Agraria, Revista Análisis, num. 23, 1º de agosto de 1968.

OLMEDO, Raúl, México, economía de la ficción, México, Ed. Grijalbo, 1982.

PADILLA Aragón, Enrique, México: desarrollo con pobreza, México, Ed. Siglo XXI, 1969.

MARX, Karl, Introducción a la Crítica de la Economía Política, México, Ed. Siglo XXI, 1983.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SPP, 1983.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, "Programa Nacional de Alimentación 1983-1988", en: Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 11, México, SPP-FCE, 1985.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, "Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral", en: Antología de la Planeación en México 1971-1985, Tomo 12, México, SPP-FCE, 1985.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, "Sistema Alimentario Mexicano", en: Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 17, México, SPP-FCE, 1985.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, "Sistema Nacional para el Abasto", en: Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 13, México, SPP-FCE, 1985.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, "Sistema Nacional de Planeación Democrática", en: Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 17, México, SPP, FCE, 1985.

PSUM, Voto particular que presentan los diputados del PSUM sobre el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1987, México. (mimeo), 1987.

RAMA, Ruth, "La agroindustria mexicana: su articulación con el mercado mundial", en: Investigación Económica, núm. 147, enero-marzo 1979.

RESTREPO, Iván, et. al., El agrarismo mexicano y la reforma agraria, México, Ed. FCE, 1984.

RESTREPO, Iván, Los plaguicidas en México, México, Centro de Ecodesarrollo A.C., enero de 1988, (mimeo).

RODRIGUEZ Muro, Jesús, "Implicaciones de la reforma al artículo 115 Constitucional y sus efectos sobre las actividades económicas y financieras de los ayuntamientos", en: Estudios Municipales, num. 1, Talleres Gráficos de la Nación, enero-marzo 1985.

SECRETARIA DE GOBERNACION, Democratización integral: reforma municipal, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1984.

SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1986-1987, México, 1986.

TANNEMBAUM, Frank, México, la lucha por la paz y por el pan, México, 1951.

TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1961.

TELLO, Carlos, La tenencia de la tierra en México, México, IIEC-UNAM, 1968.

TELLO, Carlos y Cordera, Rolando, México: la disputa por la nación, México, Ed. Siglo XXI, 1985.

UGARTE Cortés, Juan, La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio, Toluca, UAEM (Tesis doctoral en Administración Pública), 1985.

VILLEGAS, Abelardo, Democracia y dictadura, México, UNAM, 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1984.

"Más inflación, más desempleo y menos gasto, amenaza para 1987", PUNTO, México, D.F., del 5 al 11 de enero de 1987.

"Sistema Alimentario Mexicano, primer planteamiento de metas de consumo y estrategias de producción de alimentos básicos", Revista Nueva Antropología, num 17, mayo de 1981.

"Sistema Nacional para el Abasto", Mercados públicos municipales, México, SECOFI-SEDUE, 1984.

ANEXOS

NUMERO DE MUNICIPIOS POR ENTIDAD EN LAS DIFERENTES CATEGORIAS DE GRADO DE MARGINACION.

GRADO DE MARGINACION

ENTIDAD	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO	TOTAL DE MUNICIPIOS
Aguascalientes	-	2	6	1	-	9
Baja California	-	-	-	4	-	4
Baja California Sur	-	-	2	2	-	4
Campeche	-	5	2	1	-	8
Chiapas	31	63	16	1	-	111
Coahuila	-	1	21	15	1	38
Colima	-	2	7	1	-	10
Chihuahua	-	18	36	9	2	67
Distrito Federal	-	-	1	5	7	13
Durango	-	12	24	2	-	38
Guanajuato	5	24	17	2	-	46
Guerrero	15	45	11	3	-	75
Hidalgo	16	37	29	4	2	84
Jalisco	-	25	68	10	1	124
México	3	46	49	22	-	120
Nayarita	1	40	60	5	-	112

CUADRO 11

GRADO DE MARGINACION

ENTIDAD	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO	TOTAL DE MUNICIPIOS.
Morelos	1	9	19	3	-	32
Nayarit	1	3	14	1	-	19
Nuevo León	-	5	18	25	4	52
Oaxaca	10	17	2	1	-	30
Puebla	46	144	23	3	1	217
Querétaro	1	15	1	1	-	18
Quintana Roo	-	1	2	1	-	4
San Luis Potosí	5	32	16	2	-	55
Sinaloa	-	4	9	4	-	17
Sonora	-	6	35	26	2	69
Tabasco	-	9	8	-	-	17
Tamaulipas	-	11	22	8	2	43
Tlaxcala	-	25	16	3	-	44
Veracruz	32	90	64	15	2	203
Yucatán	4	61	19	2	-	106
Zacatecas	-	29	26	1	-	56

Fuente: Consejo Nacional de Población, información básica del Estado de ... (se consultó la información de las 32 entidades federativas), México, enero de 1987, (computarizado.)

A PEDIDOS TOTAL		B DIAG- NOSTI.	C ESTADOS CONTRACIALES DE BIENES DE CONSUMO PASIVO	D PUBLICACI/ON EST. CONIB. DE BIENES DE CONSUMO BASICO	E INVERSION PUBLICA AUTORIZADA SECTOR	F HAB.	G CAP. DE ATRALHE EN TONS.	H PNS. DE VIAS TRAKES.	I PNS. DE CARREAS EN TON. MIL PAS.	J REG. DE CARREAS EN TON. MIL PAS.
4	4,095	REGULAR	3	2,683-6	117,55-5	7,192	2757-0	55-5	3-5	0-3
7	2,015	HALA	3	1,809-5	146,413	10,114	2012-0	61-5	4-3	0-3
1	1,029	HALA	4	902-2	47,250	10,442	-	16-5	10-2	0-2
23	2,397	MUYALA	21	2,625-0	443,933	6,103	6165-0	157-1	2-9	0-4
10	2,479	HALA	19	1,426-4	235,125	9,786	2052-0	102-7	3-9	0-3
56	1,630	MUYALA	64	1,645-0	643,484	1,112	6427-0	204-1	2-9	0-4
8	2,735	MUYALA	16	1,367-5	129,979	5,946	-	193-2	6-9	0-3
12	1,043	HALA	34	1,075-6	229,063	6,759	1246-0	155-6	4-4	0-2
14	1,517	REGULAR	27	1,025-0	265,067	9,321	6117-0	115-7	0-3	0-4
2	5,475	MUYALA	8	1,268-7	21,034	2,400	-	43-2	4-5	0-2
15	1,647	MUYALA	40	617-6	243,916	14,125	1006-0	115-0	1-1	0-2
1	2,540	HALA	2	1,170-0	37,626	16,079	-	16-0	6-5	0-2
10	1,539	MUYALA	0	1,912-7	50,020	2,269	2021-3	107-9	7-2	0-4
3	1,402	HALA	4	1,114-0	69,404	15,547	-	46-5	10-5	0-1
5	2,092	MUYALA	15	836-7	65,429	5,295	-	31-7	2-4	0-2
7	2,242	HALA	14	1,579-5	175,163	6,039	1246-0	102-2	4-0	0-5
1	3,695	HALA	12	323-7	87,524	22,929	-	22-0	0-2	0-2
15	3,191	HALA	62	669-0	491,495	11,648	3106-0	144-3	4-6	0-4
29	1,014	MUYALA	21	1,042-0	225,012	10,150	1014-0	232-0	7-4	0-4
29	813	HALA	10	1,440-0	166,541	6,424	615-0	122-7	5-3	0-2
4	3,245	HALA	4	3,343-2	111,651	9,246	-	127-9	9-6	0-2
8	2,905	MUYALA	19	611-1	59,046	4,999	1046-0	56-0	5-1	0-3
4	2,762	HALA	15	866-4	76,470	13,764	2422-0	49-2	3-9	0-3
49	1,079	HALA	51	1,317-0	507,250	6,744	2292-0	514-2	2-7	0-4
16	1,454	HALA	18	1,972-7	75,470	4,726	2019-0	87-9	2-9	0-3
4	1,744	HALA	7	976-5	109,250	15,217	1700-0	69-1	0-8	0-4
3	2,475	HALA	4	1,671-0	99,415	12,494	-	24-0	4-7	0-3
29	1,677	MUYALA	21	1,554-8	1,237,686	25,611	2631-0	256-7	4-5	0-4
12	6,261	MUYALA	59	1,213-3	569,129	7,5-2	7453-0	225-9	2-4	0-5
6	3,682	MUYALA	42	410-9	92,177	4,449	673-0	124-2	6-6	0-3
2	2,478	MUYALA	11	450-5	67,200	13,559	-	16-5	2-5	0-3
6	2,583	MUYALA	5	1,341-0	264,667	17,043	673-0	61-0	4-2	0-3
10	3,017	HALA	45	1,206-6	672,402	12,322	1006-0	124-4	2-4	0-4
12	2,765	MUYALA	20	1,159-6	156,735	5,812	3412-0	152-4	4-5	0-4
14	2,659	HALA	14	2,659-0	181,246	4,871	2995-0	156-9	4-6	0-6
37	2,108	MUYALA	34	2,249-1	166,269	7,182	8211-0	296-2	2-4	0-4
3	19,919	MUYALA	26	1,259-4	114,945	3,560	-	226-1	3-9	0-6
7	1,649	HALA	9	1,297-7	71,694	6,130	1267-0	61-7	5-6	0-5
15	1,792	MUYALA	10	2,673-7	361,047	13,295	1746-0	82-3	3-2	0-4
6	5,657	HALA	19	1,786-2	147,773	4,751	1559-0	47-5	1-4	0-2
1	4,774	HALA	5	974-8	71,210	14,747	-	23-5	7-0	0-5
4	1,678	HALA	14	542-2	52,963	6,977	673-0	36-7	4-6	0-2
1	3,489	HALA	5	670-0	71,520	24,065	67-3	16-5	5-5	0-5
5	4,424	MUYALA	42	526-1	207,645	7,297	1005-0	81-3	2-7	0-2
10	2,993	MUYALA	45	840-3	404,735	11,912	1251-0	151-0	4-0	0-5
5	4,375	MUYALA	12	1,621-1	109,291	5,617	67-3	23-7	1-6	0-2
1	3,191	REGULAR	10	619-1	59,331	7,242	1246-0	14-0	1-7	0-2
7	2,161	HALA	29	756-4	64,600	4,291	-	76-9	5-1	0-5
47	905	HALA	27	1,225-6	2,109,039	47,245	6519-0	226-0	5-0	0-9
2	2,792	MUYALA	7	471-4	86,747	10,457	-	22-0	4-7	0-1
3	4,312	MUYALA	29	493-4	391,041	27,063	-	84-6	6-0	0-1
52	437	HALA	23	150-0	165,087	13,249	673-0	120-8	5-0	0-1
8	2,947	HALA	22	729-9	305,216	11,625	-	37-9	2-4	0-2
1	1,444	REGULAR	12	91-0	74,377	1,444	939-0	11-5	1-3	0-2
2	7,525	HALA	17	1-5-4	59,058	3,709	-	44-6	3-0	0-5
11-7	3045		21-4	1259-6	297526-7	11095-7	2593-5	110-4	4-9	0-3

MUNICIPIOS DEL EL ESTADO DE MEXICO
SEGUN GRADOS DE DESARROLLO
ALTO DESARROLLO (1985)

MUNICIPIO	REG.	POBLACION				P. E. A. Y SECTORES				EST. TIPO. GR. 2	USO DEL SUELO					No. DE LOCAL.	N DE LOCALIDADES QUE NO DISPONEN DE SERVICIOS DE				ALUM. / 101. ESC.	
		TOTAL	URB. S	RURAL S	DENSIDAD POR. HAB/KM 2	TOTAL	PRIM. S	SEC. S	TERC. S		AGRIC. SUP. AG. SUP. COS. NA.	SUP. AGR. COS. / DE MAIZ	IND. URB. OTROS	AGUA	ALCA.		PAVI.	ALUM.				
MOTUILUCAN	I	110,961	66.0	44.0	773	32,845	9.3	31.6	59.1	143.5	42.7	5,538.1	75.0	-	7.4	49.9	45	9.0	39.0	42.0	22.0	204.8
LOS REYES LA PAZ	III	161,422	96.0	6.0	593	47,619	2.6	34.5	62.9	27.2	21.7	507.3	85.7	1.9	35.4	41.0	30	23.0	37.0	78.0	38.0	394.2
TOLUCA	I	448,911	93.0	7.0	1,116	151,458	10.6	22.2	67.2	420.1	60.2	26,083.3	91.5	0.9	11.0	19.8	136	0.7	21.0	33.0	36.0	421.6
CUAUTITLAN	II	55,568	64.0	36.0	1,490	17,772	6.2	35.7	58.1	37.3	57.1	1,921.6	25.7	10.0	26.3	6.5	10	10.0	30.0	40.0	10.0	517.9
TECAMAC	I	140,954	23.4	16.6	918	42,286	7.0	30.7	12.3	153.4	65.9	10,234.8	41.6	0.5	14.7	14.9	20	-	8.0	10.0	1.0	36.5
METEPEC	I	133,967	65.0	31.0	1,840	49,452	9.8	30.9	59.3	70.4	77.8	5,271.5	97.6	0.4	16.9	4.9	49	10.0	14.0	24.0	31.0	335.2
MEZAHUALCOYTL	III	1,955,346	100.0	-	30,636	666,964	0.9	31.5	17.9	62.4	-	-	-	-	78.3	21.7	53	-	-	-	-	269.4
TULITLAN	III	209,194	85.2	14.3	3,742	61,712	3.6	42.5	11.3	55.9	45.9	1,416.9	49.5	1.2	13.5	20.0	35	2.0	9.0	13.0	7.0	369.3
MEXICALPAN	III	947,832	99.0	1.0	8,727	229,346	1.5	29.0	66.7	145.8	21.6	1,377.4	93.7	2.0	43.9	32.5	207	-	0.5	25.0	4.0	451.7
CUANGUITLAN IZCALLI	III	306,129	73.0	23.0	2,385	92,965	3.4	36.8	59.8	109.9	52.4	4,374.1	70.9	2.9	28.7	15.7	56	-	27.0	38.0	23.0	246.7
TEMEPEHUALTLAN	III	1,019,457	100.0	-	16,393	227,440	1.0	35.3	43.7	62.2	44.3	-	-	10.5	39.5	6.2	232	-	0.5	4.0	-	365.6
TECATIPEC	III	1,275,752	96.1	1.9	8,196	387,223	1.2	31.8	14.8	155.4	15.8	1,730.7	31.7	10.8	51.9	21.5	225	28.0	31.0	34.0	24.0	441.0
TATIANAPAN DE TAMPACOA	II	374,988	96.0	4.0	4,171	121,971	1.3	33.1	45.1	89.9	11.3	64.4	75.3	-	4.6	4.6	96	16.0	21.0	27.0	18.0	263.7
DOMCALCO	III	167,144	29.0	11.0	4,708	52,316	2.2	28.5	49.2	75.5	21.6	725.3	100.0	-	28.1	45.3	11	9.0	9.0	9.0	9.0	325.2
PROGNOSIS		523172.6	86.7	16.4	5955.4	162954.4	4.4	32.9	49.2	112.4	39.7	4865.4	70.2	4.1	31.4	21.9	83.9	32.0	15.0	26.4	18.8	269.8

1 / COMPRENDE P. E. A. UBICADA EN COMERCIO, TRANSPORTE, SERVICIOS Y NO ESPECIFICADO.

2 / COMPRENDE USOS FISCALIDAD, FORESTA, ETC.

3 / TOTAL DE ALUMNOS ENTRE EL TOTAL DE ESCUELAS DEL MUNICIPIO.

4 / COMPRENDE GENERALES TITULADOS Y PASANTES, ESPECIALISTAS DIVERSOS Y ODONTOLOGOS.

5 / COMPRENDE SOLAMENTE TIENCAS DICONA, CAMPESINAS, CONSUMO DE AUTO-SERVICIO - OTROS (BERONAS, CDM, DIF, ETC.), AGENAS DE MOLINOS Y TORTILLERIAS.

6 / MILLES DE PESOS POR SECTORES, PESOS POR HABITANTE.

4		5			6					
TOTAL	MEDICOS / HAB/MED	DIAG. NUTRI.	ESTABLEC. / COMERCIALES DE BIENES DE CONSUMO BASICO	POBLACION/ EST. COMER. DE BIENES DE CONSUMO BASICO	INVERSION PUBLICA AUTORIZADA SECTOR	HAB.	CAP. DE ALMACEN. EN TONS.	KMS. DE VIAS TERRES.	KMS. DE CAMINOS POR CADA MIL HAB.	KMS. DE CAMINOS POR CADA KM-2 SUP.
82	1,353	MALA	72	1,541.1	1,114,638	10,045	-	89.3	0.8	0.6
32	5,044	MALA	37	4,362.7	3,752,506	23,246	10,177	15.3	0.1	0.6
1,031	455	MALA	250	1,875.6	12,481,845	26,619	181,208	208.2	0.4	0.5
97	573	MALA	29	1,984.5	263,423	4,741	69,677	30.4	0.5	0.8
2	70,477	MALA	23	6,128.4	188,010	1,346	1,346	72.2	0.5	0.5
108	1,232	REGULAR	17	7,827.4	2,001,529	15,042	673	48.0	0.4	0.7
422	4,633	MALA	692	2,825.2	3,590,111	1,836	100	-	-	-
182	1,149	MALA	24	8,716.4	1,918,450	9,171	300,386	24.4	0.1	0.3
740	1,281	MALA	302	3,138.5	4,695,526	4,954	33,625	64.3	3.0	-
24	755	REGULAR	3	102,040.0	1,922,093	6,279	-	64.2	0.6	13.9
983	1,037	MALA	109	9,352.8	4,074,197	3,996	277,742	45.5	0.0	0.5
737	1,728	REGULAR	176	7,237.2	1,588,225	4,235	249,551	70.5	0.0	0.5
92	4,076	MALA	29	12,930.6	1,588,225	4,235	15,570	19.3	0.0	0.2
10	16,714	MALA	11	15,194.9	2,128,198	12,773	-	7.3	0.0	0.2
324.4	7893.4		126.6	13225.4	2950493.3	9179.9	103641.4	58.4	0.5	1.6

MUNICIPIOS TOTAL HAB/1000	ESTAB. CONSERVALES DE BIENES DE CONSUMO BASICOS	POPULACION EST. COMAR. DE BIENES DE CONSUMO FASICO	INGRESOS PUBLICA AUTENTIZADA SECTOR		CAP. DE ALMACEN. EN TONOS	IND. DE VIAS TERRES.	IND. DE CANTAS POR CADA MIL HAB.	IND. DE COMUN. POR CADA MIL HAB.	IND. DE SOP.	
			6	7						
6	1,997	REGULAR	9	1,271.0	32,060	2,671	-	21.6	1.9	0.1
16	1,051	MALA	8	2,041.0	74,155	4,512	2,740	32.4	2.0	0.2
23	1,457	MALA	16	1,460.0	226,525	4,972	522	65.7	1.6	0.0
5	3,250	MJF PALA	1	1,254.0	419,760	31,110	-	46.6	4.1	0.3
2	5,746	MALA	10	1,129.0	124,602	10,424	673	57.0	4.4	0.6
7	1,556	REGULAR	7	1,056.0	37,400	2,702	-	9.1	0.5	0.2
20	1,601	MALA	48	914.0	454,235	14,429	9,204	21.9	1.4	0.2
13	3,760	MALA	68	1,035.0	423,904	6,254	2,019	101.0	1.4	0.2
15	1,540	MALA	29	796.0	122,168	5,289	673	22.1	1.0	0.7
7	3,736	REGULAR	24	1,070.0	352,630	14,968	-	20.1	0.8	0.2
4	4,792	MALA	23	651.0	159,723	7,269	1,334	25.5	1.3	0.3
29	1,642	MALA	26	1,277.0	1,295,244	24,140	-	107.7	2.5	0.2
7	1,422	REGULAR	13	1,343.0	125,624	4,356	1,220	22.3	0.9	0.4
4	5,229	REGULAR	14	922.0	152,500	11,792	1,096	10.1	4.4	0.4
21	2,123	MALA	37	1,295.0	209,302	4,577	2,250	70.3	1.7	0.6
6	759	REGULAR	10	455.0	70,025	15,353	-	7.5	1.7	0.2
112	1,676	MALA	65	2,200.0	1,694,123	9,624	24,023	31.0	0.4	0.2
1	2,904	REGULAR	3	980.0	46,700	16,021	754	10.4	3.4	0.4
51	1,416	REGULAR	63	1,146.0	2,415,559	33,452	10,374	22.0	1.1	0.4
7	6,264	MALA	15	2,474.0	422,800	30,289	482	12.7	0.2	0.2
7	2,312	MALA	9	2,187.0	82,682	4,200	1,047	22.3	1.4	0.2
1	2,250	REGULAR	3	750.0	42,000	10,416	-	4.0	1.8	1.1
4	2,452	REGULAR	21	471.0	432,930	20,219	-	4.3	0.4	0.2
10	925	MALA	14	661.0	62,760	4,428	-	3.7	0.4	0.4
2	3,435	REGULAR	6	1,154.0	61,154	5,750	1,241	9.3	1.3	0.4
4	7,241	REGULAR	62	209.0	47,900	2,424	-	43.4	3.5	2.2
1	5,052	REGULAR	3	4,242.0	25,000	6,955	-	5.3	1.0	0.4
7	3,419	REGULAR	25	1,230.0	220,968	7,180	1,479	70.2	2.5	0.4
9	724	MALA	9	712.0	40,000	1,000	-	4.3	0.7	0.6
3	3,192	MALA	12	797.0	75,562	6,230	-	16.4	1.7	0.4
9	5,110	REGULAR	16	2,674.0	187,327	4,117	-	17.5	0.4	1.0
8	3,441	MALA	11	2,447.0	137,695	4,228	-	7.7	0.2	0.6
6	6,542	REGULAR	27	1,422.0	142,029	3,444	810	7.2	0.2	0.2
32	1,741	MALA	56	1,071.0	1,359	21,571	5,233	11.8	1.3	0.2
10	2,126	MALA	42	911.0	495,938	12,962	55,429	46.5	1.2	0.2
5	6,979	REGULAR	54	321.0	181,467	-1,176	-	91.4	2.6	0.7
12	11,731	REGULAR	44	2,193.0	2,444,536	19,736	-	11.5	0.6	0.2
114	1,264	MALA	29	5,075.0	704,260	4,459	5,440	101.1	0.7	0.4
17	2,402	REGULAR	27	1,512.0	201,449	4,929	-	41.5	1.0	0.2
6	3,335	MALA	24	923.0	37,224	3,341	1,006	16.4	0.7	0.2
1	7,020	REGULAR	9	826.0	49,195	6,400	673	4.7	0.4	0.2
29	312	REGULAR	20	1,250.0	314,610	7,784	25,000	47.7	1.2	0.2
1	7,496	REGULAR	-	-	-	12,121	673	5.0	3.4	0.3
46	1,261	MALA	46	2,541.0	258,205	9,056	17,495	90.1	1.0	0.3
2	5,047	MALA	9	1,121.0	47,605	4,717	-	0.5	-	-
2	1,075	MALA	11	7,422.0	84,500	2,628	-	7.2	0.2	0.2
3	2,570	REGULAR	5	4,112.0	102,122	4,966	-	24.5	1.2	0.2
14	5,117	MALA	5	1,743.0	37,256	1,714	-	27.5	0.7	0.2
93	1,456	REGULAR	132	1,212.0	2,195,954	16,274	42,970	82.5	3.4	0.2
-	-	REGULAR	13	1,752.0	82,470	2,523	-	1.5	0.2	0.4
5	1,915	REGULAR	8	1,176.0	84,500	5,537	-	25.1	4.0	2.4
1	12,424	REGULAR	15	595.0	62,156	4,659	-	2.1	0.2	0.2
10.3	3740.7		25.8	1579.0	350250.1	10271.1	10226.6	26.9	1.2	0.5