

893
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



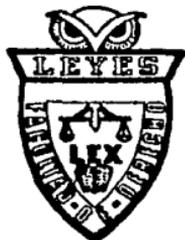
FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS JURIDICO DEL PROGRAMA
NACIONAL DE MODERNIZACION DEL
CAMPO 1990-1994"

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION DE
LAS LEYES PROFESIONALES

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SEVERIANO VILLA NUÑEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CIUDAD UNIVERSITARIA,

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAGINA:

INTRODUCCION I

CAPITULO: I

"ENFOQUES DE MODERNIZACION DEL CAMPO EN MEXICO".

1) ANTECEDENTES.	1
2) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.	22
3) LEY DE PLANEACION.	28
4) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.	45
5) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.	56

CAPITULO: II

"POLITICAS GUBERNAMENTALES APLICADAS AL CAMPO".

A) INSTRUMENTOS DE APOYO Y ESTIMULOS AL CAMPO.	72
A-1) CERTIDUMBRE EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.	79
A-2) FINANCIAMIENTO.	83
A-3) SEGURO.	88
A-4) RECURSOS HIDRAULICOS.	94
A-5) INSUMOS.	109
A-6) INFRAESTRUCTURA.	114
A-7) COMERCIO INTERIOR.	121
A-8) COMERCIO EXTERIOR Y APERTURA COMERCIAL.	129
A-9) INDUSTRIA RURAL Y AGROINDUSTRIAS.	134
A-10) PRECIOS Y COMERCIALIZACION.	140
A-11) EDUCACION SUPERIOR Y CIENCIA Y TECNOLOGIA.	147

	PAGINA:
A-12) ASISTENCIA TECNICA.	155
A-13) ORGANIZACION Y CAPACITACION.	160
CAPITULO: III	
"EFECTOS SOCIO - JURIDICO".	
1) DIAGNOSTICO Y PROBLEMATICA DEL SECTOR CAMPESINO.	164
2) OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS.	178
3) RESULTADOS.	191
CAPITULO: IV	
"FACTORES QUE IMPIDEN LA MODERNIZACION DEL CAMPO".	
1) LA INSEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS NUCLEOS AGRARIOS.	195
2) LA INSOLVENCIA DE LOS NUCLEOS AGRARIOS.	199
3) LA FALTA DE ORGANIZACION INTERNA.	201
4) FALTA DE RECURSOS ECONOMICOS.	203
5) SUGERENCIAS Y PROPOSICIONES.	205
C O N C L U S I O N E S .	208
B I B L I O G R A F I A .	212

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

La modernización del campo descansa en la diferencia esencial que existe entre los grupos campesinos y los programas gubernamentales.

Ya que las formas económicas-productivas que se observan actualmente en el sector campesino mexicano, tiene antiguos orígenes y no pueden ser exactamente comprendidas si se desconoce este sector. De ahí que el pasado de las formas económicas productivas que vale para explicar su presente, es también necesario para normar el futuro de la modernización del campo.

Los datos que tenemos sobre la economía productiva del campo de la época colonialista y posteriores a la revolución mexicana, podemos asegurar que se tenía una producción suficiente para cubrir las necesidades de la población poco numerosa. Pero proyectándonos un poco más hacia la actual época y en razón a que el territorio mexicano se encuentra poblado por una gran diversidad de grupos indígenas que conforman la sociedad del campo mexicano y aunado a ellos, las diferencias culturales, alimenticias, religiosas y costumbres, no es tan fácil de unificarlos y de esta manera se tenga una aplicación uniforme de los programas gubernamentales para la modernización del campo. Es de hacer notar que en el concepto de modernización o transformación del campo no es tan nueva como se pudiera pensar, tomándose en consideración la miserable condición de los trabajadores del campo en la época anterior a la conquista, si consideramos que realizaron sus tareas sin ayuda de bestias de labor, que no existían y sin instrumentos o maquinarias agrícolas adecuadas; pero cuando se empezó a utilizar los elementos señalados sobre las actividades -

del campo, ya se tenía un matiz de transformación del mismo - en relación a época del tiempo que se vivía.

El trabajador campesino dentro del marco de la pequeña industria familiar, el peón y el obrero asalariado, se encuentran en diferentes circunstancias económicas; pero en general puede decirse que apenas ganan lo necesario para atender sus necesidades que son por cierto muy reducidas.

El conglomerado campesino es un reflejo de la organización social del país. Hay en él un pequeño grupo de campesinos que poseen mayores y mejores extensiones de tierras que los demás campesinos, eson son los señores amos, la aristocracia del pueblo; en segundo lugar viene el término representado por los que poseen tierras en cantidad y calidad apenas suficientes para mantenerse denteo de una pobreza llevadora y, por último, encontramos a los que poseen apenas un solar, un jacal, un pedazo de tierra, el cual no basta para mantener su vida y la de su familia. El ejidatario en el mejor de los casos, recibe cuatro hectáreas de tierra de riego, de acuerdo con las disposiciones agrarias vigentes y de ellas obtienen por término medio, una utilidad que puede calcularse en un salario mínimo.

Pero la mayor parte de los ejidatarios, según consta en estudios estadísticos oficiales, tienen menos de cuatro hectáreas de tierra, generalmente de temporal.

Como es fácil de entender y comprender que existen regiones del país en donde la fertilidad del suelo o un equitativo reparto del mismo, procura a los campesinos prosperidad evidente, y en otras en donde las malas condiciones de la tierra, la densidad de la población, la extrema incultura y diver

Los factores y circunstancias, determinan la miseria constante, como por ejemplo en el Valle del Mezquital del Estado de Hidalgo, en que habitan una parte considerable de la raza - - Otomí, así como en otras regiones de las entidades federativas. Empero, es necesario tener en cuenta que las necesidades del campesino mexicano son pequeñas. Su alimentación y su indumentaria, su vida social, ofrece una sencillez extrema.

Invariablemente que los campesinos indígenas que se encuentran en mejores condiciones económicas, se alimentan, - además, con carne, con pescado, etc; pero sin lugar a duda, - el campesino come tortillas y chile, atole de maíz, pinole de maíz, maíz, en fin, preparado en sus múltiples formas, según las costumbres tradicionales de cada uno de los núcleos agrarios.

El escaso valor de la alimentación del campesino mexicano, no se debe a la baratura de los artículos que consumen, sino la clase de ellos y a la cantidad que puede adquirir.

La mayor parte de los grupos agrarios mexicanos no tienen gastos de habitación; todas las familias poseen un solar y una casa. Siendo el tipo y la calidad de la casa, varían te, principalmente de acuerdo con el clima; pero también con ciertas condiciones psicológicas de cada grupo campesino. En general, el campesino, desde mucho tiempo hacia el pasado, se ha preocupado muy poco por la solidez y el confort de su morada; elevando a sus dioses grandes pirámides, enormes y bien labrados templos; él vivió en jacalillos de varas, de troncos de árboles, techados con palma o con zacate o con pencas de - maguey, y que a la fecha en la reminiscencia de la actual situación de la vivienda campesina.

Pero no hay de olvidar que la habitación del campesino

no tiene un indudable sello transitorio, esto es, debido a - que los materiales con que se construyen significa un gasto - mínimo para su bolsillo, o sólo el gasto del trabajo personal.

Lo grave del caso, es que el campesino y en general - los núcleos agrarios no se esfuerzan por rebasar y superar to - da una gama de factores que dan margen a que se les atribuyan como propios de resolver, es decir, rebasar el límite que los caracteriza, una premisa muy importante y que es de señalarse y que se debe de tomar en cuenta para la modernización del -- campo, es que, el campesino trabaja lo indispensable para pro - curarse alimentación, ropa, esas son sus necesidades del cam - pesino, su límite económico imprescindible.

El hombre del campo, en general no tiene apego al di - nero, ambición de conseguirlo y poseerlo; ya que como conse - cuencia de su marginación a que ha sido objeto, incultura, etc. No se da cuenta el papel tan importante que desempeña la mone - da en el mundo exterior de él. Cuando por circunstancias lle - ga a obtener mayores ingresos de los que requieran sus necesi - dades ya mencionadas, invierte el sobrante en la compra de ga - nado o de un pedazo de tierra, sin tener esta última, mejoras agrícolas. El conjunto de los núcleos agrarios en su mayor - parte, vive dentro de un círculo vicioso difícil de romper. - La miseria los ha conducido a acomodar su existencia en el - marco de ciertas formas económicas exiguas y los ha mantenido en ellas, por mucho tiempo, hasta imprimirlas indeblemente en su ser mismo, de tal modo que aún en los casos en que disponen de medios económicos suficientes, no abandonan esas formas - que constituyen parte esencial de su propia cultura. La produc - ción y productividad del campo se encuentra limitada por su - cultura.

Y precisamente esa limitación de la producción y productividad del campo, es lo que hace extraordinariamente complejo el problema de elevarla.

Haciendo excepción de algunos núcleos agrarios que - habitan en regiones inhospitalarias, los demás llenan satisfactoriamente sus necesidades mínimas y como no anhelan más, - en realidad no tienen problemas económicos.

Esto se refleja cuando se viene a la mente y se mira la indudable paz y en cierto bienestar de los grupos agrarios que se hayan en frecuente contacto con la población de mejor cultura del país.

Después de todo lo antes señalado, se puede plantear la interrogante premisa ¿Hasta qué punto tenemos derecho de - perturbar a los núcleos agrarios imponiéndoles los aparentes - bienes y los indudables males de nuestra civilización?; en mi particular punto de vista humilde, si esos grupos agrarios, - étnicos vivieran fuera de las fronteras del país, no tendríamos ningún derecho; pero como están dentro de nuestro territorio, sino tenemos precisamente ese derecho, si nos concierne - y tenemos la obligación y necesidad de sumarlos a la cultura - y a la economía de México.

De ahí que como resultado para llevar a cabo esa - - transformación, se requiere, en mi concepto; si hemos de atender a los complejos aspectos del problema, ya señalados, medidas de carácter legal, de carácter económico y de índole cultural.

C A P I T U L O I

"ENFOQUES DE MODERNIZACION DEL CAMPO EN MEXICO"

- 1) ANTECEDENTES.
- 2) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
- 3) LEY DE PLANEACION:
- 4) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988 .
- 5) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 - 1994 .

1) ANTECEDENTES .

El proyecto y pensamiento de la planeación y modernización del campo tiene su origen en las diversas leyes que se han dictado con el propósito de encontrar la más viable y mejor solución al problema agrario, que es uno de los tantos - que no se le ha podido dar una proyección que le permita el encuadernamiento a la economía nacional y de esta forma contribuya en el desarrollo del país; toda vez que es uno de los sectores más olvidados y del cual necesitamos para que se tenga alimentación para el conglomerado humano y con ello perdura una estabilidad política de la que tanto requiere el país. De lo contrario sería triste y lastimoso que en México como país en alboros en vía de desarrollo, antes de resolver los problemas posteriores y producto de la revolución, se viera envuelto por lo mismo, de ahí la urgencia de tratar de darle una clara y pronta solución al problema que nos agrava tanto.

Lo que ha dado lugar a que en el transcurso de los últimos 65 años, los esfuerzos realizados en el país en materia de planeación han sido un elemento importante para consolidar las bases fundamentales de la acción política, económica y social que orientan el desarrollo, desde la acción del Estado.

El lapso de tiempo que a recorrido la planeación ha sido amplia, sus raíces se puede afirmar que se remontan al movimiento revolucionario de 1910, y aun antes. Durante el período de la lucha armada proliferaron diversos planes de carácter básicamente político, cuyos pronunciamientos y programas dieron margen a la crítica del régimen porfirista y banderas a la lucha. Su objetivo principal era acumular consensos de las facciones revolucionarias.

La revuelta social dió origen al diseño de un Proyecto Nacional que estableció las características fundamentales para el desarrollo, político, económico, social y cultural de México; en él se configuraron los ordenamientos clave de las actividades de planeación, que se llevarían a cabo posteriormente.

Con la promulgación de la Constitución el día 5 de - Febrero de 1917, las demandas populares del movimiento armado se tornaron en base legal para dar paso a las modificaciones a la estructura política y social del país.

La Constitución de 1917 incorporó principios fundamentales, tales como el Sistema Federal, la división de poderes, la no reelección, los derechos individuales y sociales. Aunado a lo anterior se otorgaron al Estado un papel de suma importancia en la conducción de los asuntos económicos y sociales de la Nación. Asimismo, la esencia de los artículos 3, 27 y - 123, entre otros, coloca a México como el primer país del mundo en haber garantizado los derechos sociales.

También quedó establecida una nueva concepción de - los fines del Estado, el condicionamiento de la propiedad privada al interés público, el mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases de una economía mixta, la defensa de los derechos de los obreros y campesinos y el dominio directo de la Nación sobre los recursos básicos, como condición necesaria para afirmación de nuestro ser Nacional.

Entre estos planes puede señalarse el de San Luis - Potosí, el de Guadalupe, el de Ayala y el de Agua Prieta entre otros.

La Constitución se convirtió en el Cuerpo doctrina - rio y marco de efectividad de los gobiernos posteriores, para guiar su acción en el establecimiento de condiciones favora - bles que propiciaron la estructuración o ordenamiento de la - economía y la sociedad, dentro de un contexto de estabilidad - política. Por lo que en un primer momento, el problema políti - co en este período de hostilidades fue el fundamento, pues es - taba latente el riesgo de que la lucha por el poder impidiera - o retrasara la institucionalización del proceso revoluciona - rio. En el campo económico la lucha armada impidió aprovechar los estímulos provenientes del exterior, como resultado de la Primera Guerra Mundial, afectando severamente la actividad - productiva.

De este hecho se tuvo la urgente necesidad y con fun - damento de que la Constitución dió la pauta para instaurar un nuevo orden institucional capaz de estructurar las relaciones que se gestaban en el seno de la nueva sociedad. La institu - cionalización del proceso revolucionario no fue nada fácil, - sino larga y difícil.

Pero se tenía y se era necesario iniciar la recons - trucción del país y contar con un fuerte, legítimo país y -- orientado a preparar el camino para un nuevo tipo de desarro - llo.

Durante el período presidencial de Alvaro Obregón - (1920-1924) las tareas de reconstrucción se vieron limitadas - por la situación crítica de las arcas financieras públicas, - lo que fue determinante para que se atendieran las periorida - des culturales como aspectos de la educación y de la deuda ex - terna.

En el ámbito educacional se desarrollaron campañas-

contra el analfabetismo, se difundieron los productos de la cultura universal y nacional e iniciándose la incorporación de las minorías a un sistema escolar nacional. Pero para el gobierno de Obregón, el servicio de la deuda constituía un grave problema; por una parte, los ingresos fiscales eran reducidos e irrisorios, y por la otra, el retraso en el pago significaba transformar a los acreedores y extranjeros y sus representantes en opositores activos. Por lo que dicho período presidencial sólo significó un proceso de aprendizaje político y administrativo, tanto de la sociedad civil como del propio estado; lo que fue un legado para regímenes posteriores.

En la gobernatura de Plutarco Elías Calles (1924-1928) en su programa encuadraba obras de carreteras, bancos oficiales, irrigación, salubridad y escuelas. Llevar a la acción dicho programa implicó un distorsionamiento financiero presupuestal y crediticio, que requirió de un mayor uso del ahorro nacional, en razón de que las fuentes de crédito interno y externo estaban cerradas, es decir, desfavorables.

En esta época gubernamental, se le considera como el período de la fundación de muchas claves para el surgimiento del México moderno; entre dichas instituciones se fundaron el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, la Comisión Nacional Bancaria, y las Comisiones Nacionales de Irrigación y de Caminos. Asimismo, se promulgó la Primera Ley de Impuestos Sobre la Renta y se inició la construcción de la infraestructura material, sanitaria y educativa del país. Empero, todas estas acciones modernizadoras de Calles, tuvieron la desgracia de ser óbices por la crisis de 1926, que originó un desorden social, como la guerra cristera.

El Estado se dió cuenta que no bastaba sólo contar con el censo de la población civil, sino que tenía que tener participación y actuación en las transformaciones en las que el país esta experimentando, planteándose de esta manera la intención de la formación de organismos que vincularan la comunicación estado-sociedad. En este marco y siendo de necesaria urgencia esa vinculación el día 15 de Junio de 1928, el gobierno expidió la Ley que crea el Consejo Nacional Económico.

El Consejo referido líneas antes, tenía como principal finalidad analizar y proponer soluciones satisfactorias a las distintas instancias gubernamentales sobre asuntos económicos y sociales. Pero la naturaleza del organismo era de función consultivo, con autonomía propia y de carácter permanente.

Su integración comprendía la participación de representantes del gobierno, de obreros, de los campesinos, de los consumidores, de los industriales, de los comerciantes y de la banca; también como de la Universidad Nacional de México, y de Sociedades Científicas y Culturales.

Todo ello con la intención de los esfuerzos a realizar, participarán activamente en las decisiones nacionales - todos los grupos sociales.

Como consecuencia de los resultados obtenidos con la iniciativa del 15 de Junio de 1928. Años más tarde, el Consejo Nacional Económico sería sustituido por el Consejo Nacional de Economía.

En su informe de gobierno de 1928, el Gral. Calles - anunció la formación del Partido Nacional Revolucionario, ex-

presando la necesidad de diseñar un proyecto de desarrollo económico basado en el cálculo, las estadísticas, la experiencia y de acuerdo con los recursos y las circunstancias de ese momento.

Con el auge de la economía norteamericana en los años 20 y en especial de 1925-1929 durante la cual se registró una notable expansión, repercutiendo favorablemente en los países del globo.

En relación a México estos efectos favorables fueron poco significativos toda vez que se encontraba en un proceso de reconstrucción y la reciente reanudación de las relaciones diplomáticas México-Estados Unidos de Norteamérica en 1923. Este proceso reconstructivo ayudó beneplácitamente para que la producción mexicana en algunos sectores alcanzará los niveles anteriores a la revolución y así empujando a la economía a crecer entre 1921 y 1928 a un 2.64% promedio anual.

La crisis de 1929-1932 conocida como depresión económica, en México incidió de manera diferente en las distintas ramas económicas, pero se concentró en la de carácter básico. Al verse disminuidas las exportaciones y las actividades ligadas a la misma se afectó, el ingreso de trabajadores y empresarios, provocándose con esto la caída de la demanda interna, y por la otra, al contraerse las exportaciones y sus precios, la disponibilidad de divisas para importar también se redujo. Dando lugar todo ello para que la actividad económica general se desplomara en alrededor de 7 y 6 %; la producción minera disminuyó en mayor medida, seguida del sector manufacturero y de las actividades agropecuarias.

Como respuesta a este acerbo conjunto de factores -

económicos, el Gobierno Mexicano elevó los aranceles a las importaciones y devaluó la moneda en más de un 30%, creando condiciones de estímulo al proceso de institución de importaciones.

Sin embargo, dada la fuerte contracción de la demanda interna, los reducidos ingresos del Estado y la inexistencia de una infraestructura adecuada, terminarían para contrarrestar el impulso a la diversificación del aparato productivo.

En el año de 1933 en México la actividad económica se había reactivado y para 1934 la depresión era superada.

LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA
REPUBLICA 12 DE JULIO DE 1930 .

A sólo dos años de la creación del Consejo Nacional-Económico y con el antecedente del I Consejo Nacional de Planeación, donde se presentaron diversidad de trabajos destacados sobre el desarrollo del país, siendo presidente el Ing. Pascual Ortiz Rubio, decretó la Ley sobre Planeación de la República el día 12 de Julio de 1930.

Visto el rubro del primer capítulo y el desglosamiento, se tiene que el tema principal es el de la modernización del campo en México a través de los diferentes documentos proyectados; como primer y único antecedente con el carácter de Ley dentro de la legislación mexicana acerca de la modernización del campo tenemos la ya citada Ley de 1930, entrando en vigor en el período presidencial del Ing. Ortiz Rubio, comprendido en dos años.

La Ley representa uno de los primeros intentos de Planeación realizados en el mundo. Su promulgación se ubica - entre dos momentos importantes de la historia económica internacional: antes de la aparición en los Estados Unidos de Norteamérica del "NEW DEAL", programa que vendría a romper con - las clásicas propuestas del *laissez-faire* y apenas dos años - después del Primer Plan Quinquenal de la Unión Soviética, único país que en aquel tiempo conducía su economía en forma planificada.

En la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 se reconocía implícitamente la limitación de los mecanismos tradicionales de asignación de recursos para ampliar - la infraestructura económica del país, y elevar al mismo tiempo, el nivel de vida de la población. De ahí el cuerpo de su texto: Que ... Toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa definido basado en el estudio previo al desarrollo ordenado y armónico del país en que se vive.

Que cuando se han multiplicado los medios de relación entre los seres humanos, cuando la industria moderna se han originado nuevas necesidades, cuando el aprovechamiento - de la tierra ha sido más justo y debido, se ha convertido el problema primitivo de un mejoramiento urbano en otro más amplio de carácter regional, y de ahí, la realización de una positiva planeación nacional.

Que México a llegado a un momento histórico en que no debe continuar apartado de este movimiento general, porque llegaría dentro de poco tiempo a tales condiciones de atraso - que el contraste existente sería cada vez más desfavorable para promover su franco desarrollo material y constructivo⁽¹⁾.

(1) Ley Sobre Planeación General de la República. D.O.F. México, 12 de Julio 1930. pág: 16

Por lo que se tuvo que manifestar el propósito de - contar con un conjunto de medidas coherentes encaminadas a re conocer y aprovechar los recursos naturales del país, llevó a que la Ley de Planeación se estableciera la urgente necesidad y formulación del "Plan Nacional de México. Con ello se daba respuesta a la necesidad de partir del conocimiento del poten cial del desarrollo, para consolidar la reconstrucción e impul sar la industrialización y modernización del país.

La misma Ley de 1930 preveía el establecimiento de - la Comisión Nacional de Planeación y de la Comisión de Programa, la primera o sea, la Comisión Nacional de Planeación, estaría bajo la presidencia honoraria del Presidente de la República e integrada por representantes técnicos de todas las Dependencias Federales, las Organizaciones Profesionales y los Organismos Representativos del Sector Privado; la segunda, o sea la Comisión de Programa estaría a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y quién se encargaría de efectuar todos los estudios, planes y programas enumerados en la Ley y se integrarían con personal de la propia Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

El Artículo primero de la ley en referencia y que en su parte conducente a la letra dice: "La Planeación de los - Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto la coordinación, - dirección de las actividades de las diferentes dependencias - del gobierno, la realización material y constructivo del desarrollo del país, en una forma ordenada y armónica, tomando en cuenta su topografía, clima, población, historia, tradición, - vida económica y social, defensa nacional, salubridad pública, y sus futuras y presentes necesidades".

En el texto de la Ley sobre Planeación General de la República se vislumbra la necesidad de planear con una dimen-

sión temporal más amplia, a partir de la cual se pudiera - - orientar las acciones emprendidas anualmente.

Con la Ley de 1930, se dió formalmente a un esfuerzo casi ininterrumpido por ordenar y encauzar el desarrollo del - país, si bien todo parece que esa Ley fue rápidamente rebasa- da por las circunstancias y hasta la fecha se carece de testi- monios sobre el funcionamiento de las Comisiones, en ella es- tablecidas y de la elaboración del "Plan Nacional de México".

EL CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA- NOS 1933 .

El Consejo de Economía de 1933 el que fue creado, co- mo consecuencia de los resultados del Consejo Nacional en el año de 1928, se perfila como instancia de consulta para coor- dinar las acciones de los diferentes sectores sociales, con - el propósito de impulsar el desarrollo económico del país.

La creación del Consejo de 1933, es con el objeto de seguir manteniendo la vinculación y activa participación de - la sociedad dentro del quehacer político, misma que ha sido - una preocupación constante del Estado Mexicano a lo largo de su transición histórica.

En la estructura del Consejo estaría integrada por - representantes del gobierno, de la iniciativa privada y de - los sectores obrero y campesino.

Es curioso que en los considerandos del decreto que crea el Consejo no exista ninguna referencia a la Ley sobre -

Planeación General de la República, tres años antes.

A finales de 1933, o sea en el mes de diciembre se publicó el Reglamento que contenía la convocatoria para la designación de representantes al Consejo. Desconociéndose las causas por las cuales no se llegó a reunir el Consejo tanto en el Primer Plan Sexenal 1934 - 1940, como en el año de 1941 se exhorta a su integración.

EL PRIMER PLAN SEXENAL DE 1934 - 1940 .

Este Primer Plan Sexenal surge como resultado de la Segunda Convención Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, en diciembre de 1933, en la cual se acuerda que Lázaro Cárdenas es el mejor para candidato a la Presidencia de la República, quién de inmediato adoptó un programa y de ahí la idea del Primer Plan Sexenal 1934 - 1940.

Siendo dicho documento la base de la campaña política de Cárdenas y sirvió posteriormente para evaluar los resultados de su administración, considerándose ante todo, como una forma de cumplir con los principios establecidos en la Constitución. El Plan significó, des, e luego, el momento de su gestión, un compromiso político con alcances y objetivos definidos. Seguía siendo su propósito el de guiar la acción del gobierno para materializar los postulados de la revolución, remarcando los referidos a la elevación del nivel de vida de la población.

También se señalaba el papel del Estado en la regulación de las actividades económicas del país, y se hacía énfasis

sis en la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Sentó las bases para lo que tiempo después se llamó la rectoría del Estado frente al desarrollo nacional.

Entre los objetivos prioritarios que se contemplaban en el Plan, era el reparto agrario, el otorgamiento de seguridad jurídica y apoyo material a los campesinos, junto con el alimento y estímulo a su organización a fin de elevar la producción y el nivel de vida.

El Primer Plan Sexenal reconoció la importancia de otorgar mejores recursos a la educación, y al mejoramiento de las condiciones de salubridad y atención médica, teniendo inclinación hacia la población rural.

No se puede pasar por alto la importancia del Plan Sexenal en las transformaciones emprendidas bajo la dirección del régimen Cardenista y que marcaría la pauta para la modernización del país y la diversificación posterior de su estructura productiva.

En el año de 1934 se creó la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la organización de la Administración Pública Federal. Dicha Comisión había de influir considerablemente para que en 1935 fuera publicada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que establecía y delimitaba las funciones, atribuciones y competencias de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, consignándose, a su vez, la obligación de que los titulares de dichos organismos presentasen sus programas anuales.

Durante el sexenio presidencial del General Lázaro Cárdenas y encontrándose vigente el Primer Plan Sexenal, se

creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que apoyaba preferentemente a los núcleos campesinos bajo el régimen de propiedad ejidal, dejando al Banco Nacional de Crédito Agrícola, la función de apoyar a los pequeños propietarios, este último Banco se fundó como se indica ("Supra").

Así pues, en el primer plan sexenal de 1934, 1940 - con una serie de medidas se pretende elevar la producción agropecuaria, lograr la utilización óptima de los recursos forestales, elevar el nivel de vida de los obreros, campesinos, coordinación de las actividades del Gobierno entre las Autoridades Federales, Estatales y Municipales.

EL SEGUNDO PLAN SEXENAL 1940 - 1946

En la Presidencia del General Manuel Avila Camacho - 1940 - 1946, se elabora este plan. Al igual que su antecesor, el Segundo Plan Sexenal, fue elaborado por el Partido Nacional Revolucionario, siguiendo la directriz de continuación de esfuerzos que en materia de planeación de Planeación del Desarrollo se habían realizado en el sexenio de 1934 - 1940.

De hecho, el Segundo Plan Sexenal seguía la pauta del primero. Consolidar la Reforma Agraria constituía su principal objetivo. También otorgaba especial importancia a la actividad industrial con la finalidad de consolidarla como eje fundamental del desarrollo, e incluía una serie de propósitos relativos a los demás sectores de la actividad económica y social, así como de la administración pública.

El plan se integró de 14 capítulos: Reparto Agrario,

y Economía Agrícola; Economía Industrial, Comercio y Crédito; Trabajo y Previsión Social; Educación Pública; Relaciones Exteriores; Gobernación; Publicidad; Hacienda Pública; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Comunicaciones y Obras Públicas; Salud; Asistencia Pública y por último Planeación y Coordinación.

Proponía que el Gobierno elaborará su propio plan de acción en términos cuantitativos y además recomendaba establecer un Supremo Consejo de la Nación, en el que participasen los diferentes sectores de la población. Al Consejo se le otorgaba facultades de tipo consultivo, semejantes a las del Consejo Nacional de Economía de 1933.

Dentro de su contenido destaca la necesidad de persistir en el reparto de la tierra, mejorar sus rendimientos mediante una mayor canalización de créditos y difusión de técnicas modernas. Se establecía igualmente la Reforma de los métodos de trabajo, impulsando de modo especial a aquellos de carácter colectivo y el establecimiento de escuelas especializadas en actividad agrícola.

Como característica importante del plan se indicaba la flexibilidad y adaptabilidad a las condiciones del momento sin perderse su esencia orientadora. En primer lugar, se argumentaba que las instituciones resultaban aún inadecuadas al nuevo concepto de desarrollo y, en segundo lugar, se señalaba la escasez de recursos presupuestarios.

En este segundo plan sexenal de 1940 - 1946; se desgregaba los objetivos sectoriales y en general, definiendo algunos conceptos referentes a la planeación y al papel del Estado en el proceso de desarrollo. Se recalca la formación -

de capital privado, y se destacaba la necesidad de impulsar - la formación de infraestructura de Comunicaciones y Transportes, como base importante para una rápida industrialización.

Durante la administración de gobierno del Presidente Manuel Avila Camacho 1940 - 1946, y especialmente en el transcurso del año de 1942, se creó el Consejo Mixto de Economía - Regional, cuya principal función sería realizar estudios socioeconómicos para cada entidad federativa. Al igual que los anteriores, este órgano estaría integrado tanto por Representantes del Gobierno Federal, Estatales y de los Sectores productivos.

En el mes de julio del mismo año, se reforma la estructura del Consejo de Economía para dar lugar y crear la Comisión Federal de Planeación, que funcionaría como órgano consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional, integrándose con siete vocales pertenecientes a las más importantes Secretarías de Estado y en la que los distintos Consejos Obreros y Patronales, así como de Ferrocarriles Nacionales, y Petróleos Mexicanos, tendrían voz pero no voto.

La Comisión Federal de Planeación no llegó a funcionar por falta de una información estadística, cuya insuficiencia y falta de exactitud obstaculizaban claramente las actividades tanto del Sector Público como del Privado.

El día 16 de Febrero de 1944, se expidió un Decreto que apareció en el Diario Oficial de la Federación del 1º de Marzo, en el cual se establecía la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México, en la Pos-Guerra. El objetivo de este organismo consistía en prever y, de ser posible adelantarse a la situación económica que se originaría al término de la guerra, así como estudiar los medios para hacerle-

frente a los eminentes acuerdos que podrían suscribir con la Comunidad Internacional en materia económica y política, es - decir, que economía, educación y relaciones son los tres temas del contenido que ocuparon los estudios de la flamante entidad.

En el período presidencial del Lic. Miguel Alemán en el año de 1946-1952, resurgió la voz de planeación económica, mismo que pensaba poner en marcha después de terminada la campaña, una vez que se supone se conocerían los problemas regionales y nacionales, estos problemas se agruparían en cuatro - grupos y que son:

Agricultura, la Industria, los Transportes y la Actividad Turística; pero todos estos principios y pensamientos - no se tradujeron en ningún cuerpo organizado de política nacional ni en programas, quedando únicamente como principios de - consulta para dicha administración.

Posteriormente y durante el gobierno del Sr. Presidente Adolfo Ruiz Cortines 1952-1958, se creó el Comité Nacional de Inversiones, el que debería apoyarse en informes que - proporcionarían todas las Secretarías de Estado, los Organismos Autónomos, y las Empresas Estatales conforme a sus propios programas de inversiones y a sus recursos financieros actuales y previstos, quienes serían los responsables directamente ante el Presidente de la República y se integraría con los técnicos que éste eligiera.

A finales del año de 1958, se estableció una nueva - Secretaría de Estado, la Secretaría de la Presidencia, concebida no sólo como medio de enlace entre la Presidencia y las demás dependencias federales, respecto a asuntos políticos y económicos, sino también como la principal dependencia coordi

nadora de la política económica, encargada de reunir todos los datos necesarios con relación a la formulación de un Plan General de gastos e inversiones del Gobierno Federal, presupuestos para la promoción y desarrollo de regiones, localidades, coordinar e inspeccionar las inversiones de carácter federal. De ahí que la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones se atribuyera a la Secretaría de Estado o sea a la Secretaría de la Presidencia con mucho mayor alcance: La Secretaría de Planeación y Presupuesto, que no llegó a prosperar o a realizarse más bien, quedando únicamente la Secretaría de la Presidencia, que a la vez iba a estar integrada por cinco dependencias que fueron: a) Comisión de Inversión; b) Planeación y Vigilancia; c) Inversiones y Subsidios; d) De Legislación; e) La de Asuntos Administrativos; La Dirección de Planeación, careció de recursos económicos para que penetrara en el campo de una planeación integral.

Pero es hasta mediados de 1962, que la Dirección de Planeación que entra a desempeñar sus funciones para las cuales había sido creada, al dotarla de personal especializado y técnicos auxiliares que en conjunto formarían y pusieron al corriente algunos programas sectoriales, programas de los que jamás fueron puestos en práctica y mucho menos se obtuvieron resultados, quedando como recuerdos en la Secretaría de la Presidencia.

En la Administración del Gobierno del Lic. Adolfo López Mateos 1958-1964, la Política Agraria, estuvo siempre dirigida a la realización de una Reforma Agraria integral, lo que significaba llevar a sus últimas consecuencias los principios de justicia social en el campo, la reglamentación del mercado interno, tales como la fijación de precios de garantía para determinados productos agrícolas, precios tope que protejan al consumidor interno en la compra de alimentos básicos, siste

ma de transporte, carretero y ferroviario para el traslado de los productos del campo, para dar cumplimiento a las anteriores premisas se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Almacenes Nacionales de Depósito, banco Nacional - Agrícola.

"La Compañía Nacional de Subsistencias Populares - (CONASUPO), fue creada en el año de 1961, por Acuerdo Presidencial del Lic. Adolfo López Mateos, teniendo como precedente la (CEIMSA) Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. creada por Decreto Presidencial de fecha 14 de febrero de 1949, cuyo objetivo era el de llevar a cabo las operaciones de abastecimiento y regulación de precios a diferencia de la CONASUPO, que tenía como funciones la de proteger y mejorar el ingreso rural a través de precios mínimos de garantía para los productores del campo, asegurar los consumos nacionales con reservas adecuadas de maíz, trigo, frijol, arroz, etc; regular los precios de los artículos de primera necesidad en los mercados de consumo y facilitar una dieta satisfactoria con productos alimenticios que vigoricen la nutrición del pueblo mexicano"⁽²⁾.

La obra agraria durante la Presidencia del Lic. Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970, fue el seguimiento del camino de la Reforma Agraria Integral, siendo una de sus metas la de mantener el equilibrio entre la actividad agropecuaria y la industria, entre la explotación y conservación de los recursos naturales; entre el desarrollo de las distintas regiones del país y los diversos tipos de industrias, las diferentes inversiones económicas y sociales, en efecto su rendimiento y superación entre la formación del capital y su debida distribución.

(2) Manual de Organización del Gobierno Federal 1969 - 1970, Secretaría de la Presidencia, página: 533.

El Lic. Luis Echeverría Álvarez al ocupar la Presidencia en el sexenio 1970-1976 y en ese lapso, el día 16 de Abril de 1971, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, a nueva Ley Federal de Reforma Agraria, en la que por primera vez, en el libro sexto, título segundo, capítulo único, se incluye el tópico denominado de "La Planeación Agraria" que comprende los artículos 454 a 457 de la propia Ley.

Durante el régimen Echeverriata, se repartieron doce millones de hectáreas, en beneficio de 219,000 ejidatarios y comuneros.

Entre la burguesía agrícola y el gobierno del Presidente Luis Echeverría se desarrolló un agudo conflicto, a causa de la inclinación de este régimen por fortalecer el sector social. Los intentos de renovación del Gobierno en este y otros aspectos de la vida política y económica, provocaron un enfrentamiento político que se agudizó con las expropiaciones que se hicieron en las postrimerías del régimen echeverrista en Sinaloa y Sonora. Para enfrentar esta situación, el Presidente López Portillo inició su régimen con un llamado a la concordia y a la unidad. Durante su régimen, los aspectos agrarios en materia de reparto pasaron a un segundo plano; la producción y la autosuficiencia alimentaria toman su lugar. Durante el sexenio López Portillista, se puso énfasis en lograr la seguridad en la tenencia de la tierra, como vía para asegurar una estabilidad social necesaria e incrementar la producción. Además de lo anterior, se intensificaron las acciones de apoyo a las zonas marginadas.

A finales del período del Presidente López Portillo, se promulgó la Ley de Fomento Agropecuario. En ella se normaron los aspectos de la planeación y programación del sector, la definición y operación de los distritos de temporal.

el uso agrícola de terrenos de agostadero susceptibles de cultivo, la mecanización, los sistemas de riego compartido, la asistencia técnica, la reagrupación de la pequeña propiedad y el combate al minifundio, el uso de tierras ociosas e introdujo una controvertida forma de organización que buscaba una acción conjunta entre la propiedad social y la privada, denominada "Unidad de Producción".

En 1982 el país se encontraba ya en una plena crisis. El Presidente De la Madrid inició su mandato buscando sortear la difícil situación económica nacional mediante el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

En el caso del sector agropecuario se sigue manteniendo la propiedad al igual que lo hace el plan Nacional de Desarrollo.

En 1970-1976 se avanzó en el planteamiento de la mecánica de Programación y en algunos planes sectoriales. No obstante el origen partidario de los planes sexenales, contenían recomendaciones sobre la planeación y coordinación de las actividades del Gobierno federal, y contribuyeron a la creación de la Comisión Intersecretarial de 1943 que, entre sus propósitos, tenía el de instrumentar algunas de las políticas del Plan 1941-1946.

Durante el período Presidencial de 1958-1965 que fue el de López Mateos, se llevó a cabo una serie de acciones tendientes a la modernización de la producción agrícola que permitía el incremento de la productividad. Estas acciones comprometieron cambios en el patrón de cultivos, incorporación de fertilizantes, semillas mejoradas, y mecanización, realización de investigaciones genéticas; acciones que contribuyeron

a un aumento considerable, siguiendo la línea trazada a principios de los años 50.

En síntesis, la Ley sobre Planeación General de la República representó un intento por dotar a las actividades de planeación de un marco jurídico adecuado con el propósito de lograr la modernización del país y elevar al mismo tiempo el nivel de vida de la población, que establecía la necesidad de tener un inventario de sus recursos naturales. Este propósito se alcanzaría mediante la formulación del Plano Nacional de México. Con él se esperaba tener un inventario de los recursos naturales y elaborar un conjunto de medidas tendientes a su aprovechamiento.

2) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA .

Tomando como referencia el Código de 1942, el cual tuvo vigencia hasta finales de la década de los setenta, en dicho ordenamiento jurídico se indicaba la estructuración de la administración pública federal, en materia agraria, la - - cual se encontraba representada además del sector centralizado- por numerosos organismos estatales centralizados, descentralizados y de participación estatal, que en una forma directa o indirecta eran los agentes a la realización de la política agraria. Dando lugar al complejo problema en el desempeño de las tareas en cada una de estas organizaciones, tales como son la duplicidad de funciones, falta de coordinación y desperdicios de recursos económicos.

Esto último va en contra de aquel principio de el Derecho, en cuanto a economía en los trámites que tienen que realizar los grupos agrarios.

No es tan viable que resulte indispensable, si no que es necesario, en un futuro próximo reducir el número de - instituciones mediante la consolidación de funciones de otras, para una mejor coordinación, eficacia y economía en los distintos programas del sector agrícola. Ello permitiría un más --- flexible establecimiento de programas y políticas con objetivos a corto y mediano plazo, lo que beneficiaría indudablemente a este sector del que es urgente salvarlo de muchas distorsiones.

En esta ambivalencia de funciones, la Ley Federal de reforma Agraria vigente y que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril de 1971 y la Secretaría de la Reforma Agraria como dependencia del Poder Ejecutivo -

Federal y como órgano directo entre las clases del campo, establece e introduce normatividad, mecanismos y organismos de consulta en el espectro de planeación; con el firme propósito de objetivizar la política agraria. Tendiente a: "Utilizar - las técnicas de la previsión a fin de establecer planes que - tengan como resultado una mejor coordinación de los esfuerzos nacionales en la materia, desterrar la improvisación y actuar racionalmente en beneficio de la clase campesina de nuestro - país⁽³⁾."

Con la normatividad que se introduce en la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, tanto a nivel Regional como nacional se pretendió crear los Consejos Regionales de Desarrollo, así como el Consejo Nacional de Desarrollo, que ambos organismos a la fecha de la elaboración de la tesis del sus - tentante no se tiene conocimiento y noticias de su funciona - miento como de sus resultados, de lo que se deduce que la pro - blemática del campo la han dejado en el más recóndito olvido - y la poca seriedad de los funcionarios muchas veces irrespon - sables en considerar como poco importante la cuestión, sin - llegar a entender y percibir las posibles revueltas sociales - a que pudieran dar origen las condiciones miserables del cam - po.

Además de darse la pauta para la formación de los - Consejos para el Desarrollo Nacional y Regional, en la Ley - Federal de Reforma Agraria, también se establece la integra - ción de dichos Consejos con profesionistas y técnicos de dis - tintas especialidades, representantes de asociaciones, organi - zaciones obreras, colegios, instituciones de cultura y cámaras de comercio e industria, Artículo 478 Ley Federal de Reforma Agraria, sin olvidar que dependen de la Secretaría de Reforma Agraria.

(3) Secretaría de la Reforma. "La Lucha de Echeverría por los Campesinos - de México". primera Edición. México, 1976. pág: 29

Con los multicitados Consejos de Desarrollo se pretendía ubicar sus funciones específicas en materia de consulta y cooperación de la acción social y económica que la Secretaría de la Reforma realice en relación a la rehabilitación y promoción en los ejidos y comunidades y nuevos centros de población, Artículo 478 Ley Federal de Reforma Agraria.

Otro enfoque que tenía como misión el Consejo, era el de opinar sobre la planeación formulada y aprobada por la Secretaría de Reforma Agraria, y de esta forma "...se procure la participación de las dependencias oficiales que intervienen en el desarrollo y realización de los trabajos correspondientes a cada una de las zonas señaladas en dicha planeación". Artículo 479.

De acuerdo a la Ley Federal de Reforma Agraria, el libro sexto, título segundo, capítulo único, epígrafe de la "Planeación Agraria", la que correrá a cargo de la Secretaría de Reforma Agraria en lo que en su sector corresponde se concibe en dos niveles:

1) NIVEL MACRO.- Consiste en formular los programas de rehabilitación agraria, y de organización y desarrollo ejidal y comunal; y otras que sean necesarias para apoyar la planeación, Artículo 454, Ley Federal de Reforma Agraria.

2) NIVEL MICRO.- Que comprende el establecimiento de los servicios de organización y métodos en la Secretaría, Delegaciones, Cuerpo Consultivo, Comisiones Agrarias Mixtas, Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, y Asesoría Administrativa a las Asociaciones, Uniones y Sociedades Agrarias, Artículo 455.

La fundamentación de la planeación y programación agraria, se contempla en la obligación que tiene la Secretaría de Reforma Agraria de realizar anualmente la recabación de la información relativa a los siguientes aspectos: a) Económico, b) Productivo, c) Social.

a) ECONOMICO.

- Tipos de financiamiento obtenido por las instituciones agrarias, e instituciones que lo otorgaron (Artículo 456-IV).
- Cuantificación de la producción agrícola y clase de productos (Artículo 456-VI).
- El inventario ganadero del ejido (Art.456-VIII).
- Infraestructura en vías de comunicación y construcciones (Art.456-LX).
- Campos experimentales y agrícolas, y variedad de productos que se ensayan (Art.456-X).
- Nuevas industrias, destacando el origen de las materias primas que transforman, bienes de ejidos o de propietarios privados (Art. 456-XI).

b) PRODUCTIVO.

- Monto y calidad del laboreo de cultivo (Art.456-III).
- Tipo de explotación, adoptado (Art. 456-II).
- Cultivos cíclicos, permanentes e intensidad de su explotación (Art.456-IV).
- Inventario de maquinaria (Art. VI).

c) SOCIAL.

- Movimiento migratorio de la población ejidal - - (Art.456-I).
- Número y origen de los trabajadores de las industrias localizadas en el área rural (Art.456-XII).
- Centros escolares y educativos (Art.456-XIII).
- Problemas agrarios pendientes de solución (Art.456-XIV).
- Estudios y proyecciones de la oferta y demanda de trabajo del sector agrario y forestal. (Art.457).

En el ámbito Constitucional al Estado se le responsabiliza de la rectoría del desarrollo nacional, que obligadamente requiere: ... "El Estado planeará, conducirá, coordinará, y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución" (Art. 25, párrafo 2ª Constitucional).

Recayendo dicha responsabilidad en los sectores públicos, privados y sociales donde se encuentran, entre otros, - los ejidos, comunidades y pequeños propietarios (párrafo 3º - Art. 25 Constitucional).

Estableciendo la ley los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, - cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores, y en general, - de todas las formas de organización social para la producción distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

A la rectoría económica del Estado Mexicano se le ubica y a la vez se le responsabiliza del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, Art. 26 Constitucional y Art. 1ª, Fracción II de la Ley de Planeación. Donde tiene cabida el desarrollo rural integral, que invariablemente debe tener el mejoramiento del nivel de vida de la población campesina. Para lo cual "... expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización, comercialización, considerando las de interés público" (Art. 27, Fracción XX).

3) LEY DE PLANEACION .

La Ley de Planeación analizada y tratada en este rubro, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de enero de 1983, durante el sexenio Presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, teniéndose el leal y loable objetivo de la transformación de la realidad del país, encontrándose sus precedentes como se indica en los antecedentes "Supra".

Como primer aspecto definiremos lo que se entiende por planeación y así alcanzando el parangón que existe entre la planeación y la modernización en la conceptualización jurídica.

Actualmente el término de planeación económica, es un tanto moderno en el sentido de que significa dirección "Gua" en la economía por parte del Gobierno Nacional o Regional, ya que en forma directa o por medio de agencias, ocasiona decisiones centralizadas sobre una esquematización de premisas de cómo y cuánto debería producirse y puede exigir determinantes sobre los precios, costos, localización y desarrollo de la capacidad productiva⁽⁴⁾.

Pero ya desde un punto de vista netamente económico se define la planeación económica como la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y regular la producción, sino encuadrarla a un fin, que consiste en la satisfacción de las elementales necesidades sociales ordenadamente jerarquizadas.

(4) Diccionario de Economía-una exposición alfabética de conceptos económicos y su aplicación- recopilado por Artur Seldon y F.G. PENNANCE-P. pag:416

Se pueden señalar como características esenciales de la planeación, que consideran de acuerdo a las circunstancias en la cual surja y del tipo de planeación de que se vaya a tratar, por lo cual si es necesario que se distinga entre lo que es la planeación en relación con la planificación y programación, ya que se puede interpretar que desarrollan las mismas funciones, no siendo cierto con esto, porque son diferentes en su forma como en su aplicabilidad como se puede ver en los siguientes:

LA PLANIFICACION: "Organización del empleo de los factores de producción por la Dirección Central, en lugar del móvil del beneficio de una economía de mercado, cubriendo un campo más amplio y se convierte en una planificación pública directa de la distribución de los recursos productivos, en atención con la distribución planificada de la renta nacional, entre los empleos públicos y privados, entre la inversión y el consumo y se manifiesta que es integral en cuanto al diámetro que abarca a todos los sectores de la economía, es racional por que aprovecha todos y cada uno de los recursos de que se disponga, se es obligatoria en cuanto tiene el carácter de ley, teniendo una observancia generat y marcando sanciones para el que no las cumple"⁽⁵⁾

La planeación, cuya función y principal objetivo es el de mantener y elevar el nivel de vida estimulado a la iniciativa privada, pudiendo ser la planeación, sectorial en cuanto se aplica a determinados sectores de la economía y es irracional en cuanto a que su aprovechamiento únicamente beneficia a un grupo escogido, los recursos encaminados al beneficio colectivo de grupo, ya que su directriz es en sentido general y su beneficio igualmente.

(5) Planificación y Bienestar-estudios comparativos de los sistemas capitalistas y socialistas. Heinz Kohler-Aorrtu. Editores- Buenos Aires, Argentina pag: 18, referencia de la página anterior.

La Programación, es propia en su aplicación en los países subdesarrollados, cuya función y principal meta es la de formular un plan que bien pueda o no realizarse, es parcial en cuanto únicamente abarca una parte del sector al que se va a destinar su aplicación tomando como punto de partida el recurso económico que se posea en el momento de su realización.

También se considera a la "Programación como la acción de elevar planes, programas y proyectos; la acción de fijar metas cualitativas a la actividad, destinar los recursos-humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo por emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la ubicación especial de las obras y actividades"⁽⁶⁾.

De ahí que se pueda afirmar que la programación es - mucho más amplia que la mera asignación de los recursos, de - formación conceptual contra la cual estamos luchando, la enten- demos como una consecuencia congruente entre objetivos, metas y acciones; la movilización de recursos humanos físicos, tec- nológicos y financieros asociados a ellos; la utilización y - modificación de instrumentos administrativos y legales, enca- minados a su fiel cumplimiento, así como la definición de los responsables de su ejecución.

Los planes se clasifican principalmente, en atención al período a que se refieren y el campo de acción que compren- dan. Por lo cual, se habla de planes corto, mediano y largo - plazo; de planes que se refieren a la economía total del país, de planes globales a determinados sectores, planes sectoriales, de planes que se circunscriben al sector público o de aquellos que incorporan también al sector privado.

"Un plan económico, puede conceptualizarse como un - conjunto de disposiciones tomadas en vista a la ejecución de

(6) Ibid. pág: 19

un proyecto que interesa para una actividad económica determinada: (7)

La Planeación a corto plazo, tiene la vigencia de un año o menos, cuyos planes se preparan a largo plazo a un fin de poder coordinar los objetivos anuales con los de largo plazo; la planeación a mediano plazo es la que comprende dos años, tres años, cuatro años y cinco años, desempeñando el papel principal; la planeación a largo plazo es la que abarca de cinco a quince años o más, se le atribuye una importancia excepcional a la determinación de las tendencias importantes del desarrollo económico y al establecimiento de la interdependencia esencial, en la época actual del progreso económico y técnico en donde se ha podido comprender que permite prever y determinar la consecución principal del desarrollo.

La formulación de planes, programas y proyectos, no tendría ningún sentido de ser, sino se tradujera en acción -- dando lugar a las transformaciones plasmadas en las metas y propósitos. Por lo que la planeación, da comienzo en el momento de la puesta en marcha de los planes como programas y proyectos; es decir, cuando se inicia a traducir hechos, la acción delineada para alcanzar los objetivos fijados como meta.

Se puede asegurar que la planeación tiene como fin básico, el desarrollo equilibrado de los diversos sectores del país y para lograr este principio, debe ser bajo las ideas económicas en su sentido estricto en coordinación con las de carácter político; es por ello que cuando se hace verdadero un proceso social no se detiene en la elaboración de planes económicos, sino que conjuga el acervo de las actividades que conduce a la realización de los planes sin dichas actividades interesan a la sociedad en general.

(7) Propuestas por programa para el sector público de México- Francisco Vazquez Arroyo. pág: 47

Con una visión simplista la planeación puede concebirse como una sistematización que permita tomar decisiones - sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los - hechos, considerando los distintos intereses nacionales, pero sin llegar a determinar necesarios para realizarlos. En - una concepción más amplia y rigurosa la planeación económica incluye los objetivos nacionales, regionales y sectoriales y los instrumentos para su logro.

La planeación es la función relativa a la selección entre alternativas, objetivos, procedimientos, programas y proyectos y su respectiva ejecución, como es de observarse - en la idea central de la planeación que es la de alcanzar la multitud de posibilidades en acción de los individuos de gobierno, de las empresas, del Estado, de los organismos des - centralizados; es necesario elegir racionalmente cuales son de esas alternativas las mejores para la conducción y realización de valores finales sustente el gobierno.

Se concluye del análisis anterior, que la planeación-económica en un sentido pleno y riguroso, inmiscuye los intereses nacionales, globales, sectoriales y los instrumentos - para objetivizar el fin propuesto. Es de señalarse que para la elaboración no de un plan, sino de una aplicación exige - la incorporación de diversos criterios técnicos y su aplicación de múltiples decisiones políticas que impriman al proceso productivo, una dirección precisa para que mediante el establecimiento de prioridades, se queden satisfechas las necesidades sociales de toda la población campesina del país como son: Educación, Salubridad, Seguridad Social, Vivienda, - Servicios Urbanos, Mejoramiento Total de las Comunidades Rurales, sin lugar a duda esto implicaría la adopción de una - política de redistribución y del producto, la igualdad de -

oportunidades para todos los ciudadanos mexicanos y el disfrute económico de los beneficios de la planeación agrícola de la planeación del campo, lográndose cubrir estas necesidades dentro del marco de una economía en expansión son una producción, ocupación, ingreso de productividad creciente para la cual es de vital importancia la exportación, en gasto público y el consumo popular.

"El Estado debe crear las condiciones favorables para el cabal desempeño de las actividades de todos los grupos de productores, pero debe de apoyar prioritariamente a quienes más lo necesitan, ya que el trato igual a desiguales provoca mayor desigualdad, acorde con ello, pero sin descuidar en ningún momento el desarrollo de la cultura y la ganadería, de lo contrario se perdería la esencia y la idea primordial de lo que es el campo, la política gubernamental debe dar apoyo -- principalmente a los campesinos motivando una planeación en su desarrollo que les permita el cabal aprovechamiento de su recurso"⁽⁸⁾.

Cuando existe un equilibrio regional en el desarrollo económico, se refleja en parte la necesidad de realizar tal desarrollo en los diversos sectores y regiones del país, en donde se pueden obtener los efectos más favorables y en parte la necesidad de que las condiciones de vida de las distintas regiones no motiven grandes divergencias.

La planeación regional, tiene muchos aspectos de intersección y efectos bilaterales sobre los principios económicos y políticos, verbigracia, todo mundo sabe que cualquier grupo de seres humanos abandonaría instintivamente los lugares en donde las condiciones de vida están atrasadas y que con posterioridad creando una fuente de trabajo bien planeada, habrá una gran demanda de mano de obra y florecimiento de la

(8) Programa de Desarrollo del Sector Agropecuario y Forestal. 1978-1982 Secretaría de la Presidencia, 29 de Junio de 1978. pág. 54

zona es un hecho comprobado de que varios objetivos de la planeación regional originada por el carácter de los problemas, sólo pueden alcanzarse a la larga por lo general en varios períodos sobre el plan trazado.

Una de las tantas características de la planeación, en cuanto que es el medio de realizar políticas económicas del país y a través de la cual se definen los objetivos causantes de la producción y distribución que se necesitan para lograr la máxima eficacia y resultados óptimos. Por otra parte deben tomarse en cuenta los recursos disponibles del sector y la región, considerándose como recursos de mayor importancia los siguientes: Recursos Humanos Materiales y Financieros; los Recursos Humanos son aquellas personas activas que trabajan en forma permanente o temporal; los Recursos Materiales comprenden el conjunto de bienes muebles o inmuebles con los que se disponga y los recursos financieros se constituyen por el total de fondos o medios económicos de pago con que el país cuenta para financiar las actividades a realizarse señaladas en la planeación ya sea a sectores específicos o de una región en particular.

La planeación global, es compatible con la formulación de planes sectoriales o parciales; ambos la complementan dándole una orientación hacia la praxis.

Desde el punto de vista político la planeación tiene como principales características los siguientes:

1) Debe existir un mínimo de seguridad y estabilidad social, tanto en el perfil general como en el aspecto particular, respecto a los problemas de matiz político y económico.

2) Debe existir un mantenimiento del orden y de la seguridad física de las personas y de la propiedad de las mismas.

3) Debe haber una política financiera y monetaria que garantice de tal manera la no inflación aguda, así como de una deflación.

Por último la planeación inductiva es la que tiene lugar hoy en día en los países del mundo con un sistema capitalista, ya que el plan no tiene un carácter obligatorio en dichos sistemas, si no es más bien que constituye una serie de indicadores generales que informan a la política y que en el mejor de los casos obliga ciertas dependencias del sector público para que puedan o no ser cumplidas por las empresas privadas sin que para ello incurran en una falta que amerite sanción, al tipo de planeación referida le corresponde el propósito de contribuir al mejor funcionamiento del sector a través de planos y programas económicos con la finalidad de elevar la tasa de crecimiento y el nivel de empleo y de acelerar el proceso de desarrollo en los sectores escogidos para tal fin.

La Programación, se entiende como la acción de elevar planes, programas y proyectos; siendo la función de la acción el de fijar metas cualitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios para la definición de los métodos de trabajo.

En cuanto al sentido jurídico de la planeación y a partir del Siglo XVI que es el parteaguas del intervencionismo del Estado en las actividades económicas, por lo que la Ley de Planeación y como se expone a continuación la planeación consiste.

I) Cuando el intervencionismo económico del Estado en general, y su despliegue bajo la forma de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se constituye y regula en México de acuerdo a las normas de la Constitución de 1917, Art. 3º, 5º, 73, 74, 89, 115, 118, 123 y 131.

A este respecto se han agregado las reformas y adiciones sancionadas en febrero de 1983, respecto a los Arts. 26, 27, 28 y los Incisos d), e), f) adicionados a la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional. Estas reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la expedición de la Ley de Planeación publicada como se indica - - "Supra", han establecido los principios rectores de las actividades, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional Democrático.

II) La Ley de Planeación se instrumenta en siete capítulos y una sección de transitorios.

En el capítulo primero se establece las Disposiciones generales, se fija el objeto de las Disposiciones de la Ley, Art. 1º; y sus principios básicos, Art. 2º, La Planeación Nacional de Desarrollo y apeándonos al perfil jurídico, se define como "La ordenación nacional sistemática de acciones, tiene como propósito la transformación de la realidad del país", de conformidad con las normas de la Constitución y de la Ley. La planeación fija los objetivos, metas, estrategias, y prioridades, asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordina y evalúa resultados. Art. 3º L.P.

El Ejecutivo Federal conduce la planeación, con la participación democrática de los grupos sociales, Art. 4º. El Presidente remite el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, y observaciones, Art. 5º. Igualmente el Presi-

dente mencionará las decisiones para la ejecución del plan y programas sectoriales al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado de la Administración Pública, remitirá a la Comisión Permanente del Congreso, en marzo de cada año, el informe sobre la ejecución del plan y los programas, Art. 6º.

Las informaciones antes referidas deberán relacionarse al contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y las iniciativas de Ley de Ingresos y proyectos - presupuesto de egresos. Arts. 6º y 7º. Los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, tienen la obligación de informar del avance y cumplimiento de los objetivos de planeación al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del Estado de su rama, Art. 8

La Administración Pública Centralizada y las Entidades Paraestatales actúan con sujeción a los objetivos y - prioridades de la planeación nacional, Art. 9

En el capítulo 2º, caracteriza el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por el cual se llevab a cabo los - aspectos de la planeación que correspondan a la administra -- ción pública federal, Art. 12

Las disposiciones reglamentarias normarán la organización y funcionamiento del sistema y del proceso de planeación, Art. 13. Se establecen las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Art. 14, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Art. 15; de las Dependencias de - la Administración Pública federal, Art. 16; de las Entidades - paraestatales, Art. 17. El Presidente de la República tiene - la facultad y podrá establecer comisiones intersecretariales - para actividades de planeación, Art. 19

A la participación social en la planeación corresponde al capítulo 3º. Las organizaciones representativas de - clases, grupos e instituciones participarán como órganos de - consulta permanente en los perfiles de planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta - popular, donde también participaran los miembros del Congreso de la Unión, Art. 20.

Lo correspondiente en el Capítulo 4º, se define la naturaleza, contenido y alcances del Plan Nacional de Desarrollo, único al cual queda reservada la categoría de tal, Arts. 21 y 22; de los programas sectoriales, Art. 23; de los Programas Institucionales, Art. 24; de los Programas Regionales, - Art. 25; de los Programas Especiales, Art. 26. Para la ejecución de todos ellos, las dependencias y entidades elaborarán - programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondiente. Los Programas anuales deberán ser congruentes entre sí y regirán, durante el año las actividades, de la Administración Pública Federal en su conjunto, Art. 27. Aquellos especificarán la acción a coordinar con los gobiernos de los estados y las de unión, concertación con los grupos sociales interesados, Art. - 28.

El plan y los programas regionales, especiales, - sectoriales, institucionales, deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por -- las entidades a cargo de los mismos, Art. 29.

Una vez aprobados el plan y los programas serán - obligatorios para todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

Su ejecución podrá concertarse con las representaciones de los grupos sociales interesados o los particulares.

El Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y del conjunto de la población; para propiciar la consecución en la ejecución del plan y los programas deberá proponerse al gobierno de los estados a través de convenios o contratos.

La coordinación, tema del Capítulo 5º, es la que al Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas, para su participación en la planeación del desarrollo, considerándose también la participación de los municipios, Arts. 33 y 36.

El capítulo 6º, sobre concertación e inducción, se establece que el Ejecutivo Federal, por sí, o a través de sus dependencias, y las Entidades Paraestatales, podrá concertar la realización de las acciones previstas en el plan de los programas, con las representaciones de los grupos sociales o particulares interesados, Art. 73. Esta concertación se formalizará mediante contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes, de derecho público, y de competencia de los Tribunales Federales, Arts. 38 y 39.

El capítulo 7º y último que comprende de los Arts. 43 y 44, se refiere a las responsabilidades de los funcionarios de la Administración Pública Federal cuando o por contravenir las disposiciones de esta Ley y los actos que de ella se deriven en el ejercicio de sus funciones, así como las sanciones pertinentes.

Es de indicarse que la Ley de Planeación en su totalidad de Arts. en ninguno se hace mención de la Modernización

del campo, pero remotando la definición señalada en el Art. - 3º de la Ley Sustantiva se habla de una transformación, término que es equivalente a la Modernización del Campo en la jerga jurídica agraria.

Lo correspondiente al Sistema Nacional de Planeación Democrática se enmarca en el capítulo 2º de la Ley de Planeación y como una de las bases principales de integración y funcionamiento para el desarrollo nacional. Señalada como base en el capítulo 1º. "De las Disposiciones generales". Art. - 1º, frac. II de la propia Ley, exponiéndose sus aspectos en los artículos 12 y 13. Art. 12, "Los aspectos de la Planeación Nacional de Desarrollo que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevará a cabo, en los términos de la Ley de Planeación, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Tanto las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal formaran parte del sistema, a través de las Unidades Administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades". Art. 13.- "Las disposiciones reglamentarias de la Ley de Planeación se establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades convenientes a la formulación, instrumentar, control y valuación del plan y los programas a que se refiere este ordenamiento jurídico.

En síntesis la planificación en su estructura del Sistema nacional de Planeación tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y la Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se precisas las áreas de responsabilidad y coordinación de las dependencias y entidades para llevar a efecto la Planeación de Desarrollo y parte de una división funcional, en donde las actividades de la Administración Públi

ca Federal se ordenan en tres niveles: Global, Sectoriales, e Institucionales.

En el nivel global se ubican las acciones que se refiere a los aspectos más generales de la economía y la sociedad. En este nivel se ligan las responsabilidades de planeación con las de poner en práctica las acciones fijadas por ella.

La planeación den el ámbito regional consiste básicamente en las actividades de coordinación y de los responsables de ejecutar programas sectoriales e institucionales - que inciden sobre aspectos regionales, en virtud de que los programas regionales incluyen ya actividades y responsabilidades propias para su realización.

Por su parte, el nivel sectorial corresponde a la - división efectuada por la administración pública para atender aspectos específicos de la economía y la sociedad; en este nivel la responsabilidad de la planeación recae en el titular de la dependencia respectiva, quien para cumplirla se apoya en su - unidad de planeación. Esta tiene como atribuciones integrar - programas, presupuestos y otros instrumentos de política de - corto y mediano plazo, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los Gobiernos y de los Estados, y la relación que pueda tener el programa con otros programas sectoriales, regionales, y especiales.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática está previsto que la participación de la Administración Pública Estatal y Municipal - en las tareas de planeación que se realice en los términos de los convenios de desarrollo -- (CUD). Por otra parte, algunas entidades federativas han establecido sistemas estatales de planeación democrática, exponien

do la legislación correspondiente sobre la que se fundamenta y han formulado planes de desarrollo estatal respectivo, en el marco de los CUD.

Estas actividades quedan articuladas a través de los Sistemas Nacionales y Estatales de Planeación.

El proceso de planeación se define como el conjunto de las actividades que en el corto y mediano plazo permitan instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos productos derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con esto se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto para que se puedan corregir con oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado, y revisar las previsiones de mediano plazo, el caso de cambiar las condiciones bajo las cuales se han establecido procedimientos básicos en cada una de las etapas de proceso; se han fijado las instancias de control y evaluación, y se han determinado los mecanismos de toma de decisiones y las formas de participación de los sectores social y privado.

El proceso de planeación se contempla en cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación. La primera incluye el conjunto de actividades para la elaboración del Plan nacional de Desarrollo y los Programas de mediano plazo y consisten en: la preparación de diagnósticos económicos y sociales; definiciones de objetivos y prioridades; señalamientos de estrategias y políticas de carácter global, regional o sectorial; especificación de las áreas o aspectos de los planes o programas que serán objeto de coordinación entre los responsables de su elaboración, y la compatibilidad de integración de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional. En el caso de los programas, incluye la definición de metas.

En la etapa de instrumentación los planteamientos del Plan y los programas de mediano plazo son traducidos en acciones concretas a través de la elaboración de los programas operativos anuales (de carácter sectorial, institucional, regional y especial), que se ejecutan a través de cuatro vertientes: Obligatoriedad, Coordinada, concertada e inducida.

La vertiente obligatoria alude a las acciones a desarrollar por la Administración Pública Federal, a través de los distintos organismos e instituciones, para alcanzar los objetivos planteados en el plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La vertiente de coordinación establece los acuerdos y compromisos entre las tres instancias de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, con el propósito de hacer compatibles las tareas comunes derivadas de la vinculación entre los respectivos planes y programas.

La vertiente de concertación define los convenios o acuerdos entre el sector público y los sectores social y privado involucrados en la planeación, para que sus acciones se orienten al logro de los objetivos fijados en el propio proceso de planeación.

La vertiente de inducción ordena el manejo de todos aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales y políticas, con que cuenta el gobierno, y que le permiten incidir sobre el comportamiento de los sectores social y privado, a fin de articular los esfuerzos nacionales en la consecución de lo planeado.

La etapa de control es simultánea y paralela a la instrumentación de planes y programas, y permite identificar el grado de cumplimiento de éstos a fin de localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de acuerdo con las normas, técnicas y tiempos establecidos y, finalmente se realiza una valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la planeación en un plazo determinado. La evaluación abarca también el funcionamiento del sistema en su conjunto, a fin de precisar metodologías y mejorar procedimientos y responsabilidades.

4) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988 .

Encontrándose en vigencia la Ley de Planeación en - el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de Enero de 1983, y siendo el instrumento en donde se contemplan las bases fundamentales para los futuros planes y programas y coadyuvado a un conjunto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de elevar los principios normativos de la conducción del desarrollo económico y social de la Nación.

Además de la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, Arts. 12 y 13 de la Ley de Planeación, establece las normas y principios conforme a - los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo, todo ello, en concreción con el contenido de las aludidas reformas constitucionales. Este Sistema Nacional de Planeación Democrática da lugar al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, teniendo su nacimiento y como lo marcan las propias normas de las leyes dentro de los seis primeros meses de gestión del Presidente de la república correspondiente.

Con el objeto de dar cumplimiento legal y así garantizar el perfil democrático de la Planeación del Desarrollo como principio e instrumento de gobierno, se buscó, el medio del diálogo y comunicación para plasmar y recoger en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 los planteamientos de la población con relación a nuestros problemas fundamentales y así tomándose en consideración del consenso de las mayorías nacionales.

Con los planteamientos para la formulación del plan se registró la participación de dirigentes y miembros del Movimiento Obrero organizado del País, campesinos, representantes de organizaciones populares, medios de comunicación, empre

sarios, amas de casa, especialistas, profesionales, miembros del sector académico e intelectuales, estudiantes, diputados y senadores al Congreso de la Unión, representantes de los partidos políticos y miembros de la comunidad, en general; de ahí la reafirmación del consenso celebrado para que de la manera más viable se le de solución consiguiente a los problemas a futuros.

No dejando hacia un lado la participación en las tareas de planeación la de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, realizándose para ello un proceso interno de trabajo para vincular y sistematizar los distintos planteamientos de los coordinadores de cada sector, los que recogieron e integraron las propuestas y consideraciones de sus entidades federativas a través de los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo, para vincular las provisiones del plan con las estrategias y políticas de cada estado.

El susodicho proceso interno de trabajo que se realizó en la Administración Pública Federal, permitió de una manera amplia, se recogieran los diferentes planteamientos y operaciones concretas de las comunidades, respondiendo al Plan Nacional de Desarrollo a la voluntad política de enfrentar los restos actuales del desarrollo del País, como una firme decisión, orden y perseverancia y con la más amplia y conciensada colaboración de la sociedad.

El consenso se llevó a cabo con la colaboración de la sociedad en razón de que la crisis que se vive actualmente en el País, tanto en la política económica a nivel nacional como internacional y aunado a las dificultades que se vislumbran en la orientación del desarrollo, no es tan dócil en su conducción, por lo que la estrategia del Plan Nacional de De-

sarrollo (1983-1988) su base fundamental se finca en la necesidad de ordenar el esfuerzo colectivo, "emplear racionalmente los recursos naturales con que cuenta el País y lograr la óptima utilización del potencial de sus recursos humanos, a fin de mejorar y hacer eficaz la capacidad de respuesta del estado mexicano, ante las situaciones presentes internas y externas".

El Plan de 1983-1988 su base fundamental y esfuerzo colectivo es la misma tónica o dirección de la Ley del 12 de Julio de 1930.

Con y durante la integración del Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 se puso de relieve el gran reto que enfrenta la sociedad mexicana nacional, derivado las situaciones internas y exteriores para dar paso a la forjada consecución de la historia de México.

Con la idea ficticia de las Instituciones democráticas del país, digo ficticias porque todas ellas han sido - creación del hombre, para una gran diversidad de asuntos y el plan como institución tiene como propósito fundamental el de "mantener y reforzar la Independencia de la Nación, para la - construcción de una sociedad que, bajo los principios del estado de derecho, garantice libertades individuales y colectivos en un sistema integral de democracia y en condiciones de Justicia Social". Pero para lograr esa independencia, libertad y justicias sociales, se necesita de la inevitable fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos para la población, en un medio de vida digno, y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el permanente perfeccionamiento de l régimen democrático.

Del propósito fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se desprenden, cuatro objetivos relacionados entre sí y que son:

- 1) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
- 2) Vencer la crisis;
- 3) Recuperar la capacidad de crecimiento;
- 4) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Pero no bastando que el plan contempla una conceptualización de carácter eminentemente cualitativo y visto el compromiso del estado mexicano en cuanto al tópico de planes y programas, la esencia del Plan de 1983-1988, "radica en la necesidad de establecer directrices para el cambio y precisar las líneas fundamentales de acción que deberán seguirse en los diferentes sectores, las cifras precisas, los compromisos numéricos y las adecuaciones a efectuar dentro de los avances de la planeación, habrán de contemplarse en los programas sociales de mediano plazo y en los operativos anuales que completen las estructuras del Sistema Nacional de Planeación Democrática".

Partiendo de la premisa de la distribución de competencia que prevalece en la Administración Pública Federal y la estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática, ambos han permitido que las dependencias, bajo sus más estrictas responsabilidades y sus respectivos ámbitos de atribuciones, formularán los correlativos capítulos que integran el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Artículos 12 y 13 de la Ley de Planeación, propiciándose con esto que los objetivos, estrategias y lineamientos del mismo sean acordes con la capacidad de acción con que los responsables se encuentran obligados en el proceso de conducción del desarrollo económico

co y social del país.

Volviendo retrospectivamente a lo señalado y siendo la Ley de Planeación el sustento Jurídico del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y que es el continente del marco general de los objetivos nacionales, los principios políticos fundamentales del proyecto nacional, del contexto nacional e internacional, las bases de las políticas interna y externa y de seguridad nacional, hasta la estrategia de desarrollo económico y social, dos dos líneas básicas de acción: La reordenación económica y El Cambio Estructural.

La primera, de reordenación económica, tiene básicamente tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

La segunda, el cambio estructural, se precisa en seis orientaciones generales: enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y fomentar el sector privado.

Así como también describe los escenarios macroeconómicos posibles, en atención a las necesidades del financiamiento, se definen los lineamientos de las políticas de ingresos públicos, social, sectorial, de subsidios, crediticia, monetaria, de deuda pública y regional, artículo 15, fracciones

I, III, IV y V, estos escenarios se enmarcan de la siguiente manera:

En el segundo apartado, relativo a instrumentación de la estrategia, el capítulo de política económica general describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. Se describe que el manejo de la política de gasto público, precisándose los propósitos que en los diferentes aspectos se pretenda alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de política para la empresa pública. Atendiéndose las necesidades de financiamiento del desarrollo, se define la aplicación de las políticas de ingreso público. Posteriormente, y en lo que se refiere a las vinculaciones del país con la economía internacional, se precisa la aplicación de las políticas cambiaria, de comercio exterior y de inversión extranjera. Como último, se establece los lineamientos de capacitación y productividad.

Lo correspondiente al capítulo de política social está integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación; salud y seguridad social; ecología y medio ambiente; y desarrollo urbano y vivienda. Estableciéndose en cada una de estas áreas los elementos y prioridades que habrán de orientar su ejercicio en los años futuros.

En cuanto a la estrategia del desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos de política que se refieren a sectores específicos: Desarrollo Integral; Reforma Agraria Integral; Agua; Pesca y Recursos del Mar; Bosques y Selvas; Desarrollo Industrial y Comercio Exterior; Energéticos; Minería; Sistema Integral de Transporte; Modernización Comercial y Abasto Popular; Turismo; y Desarrollo Científico y Tecnológico.

En el capítulo de política regional se plasma el marco para -- distribución de crecimiento, definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política para la zona metropolitana - de la Ciudad de México, la frontera Norte, el Sureste, la Costa del Golfo y la del Pacífico.

El tercer apartado del Plan delinea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. Este apartado reviste - particular importancia porque señala mecanismos para que los - diferentes sectores de la sociedad intervengan en la ejecución y evaluación de las acciones definidas en el plan, con lo que se reafirma el carácter democrático de la planeación. Como es de notarse en este tercer apartado y como un punto final, est - blece las orientaciones básicas respecto a la participación de los grupos sociales, en la ejecución y evaluación de las accio - nes contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El Plan aquí referido está estructurado en tres -- grandes apartados. En el primero se establece el marco de refe - rencia para el diseño de la estrategia general. El segundo con - tiene los lineamientos para la instrumentación del plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, el tercer plantea la ma - nera en que los diferentes grupos sociales pueden tener participación en su ejecución. Igualmente señala lineamientos para la instrumentación del plan en los distintos ámbitos de la vi - da nacional, el tercero plantea la man - era en que los diferen - tes grupos sociales pueden tener participación en su ejecución. Igualmente señala lineamientos para la instrumentación del - - plan a través de programas de desarrollo de mediano plazo. La - participación de los grupos sociales se conducirá a través de - Foros Nacionales de Consulta Popular realizados dentro del Sig - tema Nacional de Planeación Democrática. Estos foros serán -- instancia permanente de participación social en la Planeación-

y continuarán su actividad en la evaluación y actualización del Plan, mediante programas anuales. Durante la primera fase, los foros reflejarán la pluralidad social y política que la comunidad nacional, así como la demanda de una mayor participación en las decisiones y en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y los programas, además de la disposición ciudadana para entablar diálogos y compromisos con el gobierno. Corresponde al Plan Nacional de Desarrollo incorporar las aportaciones principales de la consulta popular en el nivel más amplio; a los programas de mediano plazo los planteamientos correspondientes a cada sector de actividad y, finalmente, a los programas anuales y los planes estatales y municipales los aspectos más concretos. Para llevar a cabo la coordinación entre el Plan Nacional de Desarrollo y los Estatales y Municipales la Federación ha establecido un proceso mediante la firma del Convenio Único de Desarrollo y así se obtengan frutos sobre las acciones.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, es el resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social; es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público; - - crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado, y para coordinar la de los tres órdenes de gobierno, conjuntándose así el esfuerzo de la sociedad para recuperarse las bases de Desarrollo Nacional y construir una época diferente y mejor que se a visto a través de nuestra historia.

El Plan en reiteradas ocasiones multicitado, se arpebea con el decreto del 31 de Marzo de 1983, en el período presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, publicándose para su vigencia en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo de 1983, y su creación no sólo es un capricho de -

legislador, sino como consecuencia de una de las atribuciones que tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto, artículo 14, Pracción 2ª de la Ley de Planeación, la Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

"II Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los estados, así como de los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados".

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, tiene su nacimiento dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, teniendo una vigencia que no excederá del período Presidencial correspondiente.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 tendrá una obligatoriedad como se indica en su precedente Ley de Planeación, artículo 32; párrafo 2º y Artículo 1º del Decreto que lo aprueba como tal.

Pasando a otro apartado sobre la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se puede afirmar que es un reacomodo o reestructuración de sus disposiciones legales, ya que sus antecedentes y ordenamientos jurídicos son retomados de la Ley de Planeación, de hecho el plan aporta nada nuevo para el encauzamiento del Desarrollo Nacional, también es de importancia señalar que en la integración de los programas de mediano plazo establecidos en el plan y derivados de las disposiciones de la Ley de Planeación, no se contempla. "El Programa Nacional de Modernización del Campo", naciendo dicha conceptualización con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

De acuerdo con la orientación que adquiere la Planeación al concentrarse en áreas o actividades prioritarias + del desarrollo, la participación, en consecuencia, puede fijarse en áreas o actividades.

Conforme al Decreto que crea el Plan Nacional 1983-1988 se indica que para la atención de las prioridades del Desarrollo, se han formulado los Programas de Mediano Plazo que instrumenta al plan en sus diversos aspectos:

PROGRAMAS .

- Financiamiento del Desarrollo.
- Educación, Deporte y Recreación.
- Salud.
- Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Ecología.
- Productividad y Capacitación.
- Empresa Pública.
- Desarrollo Rural Integral.
- Reforma Agraria Integral.
- Agua.
- Pesca y recursos del Mar.
- Bosques y Selvas.
- Desarrollo Industrial y Comercio Exterior.
- Energéticos.
- Minería.
- Sistema Integral de Transporte y Comunicaciones.
- Modernización Comercial y Abasto Popular.
- Turismo.
- Desarrollo Tecnológico.
- Justicia.
- Ciudad de México, y
- Comunicación Social.

Asimismo, la Secretaría de Programación y Presupuestos ha integrado ya los programas regionales correspondientes - a:

- El Mar de Cortés.
- La Zona Sureste.
- La Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro.
- El de Zonas Áridas y
- El Programa Especial de Alimentación.

Es de hacerse notar, que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, es el documento jurídico en donde se marca una ordenación de Programas de mediano plazo, como las posibles soluciones a los problemas presentes y futuros de México.

Como parte de las reformas constitucionales que establecen la recotoría del Estado en el Desarrollo Nacional, se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que dió lugar a la promulgación de la Ley de Planeación, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la formulación de los Programas Sectoriales de mediano plazo, los Programas Regionales Estratégicos, los Programas Operativos Anuales, y la creación y consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación. El Sistema referido cuenta con mecanismos de evaluación, innovación y actualización permanente y con instrumentos cada vez mejores para la captación de datos que permitan una planeación más precisa que contribuya a la toma de decisiones.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el PRONADRI: hace un énfasis especial en la necesidad de darle prioridad a la actividad de organización de los productores para poder avanzar dentro de los mejores esquemas del desarrollo rural. Sin embargo, la identificación y enfoque instituciones en materia de organización se mantiene dispersa y aún con cierta confusión en sus propósitos.

5) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 - 1994 .

En fundamento en el Artículo 9º de la Ley Organica de la Administración Pública y 9º, 21, 29, 30, 33 y 42 de la - Ley de Planeación, con el Decreto del 31 de Mayo de 1984, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En dicho ordenamiento se dicta, en consideración a que el Estado le corresponde conducir el Desarrollo Nacional, y planear, coordinar y orientar la actividad económica nacional, en lo conducente que demande el interés general y en el marco de libertades que otorga la Carta Magna, Artículo 25 - Constitucional.

Para lo cual y siendo la Planeación Democrática el conducto de la Rectoría del Estado en el desarrollo y responsabilidad del Ejecutivo en la conducción de la Planeación, - las tareas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se han concertado en el extenso diálogo y consulta de la población.

Este diálogo y consulta se permitió gracias a que la Ley de Planeación ha institucionalizado los Foros de Consulta Popular y así lográndose captar, en el campo del plan, - las aspiraciones, demandas y propuestas de la sociedad, y en el campo del Sistema nacional de Planeación de Planeación Democrática, se instauró el Consejo Nacional de Concertación - Económica, a efecto de definir la temática y los lineamientos a seguir en los mencionados foros.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se basa en los principios de nuestro proyecto nacional, señalando en la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, -

por lo cual, la estrategia de modernización nacional que el propio plan adopta, tiene como objetivos fundamentales, la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática, la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Por lo que partimos de la premisa de que se debe dar el cambio a través de las instituciones que se han creado en el transcurso de la historia y que los mexicanos nos hemos dado a lo largo del tiempo, pero ese cambio debe darse de hecho en los sectores más necesitados y no como simples principios. El cambio e identidad son así las bases que guían cada parte del plan.

El cambio en todos sus aspectos es indispensable, ya que es la demanda de todos los grupos y sectores, en todas las partes y regiones del país, como consecuencia de la explosión demográfica con lo que se demanda año con año, alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente sano, ese mismo cambio tiene que ser permanente y no efímero.

Reclamando que sea equitativo y atienda prioritariamente las necesidades de quienes menos tienen. El cambio económico debe ser el del crecimiento con estabilidad y equidad. Estado y sociedad deben cambiar para crear empleos, para erradicar la pobreza extrema, para que los mexicanos, todos tengan acceso a servicios de calidad en un clima de libertades, concordia y seguridad. El cambio será un ejercicio de soberanía, será un proceso democrático, será un proceso popular, será un acto de libertad y desembocará en la justicia social. Permitiendo llegar a entender en el concepto de las exposiciones que a continuación se señala lo que es la modernización.

"Modernizar a México es dirimir diferencias sin paralizar nuestra acción. Por eso se combina un amplio esfuerzo de concertación y un ejercicio moderno de la autoridad.

Concertación, por que se busca el acuerdo entre todos los actores sociales al tamaño de los retos que enfrentamos; por que propicia y cada vez más mexicanos influyan o tengan mayor participación sobre las acciones públicas que afectan las condiciones de su existencia. Un ejercicio moderno de la autoridad, porque sin menosprecio de la participación y el acuerdo, no renuncia a sus responsabilidades de hacer prevalecer el interés general, mantener el estado de derecho y el imperio de la Ley, y defender la seguridad y la paz pública con respecto a las libertades y garantías que goza todo mexicano". (9)

"Modernizar a México es también conjugar los esfuerzos individuales y de grupo, mediante el convencimiento de que cada uno tiene razones para sumar su parte a la de los demás, con sentido de justicia y respeto. Oponiéndose la modernización a las condiciones de pobreza extrema que hace nulas las libertades, las oportunidades". (10)

"Modernizar a México es hacer frente a las mismas realidades económicas y sociales. Es por tanto, cambio para producir y crear empleos; eliminándose los obstáculos para desarrollar la iniciativa y creatividad de los individuos mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales; es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno: se entiende como una concepción de conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales se persigue el interés nacional". (11)

"Modernizar al Estado es necesario. El Plan Nacional

(9) Decreto por el cual se aprueba el Plan nacional de Desarrollo 1988-1994. Presentación.- Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo de 1989.

(10) Ibid.

(11) Ibid.

de Desarrollo propone los términos de los cuales podemos construir la grandeza de México y así con posterioridad estos términos se hagan o se vuelvan realidad.

Se ha procurado la consulta y la participación, a través de consejos antes citados que orienten las decisiones del gobierno en todos los ámbitos de su competencia.

"Manteniendo en todo momento el ejercicio de la autoridad en los cauces de la Ley, respetando la división de poderes y la autonomía de los gobiernos, buscando acrecentar el entendimiento y la colaboración".⁽¹²⁾

Pero para la modernización de México pienso y creo que se presentaría un grave problema para alcanzar ese bello concepto, ya que ello implica que para tener una modernización deseable se requiere de una cultura vigorosa, por lo que no se debe perder de vista el destino final de nuestras acciones y esfuerzos: de calidad de vida de nuestros compatriotas, especialmente de aquéllos entre nosotros que viven el intolerable estado de la miseria.

Lográndose para los trabajadores del campo grandes pasos para alcanzar la concertación con organizaciones tradicionales y nuevos grupos. Como uno de estos pasos es el abasto de alimentación para todos los lugares en donde se cuenta con vías de comunciación.

El Plan Nacional precisa las bases del Acuerdo Nacional para la Ampliación de la vida democrática. Se busca adecuar nuestras instituciones políticas fundamentales, y las prácticas que de ellas se desprenden, al Nuevo México político. Se propone preservar y hacer efectivo el Estado de Derecho;

(12) Ibid.

perfeccionar los procesos electorales y la ampliación de la participación política; modernizar el ejercicio de la autoridad dentro del equilibrio entre poderes y entre ámbitos de gobierno, y en el desempeño de cada uno de los funcionarios públicos; y, dar nuevo impulso y la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado en la conducción del desarrollo".⁽¹³⁾

Pero es un tanto difícil de alcanzar las tres -- líneas que señala el plan para poder crecer, si es que no se tiene esa cultura vigorosa a que se hizo alusión en páginas -- antes; pero sin embargo para crecer son necesarias seguir las tres líneas siguientes que son: "La estabilización continua -- de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica. Constituyendo cada una de ellas, procesos permanentes. La modernización es un proceso que no admite interrupción. Impone adoptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y a las tendencias de la -- economía mundial".⁽¹⁴⁾

Pero pasando a nuestro tratado que es a lo que se refiere al campo, se encuentra que una de las preocupaciones profundas que se contemplan en el plan es la más pronta y urgente modernización del campo. ya que la agricultura debe de ser un modo de vida digno; y a la vez, debe apoyar la competitividad de la economía mexicana necesitando, para ello la vitalidad de las organizaciones de los productores, certeza jurídica en la tenencia de la tierra y un amplio y mejor aprovechamiento del potencial productivo de la tierra, al parecer -- aquí toman relevancias las ideas de los fisiócratas del siglo XVI.

(13) Ibid.

(14) Ibid.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 a similitud de su antecesor, o sea el Plan Nacional de Desarrollo - - 1983-1988, prevé atender las demandas prioritarias del bienestar social, aquellas que afecten directamente el nivel de las mayorías: la seguridad pública, la educación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura y el esparcimiento, aunque no omito señalar que no son exactamente las mismas demandas. "Para apoyar la elevación del nivel de vida, el plan propone consolidar una política tributaria que alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo sin perjudicar a las finanzas públicas; impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente que fortalezca efectivamente el poder adquisitivo de los grupos más necesitados y sea intolerante con la más mínima desviación".⁽¹⁵⁾

En cuanto a la política alimentaria del plan, busca asegurar el abasto en condiciones adecuadas de calidad y precios, sobre todo para aquellos grupos de más bajo nivel de ingresos. pero sin lugar a duda, esto requiere, del nuevo modo de producir, organizarse y vivir del campo mexicano. Así como también se requiere de un esfuerzo sin paralelo en los sistemas de comercialización internos que simplifiquen e innoven en cadenas que vinculan al productor y al consumidor.

Por eso el plan aquí tratado, cuenta con objetivos precisos, estrategias coherentes, reglas claras para alentar la participación y promover el diálogo permanente y abierto entre el gobierno y la sociedad.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

Con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se da pleno cumplimiento al mandato Constitucional que impone al gobierno de la República, la obligación de pla-

(15) Ibid.

nificar democráticamente el desarrollo nacional. Su razón de ser y sus objetivos no pueden sino emanar de la Constitución y servir con respecto y con eficacia, a la realización de los anhelos y aspiraciones que la propia y fundamental cristaliza.

En cada uno de los momentos históricos que ha tenido la Nación Mexicana, se ha visto recurrir a la voluntad y a la imaginación de los mexicanos, traduciéndose esa voluntad en principios, instituciones y prácticas colectivas. Los movimientos históricos que han contribuido a la manifestación de la voluntad de los mexicanos son los de la Independencia, Reforma, Revolución, siendo los más ilustres y fructíferos, como también la Constitución de 1917.

LOS OBJETIVOS .

Visto que el Estado Mexicano y a partir de su Constitución de 1917 en donde y desde entonces se asume hoy su responsabilidad en un momento de nuestra historia de grandes transformaciones en el mundo y en la sociedad nacional. Pero para emprender el camino para la realización de la responsabilidad y objetivos nacionales es mediante la Modernización Democrática y Popular. Siendo el Estado Mexicano, el primer sujeto de la modernización entablando relaciones con otras naciones, siendo necesario tenerlas con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos.

Proyectándonos a las realizaciones históricas y la amplitud y madurez que ha alcanzado la sociedad mexicana en todas las regiones del país. el Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente con las obligaciones más fundamentales; garantizar el estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos armonizar los intereses de todos los grupos y promover las con

diciones de crecimiento que permitan un avance significativo-- en el bienestar de todos los mexicanos.

Por tanto, el Estado Mexicano es cabal expresión -- del interés nacional y, de ahí, asume la pluralidad y el juego de partidos como elementos sustantivos que precisen las tareas nacionales y fortaleciendo la unidad para realizarlas.

Este es el sustento del concepto de rectoría del - Estado acorde con su propia modernización: "El Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizar y articulando los intg reses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar- el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más jug ta distribución del ingreso y la riqueza"⁽¹⁵⁾

Por ello que la modernización del Estado, con estric to apego al artículo 25 de nuestra Constitución, hace de la ag tuación pública un promotor del desarrollo nacional integral - una fuente de orientación de la actividad económica.

La modernización del Estado implica cambios en toda su estructura, finalmente, no ignora su responsabilidades so- ciales, sino que cambia para cumplirlas fielmente y apegadas a la Constitución. Esa modernización del Estado debe de ser el - contacto y cercanía de la población, sin paternalismos, pero - con apego a sus compromisos tutelares, para hacer de cada uno autónomos y dignos del respeto de la sociedad. La moderniza -- ción, es una tarea que podemos hacer todos, comenzando por - - nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de la ley, con el ejercicio de nuestros derechos.

Con la modernización del Estado se logrará sus pro- pósitos en la fortaleza de una sociedad con ánimo para mejorar

(15) Ibid. pag:36

y rebasar los obstáculos a su desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo propone los términos mediante los cuales, juntos podremos democratizar a México y - por lo cual como objetivos nacionales se contemplan los siguientes:

- a) La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- b) La ampliación de la vida democrática;
- c) La recuperación económica con estabilidad de precios;
- d) El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

LA ESTRATEGIA .

La soberanía, democracia, crecimiento y bienestar, - son los principales objetivos que perseguirá y pretende mantener el Estado Mexicano utilizando todos los recursos a su disposición; esto es aplicando una estrategia para alcanzarlos. - Dicha estrategia es la modernización nacional.

Hoy en día, su defensa reclama tener la iniciativa, conducir el ritmo de la transformación y aportar elementos novedosos al cambio mismo; ésta es la estrategia de la modernización. La estrategia de modernización es la iniciativa de nuestra generación para defender y proyectar la identidad del futuro y alcanzar las metas nacionales. Acordes con nuestro tránsito histórico; las transformaciones que persigue la modernización serán por ello nacionalistas; serán populares, con el claro destino a elevar la calidad de vida de todos los mexicanos; y se llevarán a cabo a través de la acción concertada, la participación responsable de los ciudadanos, grupos, organizacio-

nes, partidos y sectores, por tanto, democráticamente. Asimismo iniciativas, económicas, técnicas y financieras que complementen y hagan rendir el esfuerzo interno y den la expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación en los mercados externos con productos agropecuarios.

La modernización teje los cambios de la vida nacional para dar un paso trascendente, en nuestro momento, en las luchas sociales e históricas por la Independencia, la prosperidad, la democracia y la justicia.

Por lo que el crecimiento de la economía es la única base firme para elevar la calidad de la vida de los mexicanos, particularmente, de los más marginados.

Por lo cuanto a que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en su contexto se conceptualiza la modernización - como: "Como ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo - pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado solo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación - amplia de los particulares".⁽¹⁷⁾

Emprender reclama establecer unas nuevas relaciones del Estado con la sociedad. Un Estado que ejerce su autoridad - dentro de la ley, promueve la más amplia acción de los particulares para producir y crear empleo, atiende la productividad - de las entidades estratégicas y prioritarias y utilizando la -

(17) Decreto por el que se aprueba el Plan nacional de Desarrollo 1989-1994
Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo de 1989. pág: 39

concertación como método para sumar esfuerzos al servicio de la Nación. Buscamos en el concierto de voluntades el sustento político de la acción gubernamental, que retifica así el sentido y la dirección de las aspiraciones nacionalistas.

La modernización anuncia, también, la renovación de las organizaciones y el surgimiento de nuevas representaciones de grupos emergentes. ámbitos de expresión y defensa de intereses de legítimos de muchos individuos.

Es por ello que la Nación crea programas y organizaciones que permiten encaminar la acción del gobierno a la satisfacción de demandas mayoritarias.

De acuerdo a los objetivos y estrategias previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y conforme al derecho con el que se aprueba, en el Artículo 2º, se establece que las dependencias y entidades que en su oportunidad determine el ejecutivo federal estructurarán y elaborarán los programas sectoriales e institucionales de mediano plazo para la ejecución del Plan, apegándose a la temática siguiente:

- Salud;
- Modernización Educativa, Cultural y del Deporte;
- Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal;
- Desarrollo Urbano;
- Protección del Medio Ambiente;
- Vivienda;
- Modernización del Abasto;
- Capacitación y Productividad;
- Modernización del Campo;
- Ciencia y Modernización Tecnológica;

- Modernización de la Pesca;
- Modernización Industrial y del Comercio Exterior;
- Modernización de la Infraestructura del Transporte;
- Modernización del Transporte;
- Modernización Energética;
- Modernización de la Minería;
- Modernización del Turismo;
- Modernización de la Empresa Pública; y;
- Financiamiento del Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en su contenido se estructura de nueve artículos y dos transitorios; señalándose aquí los que se consideran de mayor importancia y que tienen implicación con el tema de tesis.

ARTICULO 4º.- Se plasma una especial atención en cuanto que las dependencias y entidades, al formular sus proyectos del Programa propuesto, deberán observar la estrategia; objetivos y prioridades del Plan y de los Programas de mediano plazo; lo que da a interpretar que para cualquier anteproyecto del Programa Presupuesto se tiene que remitir a consideraciones los planes a programas anteriores.

ARTICULO 5º.- Asimismo las dependencias y entidades por los medios que establece la Ley de Planeación y tomándose en consideración las propuestas del Consejo Nacional de Concepción Económica, promoverán en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y de todos los programas que al efecto se formulen, la concertación de acciones y de todos los sectores sociales y privado;

ARTICULO 6º.- Para que se tenga y cuando se apliquen los instrumentos de política económica y social que promuevan-

la inducción de acciones de los sectores social y privado; las dependencias y entidades se deberán ajustar a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

ARTICULO 7º.- En cuanto a la prevención de las - - acciones encaminadas a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la Secretaría de Programación y Presupuesto - en el ámbito de la vertiente de coordinación y en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo vigilará que la celebración de acuerdos de coordinación que tenga lugar con los gobiernos - de los Estados.

Las dependencias y entidades de la administración - pública en una forma periódica verificarán los resultados de - su gestión de acuerdo a los objetivos y prioridades del Plan - Nacional de Desarrollo.

Estableciéndose, que cuando se observen hechos que contravienen las disposiciones de este decreto o los objetivos y prioridad de este plan, se procederá al financiamiento de - las responsabilidades a que tenga lugar, en los términos de la Ley de Planeación y de la Ley de Responsabilidades de los Ser - vidores Públicos, teniendo la Secretaría de la Contraloría Ge - neral de la Federación, la obligación de seguimiento de la ej - cución del plan y de los programas que de el mismo deriven.

Es de hacerse hincapié en que tanto en la Ley de - Planeación, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en -- sendos ordenamientos se señala a la Secretaría de la Contralo - ría general de la Federación como órgano coactivo de la Admi - nistración para que tenga a bien llevar la ejecución de los -- planes y programas correspondientes.

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Se previó en el Capítulo 2º de la Ley de Planeación y en el Decreto en el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Con el Sistema Nacional de Planeación se tiene el fundamental propósito de encauzar de los objetivos nacionales. El sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Esta vinculación o interacción se dan en cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: obligatoriedad, de coordinación, de inducción y la de concertación. La vertiente de obligatoriedad se refiere, principalmente, a las acciones de la administración pública federal; la de coordinación, a las actividades que conjuntamente emprenden la federación y los gobiernos locales; la de la inducción, a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación, y la de concertación, las acciones negociadas con los sectores sociales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es congruente con el marco y con las disposiciones institucionales que señala la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, la que consagra la rectoría del estado bajo condiciones de respeto a las garantías y derechos individuales, de economía mixta con el estímulo al sector privado y el apoyo al sector social, y de autonomía de los niveles de gobierno.

El instrumento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo, fija los objetivos y las estrategias que norman las políticas secto

riales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se determine formular para concretar las políticas del plan. Los programas regionales atienden al diseño de políticas en ámbito territoriales, con problemas y características comunes y que abarcan a zonas de varias entidades federativas. Los programas especiales, por su parte, engloban propósitos y políticas de varios sectores de la administración pública federal.

En cuanto a la programación regional, que se refiere a acciones que abarcan a dos o más entidades federativas, se realizarán aquellos programas que en coordinación y concertación con los habitantes de las regiones y las autoridades locales se consideren pertinentes. Con la programación regional se trata de fomentar la participación y descentralización, desechando el paternalismo. Un ejemplo de participación y descentralización que ha reflejado la programación regional, es en la Comarca Lagunera en donde se da la participación activa de la sociedad lagunera de los Estados de Coahuila y Durango.

Por lo general, los programas especiales tendrán una Comisión Intersecretarial, para que participen las diversas instancias de la administración pública federal que realizan acciones con impacto directo sobre los objetivos del programa correspondiente. La coordinación del programa y de la comisión recaerá sobre la entidad designada por el Presidente de la República.

Asimismo, los grupos de la sociedad más directamente interesados de los propósitos de los programas especiales podrán participar en consejos consultivos y de concertación, o bien mediante el Consejo Nacional de Concertación Económica.

Estos programas especiales podrán ser un mecanismo muy eficiente en casos en que la coordinación de las políticas de diversas dependencias gubernamentales, y la comunicación y concertación con determinados sectores productivos son importantes para que las acciones puedan llevarse a cabo con eficacia, como es el caso del Programa Nacional de Alimentación.

Cabe destacar que con los programas especiales se busca incrementar la efectividad de las acciones, teniendo un enfoque pragmático y flexible.

C A P I T U L O I I

"POLITICAS GUBERNAMENTALES APLICADAS AL CAMPO"

A) INSTRUMENTOS DE APOYO Y ESTIMULOS AL CAMPO.

A-1) CERTIDUMBRE EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.

A-2) FINANCIAMIENTO.

A-3) SEGURO.

A-4) RECURSOS HIDRAULICOS.

A-5) INSUMOS.

A-6) INFRAESTRUCTURA.

A-7) COMERCIO INTERIOR.

A-8) COMERCIO EXTERIOR Y APERTURA COMERCIAL.

A-9) INDUSTRIA RURAL Y AGROINDUSTRIAS.

A-10) PRECIOS Y COMERCIALIZACION.

A-11) EDUCACION SUPERIOR Y CIENCIA Y TECNOLOGIA.

A-12) ASISTENCIA TECNICA.

A-13) ORGANIZACION Y CAPACITACION.

A) INSTRUMENTOS DE APOYO Y ESTIMULOS AL CAMPO.

En este capítulo trataremos lo correspondiente a las políticas gubernamentales aplicadas al campo, establecidas en el marco del Programa Nacional de Modernización del Campo. - Retomando que la Ley Federal de Reforma Agraria y la de Planeación, y que ambas no hacen referencia a la conceptualización a lo que se refiere a la idea de modernización del campo; porque en primer término y al publicarse la Ley de Reforma Agraria y como ya se señaló en la parte de los antecedentes - el legislador optó por usar el término "rehabilitación" y todo lo que corresponde al capítulo de la Planeación en materia agraria se reduce a una serie de datos estadísticos, y en la Ley de Planeación se toma a este adjetivo como la sistematización de acciones para la transformación de la realidad del país como la principal premisa para alcanzar todos los objetivos en los planes y programas presentes y futuros.

Ahora bien, es de señalarse que la rehabilitación se encuadra dentro de la Ley Federal de Reforma Agraria como un Derecho Agrario fundamental antes de la aprobación y publicación de la Ley de Planeación.

Pero después a ello se enmarca en la Planeación Nacional, en donde se contempla el apartado agrario, en la que la Secretaría de la Reforma Agraria cabeza de sector determinará las zonas del país en que sea necesario y justifique desde lo económico-social, llevar a cabo los planes de rehabilitación de los ejidos y comunidades.

La rehabilitación en este sentido pretende la reagrupación económica-productiva de las parcelas menores de diez hectáreas de riego o sus equivalentes en terrenos de temporal. Otra variable de la rehabilitación son los repartos de las parcelas por sucesión, en la que se ha impuesto la presión social sobre el ordenamiento legal. Lo que se ha convertido en un minifundismo con resultados palpablemente adversos para los propios ejidatarios y la economía nacional.

La rehabilitación agraria puede tener diferentes dimensiones que pueden comprender un ejido o una zona donde se localicen varios ejidos y comunidades estableciendo los medios para promover el desarrollo de los ejidos y por consecuencia de los ejidatarios. No sólo implica dotar a los ejidatarios de los terrenos, sino de aspectos económicos-educativos y culturales con los que se apoyen el desarrollo correspondiente al Art. 270, de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La integración en que soportará la rehabilitación, en un momento determinado puede necesitar una nueva distribución de tierras y el traslado de los campesinos dentro de la misma zona donde se localice el ejido. Siendo indispensable el previo consentimiento de cuando menos las tres cuartas partes de los "ejidatarios pero de ninguna manera por la ejecución de los planes de rehabilitación se privará a un campesino de sus derechos ejidales o comunales contra la voluntad, sin que se le haya entregado las nuevas tierras". Art. 271, del citado ordenamiento.

Esto último se dirige más al procedimiento agrario que a la modernización del campo.

Como es de recordarse que en el contexto de la exposición del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se establece la normatividad para el sector rural en el Capítulo VIII de las Políticas Sectoriales, con el objetivo de atender y apoyar el desarrollo rural integral y por ende a las instituciones y sujetos agrarios.

Mientras que la parte operativa se localiza en el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988, que parte de una doble estrategia: "de cambio estructural y de reordenación económica.

De lo antes aquí citado y de conformidad a lo estipulado en la Ley de Planeación y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de Mayo de 1989, se presenta el Programa Nacional de Modernización del Campo para el lapso de tiempo 1990-1994. El diseño de este programa y debido a la existencia de necesidades y compleja problemática del campo y prevista en ordenamiento antes señalados se tuvo que requerir de la participación de la comunidad del sector agropecuario y forestal.

Con las medidas de políticas contenidas en el programa se buscan dos objetivos principales: incrementar la producción y la productividad en el campo y elevar el nivel de vida de la familia rural. Pero para obtener estos logros presupone, por un lado, la participación de los productores y, por otro, el pleno respeto a las formas de organización y de tenencia de la tierra establecidas en el Orden Constitucional. Dejando se a un lado el de cómo y que és, ya que únicamente se hace referencia en la Constitución a la organización y tenencia de

la tierra.

El proceso que adopta el Gobierno para el reto de la transformación integral del campo sigue el esquema de concertación que rige a la actual política económica. Esta concertación se llevó a cabo y mediante las reuniones celebradas por el Presidente de la República, el día 6 de Enero de 1990. En las reuniones se analizaron y se propusieron cambios en diez puntos fundamentales:

1) El 15 de Enero, en Tuxtla Gutierrez, Chis.- Se -- iniciaron los trabajos para simultáneamente dar certidumbre a la tenencia de la tierra, fortalecer la concertación y organización en los grupos productores del campo, así como también promover las nuevas formas de asociación que libremente elijan. Aunque no es un tanto cierto, ya que se organizan conforme a la estructura que les establece las organizaciones políticas en el poder y que son las que conducen al país en cada una de las materias de política.

2) El 18 de Enero, en la Ciudad de Guadalajara, Jal; se inició el Programa de Estímulos a la producción de básicos como son maíz, trigo, frijo, arroz, entre otros.

3) El 21 de Enero, en la Ciudad de Tepic, Nay; se -- anunciaron las acciones concretas de promoción de productos especiales, en particular de aquellos en los que se da una participación directa del Estado, y entre otras con potencial de exportación como azúcar, café, tabaco, cítricos, hule, piña, hortaliza, entre otros.

4) El 24 de Enero, en la Ciudad de Toluca, Estado de México, se establecieron las medidas concretas para estimular la transformación del campo en el propio campo, es decir, el programa integral de agroindustrias, como medio indispensable para el fortalecimiento de la actividad económica en el campo y del nivel de vida del productor agropecuario.

5) El día 27 de Enero, en la Ciudad de Celaya, Gto; se dieron a conocer las acciones para la ampliación de la infraestructura hidráulica mediante el aprovechamiento integral del agua, la rehabilitación de los distritos de riego, de pozos, de bordos y de aquellas medidas de políticas que permitan utilizar eficientemente este recurso estratégico para el desarrollo nacional.

6) El 30 de Enero, en el Puerto de Veracruz, Ver; se inició el Programa de Apoyo a la Producción por la vía de la política de precios, de créditos, de seguros, de producción y distribución, de fertilizantes, de almacenamiento, de comercialización interna y externa, y de infraestructura en comunicaciones y transportes.

7) El día 2 de Febrero, en la Capital del Estado de Oaxaca, se analizaron y se propusieron las medidas para fortalecer el bienestar social de la familia rural en materia de educación, y de abasto, de salud, y de vivienda, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, así como también las acciones de apoyo y de respuesta a las demandas de los jornaleros del campo.

8) El 6 de Febrero, en Villahermosa, Tab; se dió inició al Programa Especial de Fomento a la Ganadería.

9) el 9 de Febrero, en Durango, se expusieron las medidas relativas al Programa de promoción a la producción y al uso racional de nuestros recursos forestales.

10) Como último punto, el 12 de Febrero, en Mérida, - Yuc; se discutieron las políticas tendientes a mejorar la educación superior y la ciencia y la tecnología de apoyo y promoción a la actividad agropecuaria.

Estos puntos tuvieron como esenarios, el diálogo y la concertación, que dieron pauta para la formulación de un - esquema de política, que estructuradas en el marco del Plan - Nacional de Desarrollo conforman el Programa Nacional de Mo - dernización del Campo.

Las facetas mencionadas permiten elaborar el Programa Nacional de Modernización del Campo. Este se divide en tres secciones: La Primera presenta el diagnóstico y la problemática del sector agropecuario y forestal, analizando la evaluación de la producción y de la productividad en el mismo sector, así como la del bienestar rural.

En la segunda sección se exponen las políticas tanto generales como particulares derivadas del objetivo de aumentar la producción y la productividad del campo y elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el medio rural. - Definiendo la estrategia de modernización del sector.

Acerca de la tercera sección, que comprende la política de modernización del campo. La cual contiene tres apartados que desarrollan las medidas de política para los sectores agrícola, agropecuario y forestal en materia de instrumentos,

de apoyo y estímulos al campo, productos específicos de estos sectores, y las acciones de política para mejorar el bienestar de la familia rural.

Los instrumentos y estímulos que se han venido incrementando hacia la modernización del campo son medidas gubernamentales que se instituyen como aliciente para que la gente del campo se dediquen y pongan mayor interés y esfuerzo en las actividades de la agricultura, así como de la producción y productividad, aunque no estoy un tanto de acuerdo con la denominación de instrumentos y estímulos, ya que cada uno de estos tienen diferentes acepciones, por un lado como una conducta de parte de las autoridades y del otro como concepto.

Ya que con el paso del tiempo se han venido día con día agravando más y más los problemas del campo mexicano y el cual es necesario se atienda y se le de una respuesta perdurable y así dé cauce a otras actividades del desarrollo del país, como son la industria, agroindustria, etc; ya que cada una de estas actividades son paralelas, permitiendo un bienestar social.

Pero primordialmente la agricultura y los problemas del campo se tienen que atender como una necesidad primordial de la sociedad, pero no desde el punto de vista teórico, sino que tenemos que trasladarnos y conocer a fondo, cuales y cada uno de estos problemas del campo y sentirlos como de todos y no sólo de ciertas personas, ya que es una problemática general; con lo que el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de Enero de 1991, se señalaron como instrumentos y estímulos hacia el campo los siguientes:

A-1) CERTIDUMBRE EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.

Con la pretensión de la modernización del campo mexicano se plasmó como instrumentos y estímulos a la Tenencia de la Tierra, con esta medida se induce a que se de mayor cobertura a un uso más amplio y eficiente de los recursos productivos y fomentar la producción agropecuaria y forestal. - Afirmandose que el respeto al Estado del Derecho y el Orden-Constitucional son las dos fases principales de la Seguridad Agraria y del campo.

Como lo señaló en la introducción de este trabajo, - que es de fundamental importancia se conozca la realidad verdadera que se vive en el campo mexicano, como la pobreza, - falta de recursos económicos, empleo, emigración, etc; La modernización del campo requiere de la capitalización de las - distintas formas de la Tenencia de la Tierra para elevar su productividad y el nivel de vida de los productores, especialmente esta capitalización debe ser directa, productor-capi - tal. La modernización del sistema ejidal implica darle flexibilidad que la industrialización le concede, es decir, transformarlo en una figura económica con unidades integrales de producción, sin que en ningún momento pierda las características de lo agropecuario.

Actualmente el problema y la imposibilidad de seguir el reparto agrario, no es el meollo del asunto, sino que se deberán atender y solucionar los problemas de las peticiones de tierra que aún estén pendientes y aunado a ello se garante la aplicación irrestricta de los certificados de inafectabilidad ya expedidos, para que las inversiones destinadas al campo, fomenten la capitalización del sector.

En materia de concesiones ganaderas se terminará en el corto plazo, la regularización de las últimas concesiones ganaderas. En esta cuestión y con estricto apego a la Ley, - se reconocerá y apoyará a la pequeña propiedad como una de - las formas de la Tenencia de la Tierra, referidas en la Carta Magna.

Por lo que corresponde y de acuerdo con el Art. 27 Constitucional, se autoriza de forma inmediata las inversiones para mejorar la calidad de la tierra, garantizándose la inafectabilidad, de las mismas. Aunque es un tanto difícil - que el campesino invierta en el mejoramiento de la tierra, - cuando no cuenta con un documento de propiedad en donde se demuestre que son los legítimos dueños.

La aplicación de las medidas enunciadas y el reconocimiento de la realidad por la que atraviesa el campo mexicano, proporcionaron que es urgente se de una clara certidumbre de la tenencia de la tierra, la cual es necesaria como - condición para promover la capitalización. Creo que no es el caso, ya que de hecho el campesino siempre ha sido poseedor y usufructuario de la tierra, sin que nunca llegue a tener el ius abutendi, es decir hacer lo que crea conveniente con la tierra y abusar de ella y así contribuir a la solución de la problemática agraria.

Se señala en el Programa Nacional de Modernización del Campo que el objetivo, en relación al instrumento de la tenencia de la tierra, es que el productor esté seguro de - que la tierra ejidal, comunal o de la pequeña propiedad, no tiene riesgo; que hay seguridad en ella y que puede empeñar sus mejores esfuerzos y recursos y buscar su capitalización.

Pero hoy en la actualidad hablar de una eficiente - utilización de recursos productivos, es hacer una referencia obligada a los desequilibrios que sufre la economía del país, especialmente la agropecuaria, como resultado de un modelo - deliberado del desarrollo que, durante años fue adoptado y - que ahora, al buscarse nuevos cambios, se pone de manifiesto- desigualdades en cuanto a la distribución del ingreso, la mala utilización de recursos, a la concentración de los medios de producción en pocas manos, a la desigual ubicación de la población, y por supuesto, a una marcada orientación de todo tipo de insumos (Crédito, Asistencia Técnica, etc), a ciertas áreas del Territorio Nacional. Se pudiera pensar que la polarización anterior sólo tiene afectaciones en el sector agrícola, pero también es observable en la industria, los servicios, resimiéndose en dos polos, en uno se sitúa en una minoría de ejecutivos y empresarios mientras en el polo contrario a los campesinos que se dedican a explotar personalmente la tierra.

El desequilibrio es también marcado; en cuanto a la excesiva concentración en unas cuantas zonas o ciudades, en detrimento de la mayoría del Territorio Nacional dentro de la estructura agraria, como la que he venido señalando, se tiene algunos indicadores que ilustran el fenómeno: en primer término y de acuerdo al punto de la tenencia de la tierra, debemos hacer referencia según los datos disponibles, apenas un 15% - de los dos millones de ejidatarios poseen más de diez hectáreas de labor, en tanto que una tercera parte dispone de un promedio de cuatro hectáreas. Empero, entre los propietarios, el problema de concentración es también agudo, ya que existe casi un millón de propietarios con menos de cinco hectáreas, y al lado contrario unos cientos disponen de varios miles. - En otro tratamiento estadístico encontramos que cerca de doce mil empresarios concentran el 30% de la superficie de labor,-

39% de la de riego; poseen el 44% de la maquinaria agrícola y obtienen la 3^{era} parte de la producción total. En cambio en - el otro extremo, un poco más de dos millones de minifundistas ejidales y privados, poseen solamente el 34% de la tierra de labor y el 21% del ingreso agrícola total ⁽¹⁾. En este desequilibrio cuenta también el hecho de que el modelo de desarrollo adoptado a partir de los años 40, concentró en pocos productores la mayor parte de los recursos de la agricultura, lo que explica más los fenómenos de distanciamiento a que hemos hecho mención, pues se ha visto que los factores esenciales para el aumento de la producción agrícola han sido las superficies de riego y la tecnología y, precisamente, estos dos factores están en manos de unos cuantos productores.

Los fenómenos anteriores han tenido una influencia - directa en otros campos, que han ejercido un impacto que ha repercutido en la mecanización y el desempleo rural. Por lo demás en ese sector el uso de la maquinaria ha continuado con incremento sostenido del 9 o 10% anual, mientras la mano de obra permanece constante. El fenómeno del desempleo agrava a medida que la presión demográfica sobre la tierra es mayor. A esto el promedio de días trabajados en el medio rural es de - menos de 100 días al año, contra 170 días que se calcularon - en 1950 y un poco más atrás; lo que demuestra crear cada año varios miles de nuevos empleos en el campo.

Un campo no atendido y estudiado suficientemente, es el que tiene relación con la mitad de la población económica-activa ocupada en la agricultura, constituida por los jornaleros, en su mayoría no disponen de Seguridad Social, ni leyes-que efectivamente los protejan de su trabajo.

(1) Administración para el Desarrollo Agropecuario. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. pág: 139

A-2) FINANCIAMIENTO.

El financiamiento ejidal es la aportación, coordinación e inversión racional de los valores económicos tangibles propios o extraños, puestos al servicio de los núcleos de población ejidal o que guardan el estado comunal, con objeto de lograr eficazmente, dentro de normas modernas, el mejor aprovechamiento de los recursos que pertenecen a dichos centros de población.

La estrategia de fortalecimiento del sistema financiero considera el otorgamiento oportuno de recursos suficientes para alentar la producción del campo, por lo que en el Programa Nacional de Modernización del Campo se plantea dar un tratamiento diferente a los productores, tomándose como consideración el nivel de ingresos y la productividad. De dicha consideración clasifica a los productores y redefiniendo las funciones de las instituciones que conforman al sector financiero entre grandes grupos: productores de zonas marginadas, productores con potencial productivo; y productores que actúan dentro de la agricultura comercial.

En la primera clasificación de los productores, o sea a los productores de zonas marginadas, con bajo potencial productivo, el Programa Nacional de Solidaridad lo apoyará, vinculando el otorgamiento de recursos a un proceso de conversión productiva.

Con el fin de que los productores de las zonas marginadas no sufran perjuicios por el retiro del Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C. (BANRURAL), se crearon Fondos Estatales de Reconvención Productiva que deberán financiar aquellos

productores que no son sujetos del financiamiento normal y - apoyarlos con estímulos. Una vez que sean capitalizados estos productores podrán tener acceso al esquema formal de financiamiento. La operación de estos fondos buscarán que los productores reciban sus beneficios de manera expedita, de tal forma que los recursos que ahora canaliza Banrural serán sus titudos inmediatamente por los nuevos mecanismos de apoyo - procutivo.

En el caso de los productores de bajos ingresos, pe ro con potencial productivo y sin acceso a la Banca Nacionalizada, sean estos ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, mediante los esfuerzos de Banrural, así como de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) y del Fondo Especial de Garantía y Asistencia Técnica para - Créditos Agropecuarios (FEGA), servirá para elaborar programas de crédito con tasa preferenciales determinadas por el - costo del dinero en el mercado financiero nacional.

Este nuevo esquema para el otorgamiento de Crédito, el Banrural tendrá como soporte la concertación y responsabi lidad con los productores.

Dicho esquema, operará mediante Asambleas y Consejos Consultivos que harán un análisis, punto por punto. Las Asam bleas permitirán a los acreditados participar junto con el - Banco para señalar y fijar el destino de los recursos y las responsabilidades en el manejo del crédito. Por su parte los Consejos Consultivos serán los foros de coordinación y con - certación entre el Banco y sus acreditados. La idea en sí, - es propiciar la participación de los productores para orien - tar la operación crediticia y evaluar su ejercicio.

Con el propósito expreso de reiniciar la capitalización del campo y la diversificación de las actividades económicas, el crédito refaccionario aumentará proporcionalmente con respecto al crédito de avío. El crédito o préstamo refaccionario es aquel que se destina a la compra y reposición de instrumentos de labranza, maquinaria, animales de labor, etc.

Por su lado, el crédito o préstamo de avío, tiene por objeto facilitar al agricultor los fondos necesarios para las atenciones inmediatas del cultivo: pago de jornales, de semillas, de abonos, etc.

Estos dos tipos de créditos no son nuevos en el ámbito de la materia agraria, lo que se hizo con el Programa Nacional de Modernización del Campo, fue reestructurarlos en su valor adquisitivo; ya que su regulación se contempla la Ley Federal de Reforma Agraria y su reglamentación en la Ley General de Crédito Rural, de 27 de Diciembre de 1975.

Con la existencia de las Unidades de Crédito y el apoyo a la creación de nuevas, será una línea de transformación esencial en el sistema financiero del campo.

Por su parte, los productores que actúan dentro de la agricultura comercial serán atendidos por la Banca Nacionalizada en coordinación con el FIRA, la Nacional Financiera (NAFIN) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). Para ello se transpasarán los productores de altos ingresos, que actualmente son atendidos por Banrural, al Sistema Bancario Comercial sin afectarse el ritmo de la producción.

El Banco Nacional de Comercio Exterior BANCOMEXT, -

apoyará al sector agropecuario y forestal de exportación a través de un programa financiero integral. Esta institución otorgará financiamiento en dólares en condiciones competitivas a nivel internacional para actividades de exportación. El Programa será apoyado por el FIRA y las Sociedades Nacionales de Crédito (S.N.C.); por medio del redescuento en el Sistema Bancario Nacional.

El Programa de Apoyo a los exportadores agrícolas, pecuarios y forestales, contempla el financiamiento de la asistencia exportable con recursos externos amparados en certificados de depósito, y utilizando aceptaciones bancarias emitidas en el extranjero.

Cabe notar que el BANCOMEXT contempla para extender los créditos refaccionarios, financiar la inversión fija agropecuaria a productores que exporten parte de su producción con recursos de organismos internacionales.

FIRA, en estrecha coordinación con la Banca Nacionalizada, dará especial atención al mayor otorgamiento de Crédito. Para ello realizará las adecuaciones necesarias en las actividades de formulación, evaluación, dictamen y autorización de créditos. Conjuntamente, impulsará la realización de proyectos de producción de básicos requeridos para la alimentación de la población nacional, de inversiones que permitan la exportación y de aquellos proyectos que generen, además de una adecuada rentabilidad, empleo bien remunerado. Así como también FIRA continuará con las políticas de apoyo a la capacitación y tecnificación de los productores, con el fin de elevar la productividad, dominar las prácticas de cultivo y minimizar los riesgos de producción, aunque estos riesgos no

se deben necesariamente a factores naturales.

Este tipo de financiamiento y como se deduce de la Nacionalización de la Banca; el crédito no será objeto de concesión a particulares.

A partir del 1^a de Septiembre de 1982, quedó bajo la responsabilidad de la Banca Múltiple, y de Desarrollo, además de la Banca Privada representada por el Banco Obrero y el -- City - Bank. Para nuestro caso importa la Banca de Desarrollo Banrural y su correspondiente sistema bancario, que descansa en trece bancos, los que tienen una cobertura multiregional - para propiciar el servicio a los productores agropecuarios y forestales.

A-3) SEGURO.

La palabra Seguro tiene una gran diversidad de acepciones, como se demuestra en los siguientes conceptos.

"Operaciones por lo cual una persona llamada asegurador, toma a su cargo un conjunto de riesgos mediante una remuneración llamada prima o cotización, y los compensa conforme a los cálculos que se han hecho en el ingreso de todos los asegurados en el caso de que se produzca el riesgo"⁽²⁾.

"Contrato por el cual la empresa se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el mismo"⁽³⁾.

Seguro Agrícola.- Contrato por el cual la empresa aseguradora se compromete a pagar al agricultor los daños que recibe en sus sembradíos a causa del granizo, heladas, nieblas, tempestades u otros accidentes materiales.

Suele asegurarse también contra las plagas del campo riesgos de incendios y puede comprender ganados y montes y plantíos, etc. En la mayoría de los países extranjeros las empresas aseguradoras son privadas. En México, anterior a la publicación del 15 de Enero de 1991, el Gobierno Federal creó una empresa llamada Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.; cuya Ley se expidió el 30 de Diciembre de 1961. En cuanto a este instrumento de Política Gubernamental no es tan nueva como se pudiera pensar, ya que dicha Ley que crea el Seguro Agrícola lo regula y reglamenta a partir de aquel año, -

(2) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1987.

(3) Idem.

la referida Ley se encontraba estructurada en tres capítulos, estableciéndose en el Primer Capítulo, las Disposiciones Generales; en el Segundo, la Organización, Gobierno y Vigilancia de la Institución y el Tercero, las Reglas de Operación, y - que a continuación se señalan en los artículos que guardan - una relación con esta medida de Política Gubernamental, Ley - de Seguro Agrícola Integral y Ganadera.

ART. 1^a.- Se establecen el Seguro Agrícola Integral y el Seguro Ganadero, en los términos de la presente Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero.

ART. 2^a.- El Seguro Agrícola Integral tien por objeto resarcir al agricultor, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, de las inversiones necesarias y directas, - efectuadas en su cultivo, para obtener una cosecha, cuanto - ésta se pierda total o parcialmente como consecuencia de la - relación de alguno o algunos de los riesgos previstos en -- esta Ley.

ART. 3^a.- El Seguro Ganadero tiene por objeto resarcir al ganadero en los términos de esta Ley y sus reglamentos de las inversiones efectuadas ^{en} su ganado, cuando el mismo - perezca, pierda su función específica o se enferme como consecuencia de la realización de alguno o algunos de los riesgos - previstos en esta Ley.

ART. 4^o.- Lo correspondiente al no otorgamiento de - los créditos de rehabilitación y de avío por parte de las ins - tituciones nacionales de crédito, esta obligación se impone - también a los administradores de Fondos del Gobierno Federal.

destinados a otorgar financiamientos para explotaciones agrícolas y ganaderas.

La presente disposición sólo será aplicable en las regiones y para los cultivos respecto a los cuales ya se hayan establecido los seguros agrícolas integral y ganadero.

La Comisión Nacional Bancaria dictará las normas adecuadas que las instituciones de crédito privadas y las organizaciones auxiliares de crédito contraten los seguros agrícolas integral y ganadero, en los términos de esta Ley.

ART. 6^a.- La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera a través de sus funcionamiento que ha venido desempeñando tiene por objeto: FRAC. I.- Practicar las operaciones de seguro agrícola integral, y de seguro ganadero; FRAC.III.- Reasegurar los riesgos que cubren en seguro directo, las sociedades mutualistas que hayan celebrado con ella el contrato de concepción respectivo; FRAC. IV.- Reasegurar los riesgos que cubran el seguro directo las instituciones mexicanas de seguros, por la operación de otros tipos de seguros agrícolas; por lo que éstas seolicitarán de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.; el reaseguro correspondiente, antes de ofrecerlo a cualquier otra institución del país o del extranjero.

ART.21.- Las instituciones podrían realizar las siguientes operaciones:

- a) El Seguro Agrícola Integral;
- b) El Seguro Ganadero, y
- c) Otros seguros que le autorizaban la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del ART. 6^a, Frac. II.

ART.22.- Las indemnizaciones del Seguro Agrícola - Integral y Ganadero, se cubrirán con toda oportunidad, a fin de que el agricultor o ganadero siniestrado se incorpore de inmediato al proceso productivo.

ART. 24.- En el seguro agrícola integral, la institución podrá asegurar cultivos contra los siguientes riesgos:

- a) Sequía,
- b) Helada,
- c) Granizo,
- d) Vientos Huracanados,
- e) Incendios,
- f) Enfermedades y Plagas,
- g) Exceso de Humedad, y
- h) Inundaciones.

ART. 25.- El seguro ganadero, la institución podrá asegurar animales contra los riesgos de:

- a) Muerte del ganado por enfermedad o accidente,
- b) Pérdida de la función específica que estuviere destinado, y
- c) Enfermedad.

En la Ley del 30 de Diciembre de 1961 en su ART. 4 - Párrafo 2º; ya se habla de fondos del Gobierno Federal destinado a otorgar financiamiento para explotaciones agrícolas y ganaderas.

Dentro del Programa Nacional de Modernización del Campo se contemplo la estrategia con el apoyo a la producción

del campo por aseguradoras privadas y oficiales incluyendo como clientes a los productores localizados en regiones con potencial productivo. Buscándose al mismo tiempo promover esquemas de reaseguro para las compañías comerciales y apoyar a los productores con altos índices de siniestralidad por medio del programa de solidaridad mediante recursos que fomenten el desarrollo de actividades productivas.

Con estas dos fases se pretende, que los productores con potencial productivo cuenten con un servicio de aseguramiento eficaz.

Lo novedoso que se instituye en esta rama, en materia de aseguramiento es que se difiere el predio por el de unidad asegurable, corroborándose así que el seguro pagará realmente siniestros que afecten al patrimonio de los productores, evitando indemnizar a quienes no hayan sufrido pérdidas reales. Pero hay que indicar que en este rubro el personal de las instituciones aseguradoras siempre han venido fabricando daños maquinados, que carecen de verdadero sentido jurídico. Con la estrategia se fomentará la creación de Fondos de Aseguramiento a la producción resultaron de la organización adecuada de los productores. En relación a estos fondos, los socios tendrán contacto directo con aseguradoras para protegerse de siniestros que superen la media histórica de los miembros de la organización, a través de un reaseguro.

Para los productores que no poseen las características elementales para formar el Fondo de Aseguramiento se abrirá el apoyo y la realización del Programa de Operación Participativa del Seguro, que tiene como meta orientar aquellos productores en sus actividades. Con el Programa de Operación-

Participativa del Seguro, se trasladará funciones y responsabilidades, que había venido realizando Aseguradora Nacional - Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), a los productores del campo. Asimismo gestionará el Seguro a través del Secretario - - Auxiliar del Seguro, nombrado por los miembros del Ejido y capacitado por las Instituciones Aseguradoras.

Por su parte el Programa de Modernización del Seguro Agropecuario y Forestal implica una nueva forma de canalizar los recursos públicos al Sector Agropecuario y Forestal.

A-4) RECURSOS HIDRAULICOS.

En el año de 1975 se creó el Plan Nacional Hidráulico considerado como uno de los documentos más importantes que al respecto se han elaborado en México, participando en el, directamente las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, que como es sabido en 1977 por Decreto - Presidencial fueron fusionadas en una sola dependencia, cuya denominación es a la fecha Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El carácter jurídico de este plan se deriva del hecho de que es una acción normativa con base en la Constitución Política de 1917, de acuerdo con el Art. 27 Constitucional que establece que la Nación es propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional, pero además --- otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes - sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción - federal y autorizar al Presidente de la República ejecutar - las leyes que al respecto expida el Poder Legislativo Federal, Art. 73 Constitucional.

El Plan Nacional Hidráulico especialmente en la administración 1970-1976 además de promulgarse una serie de leyes se propuso ir más allá del aspecto teórico, para desarrollarse dentro de lo práctico, ordenando la creación de unidades - de programación en todas las dependencias del ejecutivo federal y empresas paraestatales, esto es los dos aspectos que requiere para su efectividad un plan: uno legislativo y otro - administrativo.

Estas medidas tienen como objeto racionalizar la uti-

lización de los recursos hidráulicos con base en lineamientos prestablecidos o por lo que toca a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos esta unidad de programación alcanzó el rango de Subsecretaría, que es precisamente la que se encarga de la elaboración del Plan Nacional Hidráulico, que como lo señala asimismo, tenía como propósito: "fomentar e instituir un proceso sistemático".

La organización del Plan Nacional Hidráulico procede de la realización de cuatro reuniones del Consejo Directivo - en los que se fijaron los lineamientos o políticas de trabajo; cinco reuniones del Consejo Consultivo para la revisión - de los informes y programas; cuarenta reuniones del Comité de Coordinación en las que se escucharon informes sobre el avance de los trabajos, se hicieron observaciones y recomendaciones, 25 juntas de comunicación interna en la Secretaría de - Agricultura y Recursos Hidráulicos, de estas, 16 juntas se - llevaron a cabo ante funcionarios de las oficinas centrales y nueve a nivel regional.

El Plan, considera que el objetivo principal de la obra hidráulica es el hombre mismo a través de la Comisión - del Plan, se integró en forma interdisciplinaria tratando de balancear el peso de los estudios físicos, técnicos, sociales, económicos, institucionales y administrativos.

Esta comisión se encontraba integrada con 82 personas especializadas y de posgrado en diversas ramas de ingeniería, biología, economía, comunicaciones, sociología y planeación, independientemente del auxilio de personal administrativo y de apoyo.

Los aspectos socioeconómicos presuponían un estudio a nivel nacional y regional para identificar objetivos, políticas, metas de desarrollo y factores técnicos que permitan - determinar la demanda del agua, conocer de que recursos hidráulicos se dispone en todas sus formas; precipitación, escurrimiento superficial, almacenamiento, flujo subterráneo, etc.

Comparada con la demanda para poder calcular los balances e identificar todos los problemas que se deriven de la escasez del agua, falta de control e inadecuada calidad, las alternativas de solución a esos problemas, las proposiciones que hagan las dependencias relacionadas con el agua, catálogo de proyectos asistentes y con base en esto, se formularon e integraron los programas de desarrollo de los aprovechamientos hidráulicos en cada una de las regiones del país.

El Plan presuponía la necesidad de contar con la máxima información sobre los problemas relativos al agua, por lo que se recomendada en forma sistemática el estudio de nuevos proyectos y el estar obteniendo datos básicos adicionales esto a través de los programas regionales a nivel nacional - para analizar la compactibilidad de oferta de los programas - con las demandas derivadas del desarrollo, recursos financieros y humanos y todo esto en sí, constituyen el ciclo en la metodología del plan.

En cada ciclo se señalaban obviamente políticas y metas para el aprovechamiento del agua, se formulan nuevos proyectos, estudios y obtención de datos básicos, se formulan - programas para construcción de infraestructura y su operación modificaciones institucionales, capacitación de los recursos humanos en la técnica y la investigación.

En cuanto a la estructura del plan, se encuentra en tres partes, en la primera están los elementos que constituyen el marco de referencia socioeconómico y física de los recursos del agua y suelo y su integración regional.

La segunda parte establece los diagnósticos, objetivos, metas, políticas y programas de las acciones básicas para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, tomando en cuenta los distintos sectores usuarios del agua.

En la tercera parte, están comprendidos los programas y políticas anteriormente mencionadas, se hacen los análisis de su factibilidad financiera, técnica y de recursos humanos y se señalan las acciones de apoyo necesarias para implantar el plan.

Aquí es donde encontramos que el plan se adelanta en muchos aspectos al tiempo. Haciendo un análisis por ejemplo sobre la explosión demográfica, relacionándola lógicamente sobre el uso y consumo del agua, señalándose en el plan de que el sector agropecuario beneficiario del noventa y cinco por ciento del consumo total del agua en México.

Durante el período de 1950 - 1955 la agricultura creció a razón del 5% promedio anual. Los esfuerzos del gobierno dedicados al sector primario han revertido en un crecimiento de la producción del 6.7% en las zonas de riego aunque contrasta con un decrecimiento del 0.8% en el resto de las áreas durante el período de 1974; esto manifiesta la eficacia de las áreas con infraestructura hidagrícola y la respuesta a los programas de incremento de la producción respecto al índice -

del empleo rural señala una reducción de empleos originados por la reducción de superficies de maíz y frijol, mientras que en los distritos de riego aumenta en un 5.3% la Comisión Nacional Coordinadora del sector agropecuario, se propone como metas elevar la producción entre 5% y generar con éstas cincuenta y cinco mil y noventa mil empleos anuales.

Para lograr este incremento en Plan actúa sobre las fuentes de su crecimiento real: superficie, productividad y composición del patrón de cultivos a través de los programas de irrigación, drenaje, obras hidráulicas para el desarrollo rural, agua potable, rehabilitación, plan de mejoramiento parcelario, organización de las unidades de riego para el desarrollo rural, etc; todo inducirá en el aumento de superficies cultivables, la ampliación de rendimientos al cambio de patrones de cultivo y al incremento del valor de la producción en términos reales de la zona temporal.

A lo largo del Plan Nacional Hidráulico, se siente la clara visión del futuro, necesaria en la planeación a corto y a largo plazo en el uso y aprovechamiento racional del agua.

Con el estudio del plan se pretende tener como objetivo los proyectos hidráulicos en los próximos años del presente siglo y de evaluar el impacto de diferentes políticas y programas de utilización del agua bajo diversas evoluciones factibles presuponiendo continuar las actuales tendencias; - preveer un panorama optimista utilizando las alternativas más variadas, propiciar una mejor distribución espacial de la población, lo cual redundaría en menores niveles de contaminación del aire, agua y suelo.

Se destaca que el aprovechamiento en los recursos hidráulicos tiene una estrecha relación con la característica de tres elementos del ciclo hidrológico; la precipitación, el agua superficial y el agua subterránea se renuevan anualmente aunque en menor proporción el agua subterránea.

Puesto que las actividades agropecuarias absorben más del 95% del consumo total del agua, el marco físico para planear el aprovechamiento de recursos hidráulicos considera también al suelo.

En lo que toca a la calidad del agua, precisa el peligro que extraña la creciente contaminación de los ríos y los demás cuerpos de agua, lo que dificulta más el aprovechamiento de estos recursos.

Señala el plan que las partes más contaminantes son las descargas residuales de industrias manufactureras como la de los ingenios azucareros, las refinerías petroleras y las plantas petroquímicas y del papel, así como las descargas directas de los alcantarillados municipales; todo esto contamina la calidad del agua subterránea, sin desconocer la que a su vez provoca la intrusión salina provocada por la sobre explotación de algunos mantos acuíferos costeros.

El agua es y seguirá siendo el factor esencial de la producción y el motor principal de la calidad de vida del mexicano. Por lo que toca al uso y balance de ésta, el plan llama a la extracción al volumen del agua derivado para un uso específico, y, consumo al agua extraída menos el retornado en estado líquido. El balance se logra comparando estos dos volúmenes con la disponibilidad media anual de agua renovable.

En México, el 70% de la demanda del agua es del sector urbano industrial y el 30% restante se satisface con explotaciones de agua subterránea, mediante el empleo de bombeo de pozos, descarga de manantiales y aprovechamiento de flujo base. El 93% de la extracción de agua subterránea se efectúa en zonas áridas y semi-áridas con fines esencialmente agrícolas, por lo que los acuíferos están siendo explotados inmoderadamente.

Ante los problemas que enfrenta el sector agropecuario se aconseja la construcción y mejoramiento de la infraestructura hidroagrícola por lo que permitirá incrementar la productividad de las tierras, generar empleos y aumentar el valor agregado agropecuario. El objetivo de la acción normativa para el manejo que las relaciones entre los diferentes usuarios del agua que se lleve a cabo de acuerdo con las prioridades señaladas por la Constitución de 1917, la Ley Federal de Aguas en vigor e incluyendo lo establecido por la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, el Reglamento de la Ley Federal de Aguas (por cierto no acorde con la última Ley Federal de Aguas). En todos estos ordenamientos destacan los aspectos relacionados con: Las funciones de los Comités Directivos de los Distritos y Unidades de Riego y Drenaje, las disposiciones exclusivas de los distritos de drenaje, el establecimiento de distritos de manejo de aguas subterráneas, la reglamentación de los aspectos de tarifa, la clasificación de lagunas acuíferas, el establecimiento de especificaciones sobre descargas a mantos acuíferos y en suma la reglamentación del uso conjunto del agua superficial y subterránea.

En el plan se asientan políticas particulares para cada una de las regiones económicas en que se divide el país.

En relación a la coordinación, formular, implantar y

operar los distintos programas de manejo de agua en forma - - coordinada con todos aquellos relacionados en forma directa e indirecta con el recurso hidráulico; utilizar ciertos criterios de propósitos múltiples en la planeación, diseño, construcción y operación de los proyectos y la comunicación anticipada de las necesidades de equipo y materiales para facilitar la programación de la producción nacional.

En lo tocante a proyectos específicos: implanta un proceso de generación de proyectos; programas globales, realistas, flexibles y dinámicos, coherentes con las políticas de desarrollo nacional y regional, minimizar los periodos de maduración y construcción de los proyectos; y tomar en consideración de los programas en forma integral. Incluir proyectos pilotos como inicio de grandes acciones.

A lo referente a infraestructura, aplicación de reglas óptimas de operación en almacenamientos superficiales y subterráneo en el uso para financiar las operaciones y construcciones de la estructura, el plan propone asegurar la participación de los usuarios con proporción a la medida en que se haga uso de las obras y obtengan beneficios, así como reducir los subsidios para financiar la operación, conservación y mejoramiento de las obras de la estructura. La falla del plan está en que no se mencionan los mecanismos para lograr estos objetivos lo cual tendría que ser objeto de una disposición jurídica al particular.

La misma observación puede hacerse cuando sugiere la necesidad de crear conciencia sobre el uso racional del agua, la participación de los usuarios, señalada anteriormente, propone la elaboración de programas educativos permanentes con participación de los medios de comunicación masiva, capacita-

ción de los recursos humanos, labores de investigación, extinción e información. Finalmente, el plan da los resultados a - que deberá llegarse en un plazo no menor de 25 años; duplicar en este plazo todo lo hecho en la historia hidrológica del -- país, triplicar la capacidad de realización en el caso del -- agua potable y quintuplicar en alcantarillados.

En lo que concierne a irrigación y drenaje, la com posición y ubicación de las nuevas superficies son un reflejo de las políticas hidrológicas y de la estrategia del desarrollo nacional.

Otra de las metas del Plan Hidráulico es proporcio nar hacia el año dos mil el 70% del agua potable a la pobla - ción rural, que actualmente es del 30% con serias dificulta - des; tomándose en consideración que para entonces la población rural ascendería de 29 millones a 112 millones, por lo que se prevee elevar el porcentaje servido con agua potable del 70% - al 95%. Teniéndose la esperanza que para aquel futuro tiempo - el 70% de la población total tendrá a su alcance el servicio - de alcantarillado.

Un punto clave del plan es el de la regionalización del agua, acorde con la centralización administrativa, lo que promoverá una mayor participación de los estados y municipios en los programas federales, hecho que sin ser novedoso, ya -- que a partir de 1947, se crearon las comisiones del Papaloapan y la Comisión del Tepalcatepec y otras posteriores, siendo ne cesario, según lo entiende el plan, promover los elementos - técnicos-administrativos que permitan el adecuado manejo del agua en las zonas de uso intensivo o con problemas de contam nación.

El Plan se reelaborará cada dos años, mediante la inclusión de un diagnóstico sobre el cumplimiento de las acciones que se programan en ese momento y comparación de resultados en relación con las metas establecidas, corrigiéndose los programas y políticas.

El Plan Nacional Hidráulico requiere y así lo considera el mismo documento, la coordinación con dependencias - oficiales, tales como la Secretaría de Educación Pública, la - Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de - trabajo y Previsión Social, y de las entonces Secretarías de - Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y la Secretaría de Pa - trimonio y Fomento Industrial, etc.

Actualmente, con la fusión de la Secretaría de - - Agricultura y Ganadería, en una sola (SARH), la Comisión Na - cional del Agua, es la que se encarga de llevar un proceso di - námico y continuo de planeación de los Recursos Hidráulicos - nacionales.

Entrando en materia sobre la definición de lo que se puede entender como recursos hidráulicos, como la acción y efecto de recurrir. medio de impugnación de los actos admini - strativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal. Aunque esta última parte tiene una tenden - cia a lo judicial, nosotros en este apartado nos apegaremos a lo primero, ya que como estímulo o instrumento los recursos - hidráulicos se han plasmado en el Programa Nacional de Moder - nización del Campo.

La estrategia de la modernización del campo en el programa, es aumentar la producción y productividad, pero pa - ra que se logre esta estrategia implica destinar e incremen - tar la superficie de riego y un uso más eficiente de la infra

estructura distribuida en el campo mexicano, como de recursos económicos al alcance de todos con un precio accesible. Pero tomemos en consideración que muchas zonas del país que permitirán y que son factibles de que se incorporen a la alimentación de una parte del Estado Mexicano y de la agricultura comercial, cuentan con la infraestructura necesaria como: Canales, tomas y medidores, presas, etc); y en colaboración con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, alentando a los campesinos para que das ciclo de riego se dediquen al cultivo y no se pasen temporadas en el completo ocio.

Con la estrategia de modernización, se dice lograr el pleno aprovechamiento del agua disponible para riego, es indispensable lograr una mayor eficiencia en operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica con que se cuenta. por lo cual se buscará gradualmente pero firmemente la autosuficiencia financiera de la infraestructura de riego, a través de un sistema tarifario que permita reflejar el precio de los costos de suministro del recurso. Por esta razón, se promoverá la instalación de medidores en las obras de irrigación con miras a establecerse un sistema de cobro por volumen a los usuarios. Posiblemente esto funcionará en las regiones agrícolas en donde ya se cuenta con esta infraestructura, pero olvidamos que esta medida nos lleva a que un cierto número de agricultores que cuentan con los recursos económicos sean beneficiados con esta estrategia; y uno de los gravísimos problemas que se presentarán sería la limitante de los litros del líquido a un costo muy por fuera de lo normal.

También en la estrategia se señala que una mayor participación de los usuarios en el manejo de la infraestructura hidráulica es una condición necesaria para un buen funcionamiento. Con este objeto, la operación y el mantenimiento de los distritos de riego, serán transferidos a los usuarios.

Dicha transferencia estará sujeta a la reestructuración de las obras, teniendo implícita una activa labor de capacitación a los usuarios en lo que se refiere a aspectos técnicos y administrativos. La enmienda es lograr que los usuarios sean capaces de determinar con toda precisión la conservación y el mantenimiento necesario, además de contar con la organización administrativa, contable presupuestal para planear adecuadamente en el tiempo el nivel de ingreso necesario para hacer frente a esta política, que me parece contradictorio, ya que es enunciativo, no señalándose como se puede establecer una organización y se enarbole como bandera y como solución a los problemas del Estado Mexicano.

Cuando el Gobierno Federal oriente a los programas-hidráulicos con sus recursos, estos servirán en primer término, para conservar y mantener su forma eficiente a la infraestructura actual. En segundo término, se canalizarán hacia la terminación de obras inconclusas, promoviendo en ello la participación de los sectores sociales y privados en las inversiones.

Los recursos destinados a dicho fin, los recursos restantes estarán dirigidos a la construcción de nuevas obras en zonas con potencial productivo, también buscándose la coincisión de los sectores social y privado. la mayor canaliza -- ción de crédito externo, el incremento de los recursos presu -- puestales y la participación más activa del sector social y de la iniciativa privada, permitirán que el sector cuente con los recursos financieros para terminar las 127 obras de infraestructura que están en proceso. (4)

Cuando se encuentren las unidades de riego ya operan -- do, los propios agricultores aplicarán y serán los responsa -- bles del uso pleno de la infraestructura que lleva implícita -- una constante labor de capacitación y adiestramiento técnico. --

(4) Diario Oficial de la Federación del día 15 de Enero de 1991.

y el otorgamiento de mayores volúmenes de inversión y crédito para mejorar las técnicas de extracción, conducción y riego.

Asimismo, se impulsarán las técnicas de capacitación y utilización de agua de lluvia, así como las medidas necesarias para el saneamiento de ríos y lagos contaminados. Lo de la contaminación de los ríos y lagos no sólo se debe de hacer referencia por escrito sino que se tiene que actuar de manera inmediata, ya que muchas fuentes de estas, se ha llegado al grado de desecación y desaparición por completo, agravándose más el problema para los núcleos agrarios establecidos en sus orillas.

Una de las medidas como de las tantas que han venido incluyendo, es que en todo aquel lugar en donde existen acuíferos inexplorados y donde el agua no se destina a usos productivos, se concesionará hasta la medida de lo posible su explotación, párrafo 5º del Art. 27 Constitucional.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades construidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes", Art. 27 Constitucional, párrafo 6º.

Se buscará el aprovechamiento de las aguas negras en los casos que sea posible y financieramente conducente, -- promoviendo una protección ecológica adecuada de los recursos hidráulicos mediante la plena identificación de los agentes contaminantes de las aguas nacionales y mediante una política

mucho más estricta de estímulos y sanciones.

Es de cuestionar de que si se utilizarán procesos sencillos para este aprovechamiento sería ideal, de lo contrario resultaría inconveniente por los altos costos para el campesino.

En relación a la solución a los diversos problemas del agua potable, se concibe en el marco de la descentralización y se sustenta en la consolidación de los organismos estatales operadores y de las instancias responsables a nivel estatal, sin olvidar que el agua es un recurso natural que es propiedad de la nación, Art. 27 Constitucional, párrafo 5º.

Con el objeto de mejorar aprovechamiento, preservación y abastecimiento del agua potable a los centros urbanos, así como el servicio de agua en los distritos de riego, se promoverá con criterio de descentralización la creación de empresas financieramente sanas y administrativas autónomas. La constitución de estas empresas que tomen a su cargo el servicio del agua plantea un cambio fundamental para lograr el aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos, a partir del esfuerzo de los propios usuarios quienes tienen y deben asumir una mayor responsabilidad en el manejo en lo concerniente del recurso que los beneficia directamente. La forma de organización que encadena, caso habrá de adoptarse en las empresas que llegue a constituirse, así como los mecanismos de participación de los usuarios dependerán del marco jurídico legal vigente y de las condiciones específicas de cada sistema usuario.

Creo que el error estriba en los subsidios que ha venido manteniendo el gobierno en la prestación de los servi-

cios, y al mismo tiempo en la campaña de exhortar a la población al ahorro y uso eficiente del recurso natural del agua.

La consolidación de los organismos operadores de los sistemas de agua potable implica que los apoyos estén -- orientados a fortalecer la autonomía y capacidad de gestión, -- así como asegurar los recursos económicos proveniente del cobro de los servicios prestados no se desvíen hacia otros propósitos, que no sean los inherentes a sus funciones específicas.

A-5) INSUMOS.

Como es de recordarse que lo señalo en la parte - del financiamiento como uno de los instrumentos y estímulo de las políticas gubernamentales del campo, que los insumos son una prte del financiamiento, comprendido dentro del crédito o préstamos de avío.

Desde otro enfoque al insumo se le considera como un bien empleado en la producción de otros bienes. Se deriva - del vocablo inglés "input", como la entrada, consumo. Se utiliza como equivalente en el español, insumo. Es la cantidad - de energía producto o servicio que se incorpora a un determinado proceso de producción; ejemplo: los inputs soderfírgicos-son el carbón, el mineral de hierro, etc.

La estrategia del campo contempla, como una de sus tareas fundamentales, lograr que los productores tengan -- acceso a insumos de calidad a precios adecuados, de tal forma que alcancen los niveles de rentabilidad que demande el sector y la eficacia que requiere la competitividad con el exterior. Para ello, el gobierno eliminará los permisos previos a la importancia de insumos, en los casos y en los tiempos congruentes con la política general de comercio exterior y adecuará la política de aranceles para otorgar una protección - efectiva a los productos agropecuarios y forestales.

En materia de fertilizantes, los subsidios indirectos desaparecerán gradualmente, logrando así una mayor transparencia y permitiendo que lleguen a los productores, que se pretenda beneficiar. Buscándose que con lo anterior se estimulará, el mejor funcionamiento de las plantas, toda vez que su eficacia quedará localizada y se hará comparable con criterios internacionales.

Las acciones públicas precisarán, regionalmente, la demanda de fertilizantes por producto específico.

Así, en forma concertada entre los prestadores de los servicios de asistencia técnica de acreditamiento institucional y las organizaciones de productores, FERTIMEX Mexicanos (FERTIMEX) conocerá oportunamente los requerimientos de la agricultura nacional. Para apoyar estas acciones, BORU-CONSA actuará como distribuidora temporal de fertilizantes.

En el mediano plazo, la producción de fertilizantes se desincorporará gradualmente. En donde FERTIMEX se convertirá en una empresa comercializadora que obtendrá este insumo de los productores privados y lo distribuirá a precios módicos.

La tendencia será, también, hacia el equilibrio financiero en la comercialización, con miras a su futura desincorporación.

La producción de agroquímicos procurará la disminución del uso de aquellos materiales con efectos dañinos sobre los ecosistemas; ¿Cómo se hará esto? claro que mejorando el desarrollo de nuevas variedades con una mayor resistencia genética tanto a lo que se refiere a plagas y enfermedades como a climas y suelos adversos. Pero el problema no es esa eliminación de los agroquímicos con efectos nocivos, sino el como recuperar la capacidad productiva de los suelos en donde se ha venido aplicando este tipo de fertilizantes, porque como es de entenderse que llevaría un tiempo considerable para volver a hacer que dichos suelos recuperen su estructura primaria.

La modernización del campo requiere de un uso más - intensivo de maquinaria agrícola, esto permitirá la utiliza - ción eficiente de los recursos destinados al campo, fomentan - do mayores estándares de calidad de los productos y mayor pro - ductividad en las tierras. Con el objetivo de vincular los - precios de la maquinaria agrícola nacional a los precios que - rigen en el exterior, eliminándose el permiso previo para la importación de maquinaria nueva. Adicionalmente, se cancelará el permiso de importación a la maquinaria usada en la forma y los tiempos que indique la política comercial del país, y las negociaciones de reciprocidad en el exterior. El inconveniente sería el intercambio de maquinaria, sino la de no capacita -- ción de que carece el hombre del campo para que se tenga ple - no aprovechamiento de la maquinaria extranjera.

Convencidos estamos de que el derecho agrario es un derecho sujeto a frecuentes cambios.

Actualmente nos rige la Ley de Reforma Agraria, con un perfil jurídico, pero que a pesar de ello no se ha alcanza do a resolver sus objetivos.

El término agrario se tomó en una acepción bien res - tringida, como sinónimo de reparto de tierra, habiéndose debi do haber tomado en una incomparablemente más amplia, que de - be abarcar todo lo relativo a la tierra.

Una vez que el campesino indígena recibió un lote de tierra, hubo de dejarlo, por que carecía de los medios neces a rios para explotarlos. Culpa no fue ciertamente del campeino, sino de la clase dirigente por falta de orientación, recursos etc.

Si el problema agrario en cada país reviste características propias, lo mismo sucede dentro de nuestra República ya que en cada región revisten las mismas. Ha cambiado muy poco con el curso de los años. Ahora ha de cambiar con el de los años, en virtud de los hechos culminantes: el rápido e incesante aumento de nuestra población y el notable progreso de la ciencia. Cada región de la república demanda soluciones agrarias especiales, como puede atisbarse tan solo con captar cómo se ha ido extendiendo nuestra irrigación. Nuestras leyes agrarias deben de atender no ya el reparto de la tierra, sino los problemas del hombre del campo, como la industrialización de sus productos, el crédito rural barato, la infraestructura, la adecuada organización y la educación rural, y no olvidemos que sí se puede hablar de una infraestructura económica, también existe una infraestructura espiritual y humana a la que debemos aplicar la sabia frase de la Encíclica de que el hombre del campo es quien debe ser primero y principal artífice de su propia transformación. Como el de la reparación mecánica, y de lo contrario no sean abandonadas.

En esto el gobierno tendrá la obligación de cuantificar los faltantes de maquinaria, sobre todo de aquellas regiones en donde su uso es imprescindible para elevar la productividad de las tierras. De la misma manera se facilitará los re cursos para adquisición de maquinaria nacional o extranjera, según convenga a los intereses de los productores.

Por lo que toca a la producción de semillas, la insuficiencia de prototipos de calidad hacen necesario buscar un mayor abastecimiento externo y liberalizar la investigación en la materia. Razón por la cual el gobierno eliminó los aranceles a la importación de semillas mejoradas.

Sin embargo, en la medida en que el país tenga un pleno desarrollo en su capacidad para producir variedades adecuadas a los climas y suelos, se disminuirán las importaciones, las que serán sustituidas por semillas nacionales más eficientes que incorporen características especiales en respuesta a las condiciones en que se desarrolla la actividad agrícola en México.

Como la producción de semillas es uno de los pilares de la agricultura moderna, se dará lugar a la desregulación del sector, con el fin de que la producción en este insumo sea rentable y se estimule al máximo la participación del capital social y privado en la actividad agropecuaria.

En el paquete de desregulación que presentará el gobierno de la república sobre el particular, buscará minimizar los requisitos para la producción, comercialización e investigación, conservándose sólo aquellos requerimientos fitosanitarios imprescindibles.

En la primera instancia, entrarán en vigor en acción medidas que otorguen plena libertad a las actividades de investigación, anulando la exclusividad que para tal efecto habían venido teniendo las instituciones gubernamentales.

A-6) INFRAESTRUCTURA.

Con la derogación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de Diciembre de 1958, y con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de Diciembre de 1976. Estatuye el Art. 35 de aquella cuanto concierne a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el 41 lo relativo a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Ciertamente tengamos en cuenta que los "proyectos de reforma agraria están y crecen desmesuradamente en todo el mundo y la problemática que existe es saber cuales merecen apoyo y cuales oposición; en el particular que se trata aquí, considero que se debería apoyar en ciertos puntos parcialmente.

Hoy en día nadie podría proclamarse adversario de lograr la necesaria elevación espiritual y cultural del campesino, del mejoramiento y de la técnica en los cultivos o de la elaboración de una sola infraestructura, sin hacerse acreedor a una vigorosa y unánime repulsa, de dicho se podría decir que no, pero de hecho y de acuerdo a la etiqueta de gobernantes es frecuente se oculten intereses plenamente antagónicos a los del pueblo. En cambio no hay unanimidad, ni remotamente, por lo que hace al punto de la propiedad privada de la tierra, al límite de la intervención del Estado y al de las atribuciones que ha de tener la iniciativa privada. Y ciertamente los propios órganos del estado moderno hace tiempo que han captado a la perfección que el hombre del campo constituye una positiva fuerza política, bien dúctil, no es tanto que se le pueda aplicar este término a esta clase social, sino que siempre ha vivido con el temor fundado de que se le quitará la propie

dad de la tierra. De ahí que se afirme, que el proceso de la reforma agraria siempre habrá de hacerse mediante un mecanismo esencialmente político, ya que no satisfacen las necesidades, a veces por estar fuera del alcance de la población, a consecuencia de estar de hecho elaboradas, con un espíritu totalmente de vanguardia. Tampoco me parece satisfactorio la obligación que le han venido imponiendo al campesino, se incorporen a la ya existente comunidad política nacional. El hombre del campo no debe de ser distraído, perturbado en las labores del campo, por cuestiones políticas, sino que debe apoyársele, en sus tareas agrícolas.

Ahora bien, el sistema de tenencia de la tierra en México y la propia América Latina no va a cambiar por sí misma. Será necesario que existan compulsión y presión de gobiernos fuertes, con un verdadero interés para poner en práctica los nuevos programas.

En el programa aquí tratado, es verdad que se estatuye una diversidad de estímulos, pero creo que se pasa por alto el de señalar el de como se van a dar a los campesinos, en el campo de crédito, la falta de este éste crédito oportuno y barato hará que el campesino se aleje de una manera sistemática y constante de la tierra.

El término de infraestructura no se usa en sentido marxista, sino en sentido etimológico "struere", que significa amontonar materiales, construir, edificar. Conjunto de obras que por su naturaleza o destino sirven para la realización de la actividad agraria. Ello no debe servir de límite para la comprensión del término de la infraestructura, sobre todo en lo concerniente a la actividad agraria.

Entre la infraestructura, la estructura y la actividad agraria, existen relaciones íntimas, que a veces resultan en la práctica un tanto difícil deslindarlas. La infraestructura desempeña un papel muy importante para la realización del desarrollo agrario en cualesquiera de sus formas, y ello contribuye a que en el transcurso del tiempo, se haya acentuado el valor asignando a la infraestructura agraria. En toda planificación la infraestructura desempeña una función primordial y se traduce en el punto de apoyo para la realización de toda actividad agraria. Sin infraestructura el desarrollo queda limitado a su mínima expresión. Más aún podría decirse que uno de los síntomas de su desarrollo, está representado por la ausencia de infraestructura..

Si bien es cierto que es factible admitir la existencia de una infraestructura agraria, sin actividad, también es necesario reconocer que la infraestructura en general, es necesaria para que se entablen relaciones agrarias y para que la estructura agraria adquiera la importancia que debe tener. La estructura requiere la presencia de la infraestructura, por cuanto gracias a ella, las relaciones pueden realizarse en forma normal y la expansión de la actividad agrícola, desarrollarse de una manera conveniente.

La ejemplificación de los conceptos aquí vertidos es sencilla. Existen indudablemente casos en que la apreciación pueden lograrse con mayor evidencia. Así por ejemplo, para la creación de nuevos centros de población agrícola es patente que la infraestructura constituye un paso decisivo y muchas veces el punto de partida de la misma. Si se consigue hacer la infraestructura se contará con la existencia de caminos, puentes, acueductos, presas, molinos, bombas, tanques, maquinaria, etc; y de este modo iniciará el arribo a las zonas más des pobladas, principiar el desmonte en plena selva, lograr de

deseccación de pantanos y más. Una vez creada la infraestructura, se comienza a formar la estructura, que se basa en la -- prestación de servicios y en el conjunto de relaciones económicas sociales o técnicas y jurídicas entre personas intervinientes en la actividad agropecuaria, y entre los propios grupos de personas que se dedican a esta actividad. La base es -- la infraestructura, la estructura representa las relaciones que se entablan entre los elementos naturales y humanos en -- ámbito determinado para hacer posible la actividad constructiva agraria. La actividad es el impulso que surge de la voluntad humana encaminada a lograr la satisfacción de las necesidades sociales.

Las partes con que se compone la definición de las -- necesidades sociales, se dá cumplimiento parcialmente en cuanto que en muchas partes del territorio mexicano las obras que se encuentran en su mayoría son presas, pero nunca edificios que se hallan en disposición y benefician directamente a los núcleos agrarios, salvo que se trate de granjas, agroindustria, silos; lo que para el desarrollo económico del sector agropecuario y forestal se requieren inversiones en infraestructura que permitan elevar sus niveles de vida.

Un caso por señalar, que ha sido uno de los problemas más notorios en el medio rural, es el alto índice de camineros rurales, que en los últimos años ha sido descuidado restándole importancia a las comunidades agrícolas al abandonarlas a su suerte para la transportación de su producción a los centros comerciales, perfilándose en este nuevo programa un nuevo dinamismo, lo que eliminará retrasos y cuellos de botella en áreas altamente productivas.

El propio programa de modernización del campo 1990 - 1994, señala como una de las políticas de mejoramiento de la

infraestructura agrícola, pecuaria y forestal, será la nivelación de tierras, ya que favorece mejores condiciones de trabajo y una mejor eficiencia en las técnicas de riego. En la inversión de este tipo de obras tendrá la participación de los sectores social y privado, mediante un programa que buscará la asociación con los productores del campo. Aquí el problema sería como convertir al campesino en un inversionista conjuntamente con la iniciativa privada.

En estas inversiones se deberá poner especial cuidado en un todo coherente y coordinado, a fin de eliminar la presencia de los estrangulamientos económicos que pudieran surgir por falta o por exceso de inversión.

Por su parte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos en los correspondientes a las inversiones sobre infraestructura concurrirá, por medio del Fideicomiso de Riego Compartido (FIRCO), en la evaluación de los proyectos de infraestructura convenidos, tanto con los productores como con los gobiernos estatales y municipales.

La selección de los beneficiarios que se haga será el resultado de un proceso de concertación avalada por la SARH; entre los productores y las instituciones federales; así como de la evaluación técnica favorable del proyecto productivo, elaborado con el apoyo, cuando sea necesario, de otros organismos de fomento rural, como de los gobiernos estatales y municipales; como la presencia de obras ociosas o inconclusas que están en dichas condiciones.

En congruencia y en coordinación con los lineamientos anteriores aquí mencionados, la SARH cuidará que las organizaciones de productores cuenten con solidez formal y participativa para garantizar una negociación real y el estableci-

miento de compromisos que sustenten al proyecto.

El desarrollo de una red adecuada de bodegas refrigeradas como parte de la infraestructura tiene un carácter prioritario en el programa de inversión en almacenamientos. La falta insuficiente en el territorio mexicano de este tipo de instalaciones crea una disminución significativa en el ingreso de los productores, ya que los obliga a concurrir al mercado de inmediato y sacrificar la posibilidad de obtener mejores términos de comercialización. Además provoca un incremento en los costos de transporte y almacenamiento mermando la calidad de los productos al momento de su venta final. Asimismo, será necesario fomentar la inversión en las hidratadoras, de acopio clasificadoras, de alimentos balanceados, quebradoras, y en todas aquellas obras de infraestructura que incentiven la producción comercial e industrial de los sectores agrícola y forestal.

Los proyectos de infraestructura se confirmarán a partir de los proyectos integrales que tengan posibilidades de concertación con las organizaciones de productores en el seno de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Participación - Sistemas - Productos.

Lo correspondiente a la infraestructura agraria se contempla en el artículo 27 Constitucional, fra, XX que a la letra dice: "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá

la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público".

A-7) COMERCIO INTERIOR.

Razón que tiene que se atribuya al comercio interior de nuestro México, para que en los últimos años de su desarrollo se haya disminuido, dado que se tiene y se ha llegado al grado de importar productos agrícolas para satisfacer gran número de nuestras necesidades del extranjero; una de estas razones es la poca escala en que se ha venido produciendo los productos agropecuarios; como el bajo precio de garantía que se paga en el mercado interno y como los ejidatarios y comuneros no tienen otra alternativa de exportar ahí su estancamiento; la emigración del campesino al vecino país del norte; los abusos de los trabajadores de las instituciones de crédito oficiales y privadas; la no rentabilidad de las tierras que en ocasiones han llegado a decir el hombre del campo que es más barato dedicarse a otro tipo de trabajos o definitivamente no trabajar la tierra, ya que con un poco de esfuerzo se alimentan, y esto que señaló es bien cierto, simplemente basta ir a diferentes núcleos agrarios de varios Estados de la República y la realidad que se encuentra es otra y grandes extensiones de tierra laborable que a partir de 1900 no se han cultivado; así como otras de las razones es la poca confiabilidad que se tiene hacia la clase gobernante, convirtiéndose en un rencor y que se deslumbra al recibir créditos agrícolas y no ser destinados e invertidos como puede entenderse aquí.

La palabra comercio deriva del latín "comercium", de "Cum", con y "Merx-cis", mercancía. Constituye una actividad lucrativa que consiste en intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes y servicios a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza.

La actividad comercial en México, en líneas generales está entregada a los particulares, reservándose el gobier

no federal algunos sectores como enegéticos, electricidad, fertilizantes, granos diversos (café, maíz, trigo, etc). Encon -- trándose dicha actividad legitimada además por Art. 5º de la - Constitución; y pudiendo además el Congreso legislar a nivel - general sobre el comercio interno, Art. 75, Frac.X, de la Cong titución Política.

En términos jurídicos el comercio no es sólo una - intermediación lucrativa, sino también la actividad de las em - presas, de la industria, de los títulos de crédito, etc.

El concepto jurídico es variable, por lo que se re - fiere a lo que el legislador haya querido reputar como tal y - este concepto lo plasma a lo largo del derecho positivo y de - una manera implícita.

Como lo he venido señalando, que al incrementarse - los grupos humanos, el hombre tiene la necesidad de la obten - ción de satisfactores que no produce la organización donde se encuentra y surge el trueque, pero es notorios que al efectuar trueques casi nunca es con el fin de consumir los productos - adquiridos, sino más bien realizar nuevos intercambios con el objeto de hacerles llevar a un consumidor; por lo tanto, en - sentido amplio se puede decir que el trueque lleva como conse - cuencia al comercio.

El comercio como actividad no es tan nueva, ya que en los años de Roma ya se practicaba regulándose con ordenan - zas y estatutos; como las ordenanzas de Bilbao, de Colbert en lo relativo al comercio terrestre y marítimo; los Roles de - - olerón, respecto al comercio marítimo. Así como en el Código - de Napoleón de 1807.

Ya en el ámbito comercial mexicano las importaciones y exportaciones de mercancías, se regulan primordialmente en la Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Nación, el 30 de Diciembre de 1981, que consta de nueve títulos, con sus respectivos capítulos, secciones y apartados.

Los Preceptos Constitucionales que contemplan al comercio: dentro de la Constitución existe como garantía individual de comercio, que se refiere a la protección y oportunidad brindadas por el Estado para que toda persona pueda ejercer el comercio Art. 5º Constitucional. Guardando una relación con el Art. 253, Frac. II del Código Penal que tipifica como delito los actos o procedimientos en contra de la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicio público, en perjuicio de la colectividad o una clase en particular.

La libertad de comercio, por supuesto, no es ilimitada, según se desprende de la lectura del propio artículo Constitucional: "El ejercicio del comercio sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros", como son manobras desleales dirigidas a su competidor o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Por lo que hace al Art. 75, Frac.X de la Carta Magna, encontramos la facultad del Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de comercio y el Art. 131, párrafo último, no señala que el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como restringir y la prohibir las importaciones, las ex -

portaciones y el tránsito de productores, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El libre comercio en el contexto de un mercado administrativo como el establecido en México, está formalmente protegido por el Artículo 28 Constitucional, precepto que fue tomado de la Constitución de 1857.

El Art. 28 de la Ley Fundamental, mismo que tiene un plazo indisoluble con el Art. 253, Frac. II del Código Penal nos habla sobre la prohibición de monopolios, estancos, a excepción de los controlados por el Estado y de "concentración o acaparamiento en una o pocas manos de Arts. de consumo necesario que tengan por objeto obtener el alza de los precios.

El comercio en el contexto de la Ley Federal de Reforma Agraria se regula por los Arts. 171, 172, 176, 177, 175, y 175 bis.

Considerándose que el comercio interno de cada país en vías de desarrollo es importante en el sentido de que es una fuente de empleo cuando menos en esta rama y así tenga y se cubran las necesidades mínimas de los núcleos agrarios.

En consecuencia y de las consideraciones anteriores y conforme a lo que se establece en el Art. 28 Constitucional, párrafo II que "la Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en unas pocas manos de Artículos de consumo necesario y que

tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo o procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia a la competencia - entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja excesiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con - prejuicios del público en general o de alguna clase social".

Con una poca de intuición percibimos que en el cuerpo del precepto constitucional se pretende de regular y establecer las medidas de comercio interno, en el que en nuestros días se ha tomado el falso y peligrosos sistema "todo para el pueblo, a contrario sensu todo para el pueblo y con el pueblo" y con la implantación del Programa Nacional de Modernización - del Campo 1990 - 1994, al Comercio Interno se perfila así.

La Modernización del Sistema de Abasto Interno de los productores del campo es un elemento clave dentro de la estrategia general de desarrollo y bienestar en las zonas rurales.

Para tal fin se ha delineado en el texto del apartado de comercio interno del programa un nuevo esquema de comercialización como Programa Nacional de Modernización de Abasto y del Comercio Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), redundará en beneficio no sólo de la población del sector rural. Sino también de los consumidores urbanos y constituyendo un apoyo fundamental para el fomento de la industria y la inminente promoción del comercio exterior.

El proceso de aumentar la eficacia de la red de distribución y comercialización promoverá la modificación de la legislación aplicable en la materia para evitar los monopolios

en el sistema de abasto interno y permitir que los productores y los intermediarios sean retribuidos de acuerdo con su esfuerzo productivo. Esto elevará el ingreso real de las zonas rurales.

En el sector público redefinirá sus funciones con el fin de abrir de mayores espacios para los sectores social y privado en el acopio, distribución y comercialización de los productos agropecuarios y forestales.

El Estado garantizará el abasto de los productos básicos con una reserva técnica. A su vez, apoyará a los productores de menores recursos, adquiriendo a precios de garantía el maíz y frijol. En esta tarea, Bodegas Rurales y Conasupo -- S.A. (BORUCONSA) tendrá una función importante al actuar como agente de la Compañía de Subsistencias Populares (CONSAUPO).

Para mejorar el abasto de los productores agropecuarios y forestales, se propiciará el desarrollo de mercados regionales, disminuyendo la dependencia del interior del país respecto a la central de abastos de la Ciudad de México. Asimismo, se promoverá el establecimiento de un mayor número de centros de acopio y distribución en estas zonas, con nuevos esquemas de asociación entre los sectores público, social y privado.

Del mismo modo, se definirán esquemas que permitan desarrollar un sistema adecuado de almacenamiento y redes en frío. Especial atención tendrán las bodegas localizadas en las zonas productoras, evitando así las presiones en precios, calidad y costos innecesarios. Se buscará un sistema de embalaje, presentación y traslado que otorgue un mayor valor a nuestras exportaciones agropecuarias. La realización de estas inversiones estará a cargo de los sectores social y privado con apoyo del sistema financiero nacional.

Continuará el esfuerzo que ya realizan distintas dependencias para desarrollar un sistema de información integral que difunda las condiciones de los mercados entre los productores, orientándolos en aspectos comerciales de su actividad.

La creación de una bolsa o lonja de productos agropecuarios y forestales servirá de vínculos entre los productores y los consumidores. Este instrumento abatirá los costos financieros y reducirá la incertidumbre en relación a los ingresos derivados de la venta de las cosechas. La bolsa cumplirá con la función de fuente de información a todos los agentes involucrados, sobre producción, precios y mercados agropecuarios y forestales.

Con esto, los productores optimizarán sus decisiones de producción y conocerán la disponibilidad de los productos en las distintas zonas geográficas del país. Ello propiciará que el traslado de las mercancías ocurra del punto de producción al de consumo.

Por otro lado, los productores deberán participar más activamente en la comercialización directa de sus productos. Para ello, entrarán en acción nuevos esquemas asociados que garanticen la capitalización adecuada de las empresas comercializadoras de los productores, y aseguren el desempeño rentable de las mismas.

En materia de transporte, con el fin de reducir los márgenes de intermediación, seguirá adelante la liberación del sistema de transporte de carga de acuerdo con la política de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). En este sentido se continuará la relación de coordinación con los-

gobiernos de los estados.

La canalización de financiamiento post cosecha implicará la aplicación de las medidas necesarias para que operen, en el mediano y con mayor amplitud y eficacia, instrumentos de crédito en la comercialización de los productores del campo. El crédito concedido por los Almacenes Generales de Depósito, ya sea a través de certificados de bonos de prenda, - así como la creación de la bolsa agropecuaria, permitirán a los productores obtener mejores términos en la comercialización de sus productos.

El Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal- (PACE) operará las actividades de captación directa de las cosechas del maíz y frijol en zonas temporales. De esta forma - evitará el intermediarismo, el acaparamiento y la especulación. De sus productores de menores recursos la aplicación del (PACE) implicará un aumento en su nivel de ingresos.

De ahí que sea necesario ampliar la cobertura geográfica de BUROCONSA. Esta dejará de operar como almacenadora exclusiva de CONASUPO y ofrecerá sus servicios a terceros, - particularmente a las organizaciones de productores. Además, - con el propósito de aprovecharse al máximo la infraestructura existente, se distribuirán insumos productivos y servirán como centro de abasto donde aún no existan tiendas rurales.

A- 8) COMERCIO EXTERIOR Y APERTURA COMERCIAL.

El comercio exterior constituye aquella parte del sector externo de una economía que regula los intercambios de mercancías y productos entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados nacionales y/o países distintos.

La disciplina jurídica económica que regula el intercambio conocido como de comercio exterior es la política comercial externa o política económica internacional, sector que junto a las demás políticas sectoriales conforman la política económica del país. Es decir, el comercio exterior constituye el objetivo de la política comercial, misma que puede orientarse a finalidades proteccionistas, liberales o neoliberales y estatistas según sea el sistema económico vigente.

Históricamente, la noción de comercio exterior está relacionada con las transacciones físicas de mercancías y productos; sin embargo, en la actualidad tiene a ensancharse para englobar las transacciones de tecnología y servicios. Es to es, el comercio exterior de un país en la actualidad comprende tanto sus intercambios mercantiles tradicionales como transacciones que recaen sobre tecnologías en general.

Las operaciones de comercio exterior son variadas y jurídicamente pueden asumir diversas modalidades. Compra-venta mercantil internacional, arrendamiento de muebles entre residentes de dos o más países, arriendos temporales, conocidos técnicamente como operaciones temporales, etc.

El derecho económico exterior es la rama que aborda el régimen jurídico del comercio exterior, en el cual el ejecutivo federal tiene a su cargo el control de conformidad-

con el Art. 131, Párrafo II de la Constitución.

Desprendiéndose de tal precepto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entrega a la Secretaría de Comercio a través de la Subsecretaría de Comercio competencias para controlar tanto las importaciones como las exportaciones ya sean definitivas o temporales.

Por su parte, la Secretarías de Hacienda Y Crédito Público mediante la Dirección General de Aduanas fiscaliza y recauda los impuestos aduanales contemplados en las tarifas generales del impuesto de importación y exportación.

Los cuerpos normativos sustantivos que regulan el comercio exterior son: El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley de Aduanas, Las Tarifas del Impuesto General de Importación y Exportación, Los Reglamentos sobre Operaciones Temporales, La Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación y Diversos Decretos.

La política de promoción del comercio exterior - - agropecuario y forestal se sitúa dentro de la estrategia de - integración de la economía nacional a los flujos internacionales de comercio, y es congruente con los objetivos planeados a nivel sectorial.

El impulso a la exportación de productos agropecuarios y forestales, deben significar una fuente de dinamismo - del sector en la elevación del ingreso en las zonas rurales - y en el fortalecimiento de la balanza agropecuaria del país.

La política de modernización del comercio exterior contempla la uniformación arancelaria de los productos agrope

cuarios y forestales, tanto de importación como de exportación y avanzar en el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles tomando en cuenta los subsidios otorgados en otros países.

La implantación de esta política requiere de una mayor participación de los sectores social y privado en la comercialización de los productos de exportación. En apoyo de esto, se eliminarán los permisos previos de importación para insumos que aún quedan y se adecuará el régimen arancelario para aquello cuyo nivel sea aún muy alto.

Por otra parte se racionalizarán los esquemas de control de las exportaciones existentes, de forma tal que permita a los productores actuar con la flexibilidad necesaria para obtener al máximo beneficio de las oportunidades que brinda el comercio exterior. Esto requiere de la redefinición de las funciones de diversas entidades y organismos públicos que operan en el sector. Este esquema estimulará una canalización eficiente de recursos de los sectores social y privado hacia las actividades de exportación. Ello fortalecerá la generación de divisas y propiciará la diversificación de las exportaciones agropecuarias.

Es necesario crear un sistema de información y promoción integral de los mercados agropecuarios y forestales. Este programa es un requisito necesario para maximizar el valor de las exportaciones, ya que permite a los productores tomar sus decisiones en forma óptima. Asimismo, brindará asesoría a los productores con objeto de inducir una diversificación eficiente de las exportaciones agropecuarias.

El cumplir con las normas de calidad que exigen los

compradores en el mercado internacional es fundamental para consolidar la estrategia exportadora del país. Por ello, es necesario diseñar un sistema nacional para la certificación (voluntaria) de calidad de productos agropecuarios y forestales, con la participación de las organizaciones de productores. La -- transparencia del nuevo sistema es fundamental para garantizar a todos los productores el acceso a los mercados de exporta -- ción.

El gobierno buscará que desaparezcan las prácticas de competencia desleal y las barreras fitosanitarias que no - tienen un propósito técnico sino económico. En primer lugar, - es necesario intensificar las negociaciones en los Estados Uni dos y con todos aquellos países con los que México tiene inter cambio comercial, con el fin de simplificar y dotar de mayor - transparencia a las regulaciones fitosanitarias. Estas no de - ben constituir una barrera al comercio exterior una vez defini das las normas aplicables, así como los procedimientos de inspección. En segundo lugar, es necesario intensificar las campa ñas nacionales para la erradicación de plagas, con prioridades claramente definidas. En este sentido, también es conveniente - promover la coordinación con las autoridades sanitarias de los Estados Unidos y otros países, a efecto de eliminar las plagas que afectan a las partes. Asimismo, habrá de fortalecer la di vulgación entre los productores de las normas fitosanitarias y zoonosanitarias aplicables a los productos de exportación, evi tando así la constitución de barreras técnicas al comercio ex terior.

La promoción de las exportaciones agropecuarias re quiere de un esfuerzo integral para la ampliación de la infra estructura de apoyo necesaria, principalmente en las áreas de financiamiento, transporte, almacenamiento y esquemas de comer cialización.

Con este fin, se iniciará una mayor cobertura por parte de las instituciones nacionales de crédito (BANCOMEX) en las actividades de producción y preexportación, garantizándole al productor un acceso oportuno al crédito. Adicionalmente, se diseñaran esquemas que permitan a las instituciones financieras fondear con recursos externos el crédito a la exportación. Para facilitar el acceso a los mercados externos, habrá que propiciar una mayor participación de empresas comercializadas y esquemas de distribución adecuados a los países a los que exportamos.

Para facilitar la comercialización de los productos agropecuarios y forestales; propiciar el fondeo externo del crédito a la exportación; agilizar el proceso de inspección de la calidad del producto; y evitar la dependencia de los corredores que operan en el mercado internacional, se promoverá de canales de comercialización directa en el extranjero.

El comercio exterior agropecuario se ha visto limitado durante los últimos años por las medidas proteccionistas que prevalecen en ciertos países. México participa activamente en las negociaciones de la ronda de Uruguay que se celebran actualmente en el seno del GATT, con el objetivo de lograr un mejor acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales. El éxito de estos trabajos garantiza que el comercio de los productos mexicanos no se vea obstaculizado por la aplicación discrecional de medidas no arancelarias y regímenes fitosanitarios y zoonosanitarios poco claros.

A-9) INDUSTRIA RURAL Y AGROINDUSTRIAS .

Del latín "Industria"; de in, indu, y struere, fabricar, construir. Conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación y transportación de uno o varios productos naturales.

Lo importante de la industria es la acción transformadora de la materia prima en oposición a la producción primaria que obtiene de la naturaleza las citadas materias primas. La única excepción que confirma la regla es la industria extractiva pero que generalmente no concluye allí su función, pues a renglón seguido comienza su transformación. Y este concepto de industria se aplica claramente en las industrias agrícolas, que presentan una doble característica. Industrializar la agricultura es llevar por una parte los progresos técnicos-mecánicos a los cultivos, los abonos que producen las industrias bioquímicas, etc; pero también la conservación y transformación de los productos de la tierra por medios industriales.

Desde el punto de vista jurídico, debe entenderse por industrias, la actividad productiva de bienes o servicios que los comerciantes desarrollan en empresas o talleres que organizan, con la finalidad de ofrecer al mercado bienes o servicios de toda clase o bien, de atender pedidos de clientes.

En el sector agropecuario rural y todo lo que abarca a la rama de la agricultura tanto en su aspecto de siembra y cultivo de la tierra, como en la recolección de especies y frutos de la tierra, o productos de ella; la cría, reproducción y cuidado de especies animales. Estas dos últimas actividades humanas, pueden constituir, a su vez, industrias, cuando

se organizan y desarrollan con fines de oferta de los productos al mercado, y no meramente de satisfacción de necesidades individuales o familiares.

Bajo la anterior expresión se pretende abarcar el trato jurídico que reciben las industrias rurales, así llamadas por la Ley Federal de Reforma Agraria, lo mismo que a - - otra serie de industrias constituidas fundamentalmente por - campesinos, ejidos o no, bajo el amparo de las leyes sociales que pretenden su futuro.

En la actualidad sólo existen una enumeración de - empresas con encauzamiento de industrias o empresas rurales - como son: el ejido, la pequeña propiedad, en cuanto a la unidad de producción; las unidades creadas al amparo de la Ley - General de Crédito Rural (LGCR); las asociaciones de productos para la distribución y venta de sus productos; las sociedades de solidaridad y las cooperativas.

Como características comunes que deben tener todas las industrias rurales y la agroindustria, se menciona la muy amplia capacidad de obrar que se les atribuye, la firme unidad con que se les dota, y con frecuencia, la vérsatil personalidad jurídica de que gozan o de que deberían de gozar.

Otra característica es la de los fines sociales - que el legislador le ha encomendado, que son fines de producción agrícola en términos generales; de fomento industrial, - en cuya formación y desarrollo interviene directamente el Banco Nacional de Crédito Rural, para asegurarles la asistencia crediticia y tecnológica, para mejorar la técnica agroindustrial y agropecuaria. con el objeto de que la productividad - en esos campos aumente y se explote más adecuadamente. Otro -

tanto ocurre con las sociedades de producción rural, a las que se les reconoce personalidad jurídica y que se integran con colonos o pequeños propietarios, mismas que se pueden constituir bajo el régimen de sociedades mercantiles de responsabilidad limitada, ilimitada o suplementada, para desarrollar todas las actividades que se fijan para los ejidos y comunidades, las cuales, a su vez, gozan de personalidad jurídica propia a partir de su inscripción en el Registro Agrario, y que, entre otros, tienen como objetivos el de la coordinación de las actividades productivas de los ejidos o de las comunidades miembros de la unión de que se trate.

En la misma línea se encuentran las uniones de sociedad de producción rural que gozan de personalidad jurídica, una vez que haya quedado inscrita en el registro agrario, y a las cuales se les reconoce un amplio campo de acción en la rama de la industria agropecuaria. Otro caso es el relativo a las asociaciones rurales del interés social, que disfrutan de personalidad jurídica y entre sus fines se haya el de integrar recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualesquiera otras actividades económicas que no sean de expropiación directa de la tierra. Un ejemplo más, son las sociedades de solidaridad social con personalidad jurídica propia, integradas con ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y personas con derecho al trabajo que destinen parte del producto de su trabajo a un fondo común de solidaridad social.

En el Programa Nacional de Modernización del Campo-1900 - 1994, se constata que la industria rural y agroindustria constituyen una actividad importante para el desarrollo del sector agropecuario y forestal ya que coadyuban a la generación de empleos productivos, agregan valor a los productos -

primarios y permiten obtener mejores condiciones en la comercialización nacional e internacional de estos productos. Asimismo, el desarrollo de estas industrias promueven la descentralización geográfica de las actividades productivas y arraigar a la población en el medio rural.

Los proyectos de modernización y rehabilitación - tendrán que ser viables desde el punto de vista financiero, y con esa medida, serán apoyados a través del sistema bancario. sucesivamente, se desarrollarán importantes obras de infraestructura que impulsen estas actividades.

Destacando en el programa del campo el proyecto para el desarrollo de corredores agroindustriales en las diferentes en las diferentes regiones del país. La localización - de dichos corredores estará determinada por su cercanía con - centros de abasto de insumos y, fundamentalmente, por sus posibilidades de arribo a los mercados de exportación.

Los corredores agroindustriales contarán con la - infraestructura del campo. Esto redundará en beneficio de amplio grupo de empresas y permitirá aprovechar las ventajas derivadas de las economías a escala. También, los corredores - agroindustriales contarán con un sistema ágil de distribución de insumos y tendrán todo tipo de servicios complementarios.

Este proyecto de corredores no me parece el adecuado ya que ello va a dar lugar a muchas cosas de que hablar si entran en función, y bien seguro estoy que estos serán personas que se sientan con autoridad y caerán en los mismos vicios que los promotores agrarios, líderes del campo, empleados de instituciones de crédito.

La estrategia de desarrollo de estos corredores - consisten en identificar proyectos viables en las diferentes etapas de cada uno de los sistemas-producto de la región en donde actúen; en la integración de cadenas y sistemas-productos; y en la articulación en sus zonas de influencia de nuevos proyectos agroindustriales con la producción de materias-primas, con la mano de obra excedente y la infraestructura y servicios disponibles.

Tanto la industria rural como las agroindustriales en el sector social-especialmente las empresas formadas por productores presentan una seria problemática particular y merecen acciones adicionales de apoyo. Detectándose problemas de orden técnico, operativo y organizacional que han determinado que gran número de estas empresas estén fuera de operación o presenten bajos niveles de eficiencia.

Por lo que es necesario que los apoyos que brindan las diversas entidades pública como financiamiento, asistencia técnica y comercialización, sean accesibles y no sean detenidos a los productores en el momento oportuno.

Por lo tanto, los servicios de apoyo serán conducidos de manera integral entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, de acuerdo a las condiciones regionales, y de productores y beneficiarios.

En el impulso a la industrialización del agro mexicano es necesario la participación de los sectores sociales, público y privado. Razón por la cual se buscarán nuevas formas de asociación para poder garantizar la participación de los diversos agentes productivos en los proyectos agroindustriales. Además de esto, en la promoción de la industria rural

y agroindustria se tendrá la participación de la inversión ex
tranjera.

La regulación de las industrias rurales y la agro-
industria en la Ley Federal de Reforma Agraria se ordena y -
establece en los Artículos 183, 178 y 186.

A-10) PRECIOS Y COMERCIALIZACION .

La palabra precio, proviene del latín pretium, va-
lor pecuniarios en que se estima algo; cantidad que se pide -
por una cosa; prestación consistente en numerario, valores o
títulos que en un contrato da o promete, por conmutación de
cosa, derecho o servicio.

En la rama del derecho aquí tratada se tiene una-
sobre estimación de los que son los precios oficiales, signi-
ficando estos el valor que estima algo; cantidad de dinero -
que hay que pagar por algo y del latín oficiales, dícese de-
lo que emana de la autoridad constituida; que proviene del -
gobierno.

Para la teoría económica los precios de los pro-
ductos los determina la Ley de la oferta y la demanda, como
las relaciones entre oferta y demanda están sujetas a cons-
tantes fluctuaciones, los precios también están fluctuando -
permanentemente en el mercado. Esto es, si la demanda excede
de la oferta, los precios suben y si la oferta excede a la -
demanda, los precios bajan. Aunque creo que no es el caso en
el Programa Nacional de Modernización del Campo.

Por su parte, para la teoría cuantitativa los pre-
cios están determinados por las variaciones cuantitativas de
las monedas (monto de los medios de pago); si los saldos mo-
netarios aumentan, el poder adquisitivo en forma de dinero -
disminuye hasta que los precios hayan bajado lo suficiente.

Para la economía política el precio se circunscri-
be en la teoría del valor, para ella el precio no es más que
la expresión del valor del dinero. En este enfoque, el valor

de una mercancía se refiere a las cantidades proporcionales - en que se cambia por todas las demás mercancías y está determinado por la cantidad de trabajo socialmente necesario para producirla; así los componentes del valor los constituye el - trabajo pretérito y el trabajo presente, es decir, el valor - de una mercancía lo integra el capital constante, capital variable y plusvalía.

Se puede afirmar que los precios oficiales son la cantidad de dinero que el gobierno determina y debe pagarse - por determinadas mercancías. Ellos son precios administrados - por el propio gobierno, por lo que no existe completa libertad para que se muevan en respuesta a cambios en la demanda y la oferta.

Así pues, los precios oficiales representan una modalidad de la intervención del estado en las actividades económicas y por ende, ellos han incursionado en la vida social - y en la doctrinaria en fecha relativamente reciente.

De lo anterior, se concluye, según el modelo neoliberal que las políticas de precios máximos que el sistema de - precios reorganicen la producción para acomodarlas a los cambios. Los resultados de los controles sobre los precios, son - la escasez y los trastornos en la producción de los diversos sectores de la economía.

En México a partir de la revolución de 1910 y de - la Constitución de 1917 que de ella emanó, se perfila un modelo de Estado intervencionista. A esa conclusión se llega de - una somera lectura de algunos preceptos constitucionales de - contenido económico como son los Artículos 27, 28, 31, Fracción IV; 73, Fracciones VII, VIII, XVIII y XXIX, 123 y 131 y

las nuevas versiones de los Artículos 25, 26 y 28.

En el modelo de desarrollo consagrado en la Constitución de 1917, se modifican las funciones que el Estado venía desempeñando hasta entonces. El Estado mexicano a partir de ese momento, va a dejar de ser un ente pasivo (aunque nunca lo fue), para convertirse en ente rector de la actividad económica y social, con facultades para determinar la estrategia general de desarrollo del país.

Sin embargo, el Artículo 28 de la Constitución de 1917 en su versión original, parecería ser de raigambre liberal, pues en él se dispone que se prohíben los monopolios y estancos, así como las exenciones de impuestos y la protección a la industria. No obstante ello, este precepto constitucional debe interpretarse al tenor de lo que se dispone en la Ley Reglamentaria respectiva, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de Agosto de 1934. La parte final del párrafo segundo del Artículo 28 Constitucional establece que se prohíben las situaciones monopólicas, pero siempre y cuando constituyan "una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicios del público general o de una clase social.

Por su parte, en la exposición de motivos de la Ley reglamentaria del Artículo 28 Constitucional, se afirma que en el constituyente de 1917 predominó el pensamiento de la protección de los intereses sociales, preferentemente a los intereses particulares, así mismo, se afirma que la prohibición de las actividades monopólicas en la producción, industria, comercio o en la prestación de servicios al público no fue con el objeto de garantizar la ilimitada libertad de comercio, sino sólo en tanto que el ataque a la libre concurrencia pudiera considerarse perjudicial para el público o para alguna clase social.

Es en la Ley de monopolios donde por primera vez - se dispone la facultad del Estado para determinar los precios oficiales. Esto es, se establece que cuando exista una situación monopólica no deliberadamente creada que permita, con - perjuicio del público, imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, o bien cuando se trate de artícu los de consumo necesario, se faculta al Estado para: fijar - los precios máximos de los artículos o las cuotas de los ser- vicios; imponer la obligación de vender, a precios que no ex- cedan los máximos autorizados, a quienes tengan existencias - de artículos; e imponer la obligación de proporcionar al pú- blico, conforme a las tarifas que se autorice, los servicios- que se considere necesarios.

La facultad de fijar precios oficiales, que se con- cedió al estado en la Ley de monopolios de 1934 es retomada - por la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en mate- ria económica, publicada en el Diario Oficial el 30 de Diciem- bre de 1950.

De conformidad con lo anterior, en el decreto pu- blicado en el Diario Oficial el 30 de Diciembre de 1982, se - considera como necesario reorientar la política de precios - del Gobierno Federal, buscando proteger a la población de es- casos recursos pero, sin dejar de estimular el desarrollo in- dustrial como fuente de riqueza y generación de empleos. Con- base en esta argumentación, los productos sujetos a precios - oficiales fueron revisados y el resultado fue la liberación - de alguno de ellos que antes estaban sujetos a control.

Finalmente, con las reformas y adiciones a la Cong- titución en materia económica, publicada en el Diario Oficial el 3 de Febrero de 1983, se vino a reafirmar la constituciona- lidad de las leyes que facultaban al Estado para controlar -

los precios. En ese sentido, en el párrafo 3º adicionado al Artículo 28 Constitucional, se dispone "las Leyes fijarán - las bases para que señalen precios máximos a los Artículos, - materias o productos que se consideren necesarios para la - economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermed - diaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia - en el abasto, así como el alza de precios".

De todo lo previamente expuesto en relación a los precios como instrumento o estímulo que se da a conocer como política del Programa Nacional de Modernización del Campo. - Se dice que política de precios se ha sustentado en un siste - ma de comercialización más eficiente y con una integración - gradual a los mercados internacionales, buscándose residtribuir el ingreso entre los distintos agentes económicos que - tienen una activa participación en los mercados a favor del - producto del campo.

Pero esa eficiencia interna del sector agropecuario y forestal sólo será posible en la medida en que los pre - cios de los distintos productos agrícolas, pecuarios y fore - gales, afecten las decisiones de asignación de recursos por parte de los productores. Es por eso que la claridad, regula - ridad y oportunidad en la determinación y difusión de dichos precios son elementos clave para que el producto pueda llevar a cabo sus decisiones de producción. Partiendo de la impor - tancia económica y alimenticia que el maíz y el frijol desem - peñan en México, la política de precios marca que estos continúen bajo el parámetro de precios de garantía y así se pro - mueva su producción.

Según y de acuerdo con la nueva estrategia del -

programa los productores conocerán los precios con anticipación, tomándose como referencia para dicho conocimiento los precios internacionales, con la debida protección que impulse el dinamismo del sector y compense los subsidios otorgados en otros países. Para ello, entrará en vigor un programa de difusión permanente que informará sobre la evolución reciente y futura de los precios en los distintos mercados.

En relación con los productores como el azúcar, - cuyos precios internacionales cambian bruscamente e inesperadamente, se elaborarán sistemas de bandas de precios que protejan la capitalización de los sectores involucrados así como su estructura de mercado.

Con la nueva política de precios se le promoverá al productor su estabilidad con mecanismos que reduzcan sus altibajos, proporcionándose de esta forma un ingreso seguro y estable a la familia del campo. Con este propósito, la creación de la bolsa o lonja agropecuaria permitirá asegurar a los productores un precio en la venta adelantada de sus productos agropecuarios. Cuando se generan contratos en donde se especifique la obligación de intercambiar en el futuro una cantidad y calidad determinada de algún producto al precio pactado en el momento de realizarse el contrato, el productor podrá obtener recursos en forma inmediata para financiar su actividad productiva.

Como estímulo y nueva estrategia se premiará, con un sistema de precios diferenciados a los productos de mayor calidad. Tomándose como punto de partida aquellos productos que pongan un mayor interés y esfuerzo en la elaboración de sus productos premiándoseles con un precio más alto. Hablar de precios de garantía es un tanto ambivalente, ya que

si ese precio es bajo, al precio normal del producto agrícola los campesinos lo que hacen es buscar venderlo al mejor comprador, y no lo hacen a la CONASUPO.

De la misma manera y conforme a las condiciones lo hagan posible se fomentarán esquemas de precios que permitirán incorporar los costos financieros y de almacenamiento. Dichos costos, incluidos en el precio, fomentarán la inversión en infraestructura de almacenamientos. De esta manera, terminará la discriminación para aquellos productores que cosechan a finales de cada ciclo, pudiéndose el estado retirar gradualmente de las funciones de almacenamiento y acopio.

A-11) EDUCACION SUPERIOR Y CIENCIA Y TECNOLOGIA .

En la cuestión de educación, el esfuerzo debe hacerse a nivel de todas las disciplinas. Ya que se ha cuestionado mucho últimamente en atención al sistema educativo nacional señalándose, entre otras cosas, que se encuentra desvinculado de los problemas reales del país; llegándose a la conclusión y de acuerdo a una serie de datos estadísticos se puede afirmar que quienes egresan de los diferentes centros educativos solo piensan en el bienestar y el éxito de su círculo familiar. No encontrándose instaurado en las instituciones educativas un servicio social integrado. El esfuerzo por evitar esos caminos es muy importante en todo sentido. Pero se requiere un cambio todavía más a fondo, que no sólo debe venir del gobierno; ya que si recordamos y como lo he venido refiriendo en páginas anteriores y para poder dar posibles soluciones al campo se es de vital importancia se conozca éste, caso contrario que ocurre en los estudiantes al ignorar la verdadera realidad que se pasa y se vive en el medio rural.

Lo anterior lo viene a confirmar que el noventa por ciento de los estudiantes egresados de las escuelas superiores no saben con exactitud verdadera qué es un ejido, ni remotamente su naturaleza jurídica. Cabe preguntar pues, que como es posible se pretenda resolver los problemas campesinos si no ubicamos ni siquiera el marco dentro del cual se tiene la intención de actuar. En la mayoría de las ocasiones, se creen que al saber más sobre lo que ocurre en otros diferentes países y tomando medidas y soluciones extranjeras piensen que con su aplicación sería lo ideal para resolver el problema agrario mexicano.

Error más rotundo, si recordamos que en nuestro país son tan diversas cada una de las regiones que podrían con

siderarse como son las productoras en gran escala de producción agrícola.

Con este antecedente y el diagnóstico planteado en el Programa Nacional de Modernización del Campo, se dice que los incrementos en producción tendrán que lograrse por la vía de aumento en productividad de los recursos asignados al campo. Ello obedece al hecho y de que la apertura de nuevas tierras será día con día más difícil y costosa.

Por lo cual, el proceso de modernización del campo mexicano exige contar con una infraestructura sólida en educación superior e investigación científica y tecnológica, que impulse la productividad potencial de los recursos. La calidad de la educación superior y la investigación es de primordial importancia, ya que la experiencia mundial indica que el desarrollo tecnológico es uno de los factores fundamentales de aumento sostenido de la productividad del campo, y en consecuencia, del ingreso de los productores.

Dado que no es posible importar en su totalidad la tecnología de otros países, pues ésta no siempre responde a las condiciones climáticas y edáficas de México, el país tendrá que general tecnología propia. El desarrollo de una tecnología propia plantea la concurrencia de instituciones del Gobierno Federal, Estatal y de los Sectores Social y Privado, así como de los centros de educación superior.

Para lograr la realización concertada y congruente de las políticas enmarcadas en el Programa Nacional de Modernización del Campo, el Gobierno articulará las funciones de funciones de investigación. En este sentido, es preciso una coordinación eficiente entre las dependencias y organismos -

que participan en actividad, por lo que se definirán las - - áreas de investigación en las que permanecerán el gobierno y aquellas que pasarán a los sectores social y privado.

Sobre el particular, se pondrá en acción un proceso de transformación y de reestructuración y de las instituciones públicas de investigación.

Los recursos que se destinen a la investigación - avanzada deberán canalizarse en forma organizada y coordinada, a fin de que se garantice el uso racional y óptimo de los mismos, evitándose duplicidades innecesarias.

Con el mismo fin, se promoverá un sistema de competencia para la asignación de recursos, basado en los objetivos de prioridades que respondan a los intereses y problemas globales del campo.

En la política educativa, las instituciones del - sector agropecuario y forestal y los centros de educación superior actuarán dentro del Sistema Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología. Con ello, se favorecerán en una mayor articulación entre la investigación y los servicios de extensión para que la nueva tecnología generada tenga más y mejores canales de salida. Asimismo, se promoverá la eficiente adopción, asimilación y difusión de tecnología existente - que a la fecha no ha sido debidamente incorporada a los procesos productivos.

Todo esto estará basado en un sistema de estímulos económicos que promueva la investigación en el país.

En el área de proyectos de investigación biotecnol-

lógica se promoverá la participación del sector privado, tanto nacional como extranjero, y se adecuarán mecanismos que permitan allegar capital de riesgo a éstos. También se buscará proteger de manera adecuada los productos que en esta área generen las empresas nacionales y extranjeras a través de la Ley de Patentes.

Para imprimir mayor operatividad y seguridad a los derechos de propiedad de investigaciones nacionales y extranjeras, es necesario redefinir la reglamentación en la materia. Específicamente, habrá que disminuir el número de acuerdos sujetos a registro, simplificar los procedimientos de registro e inscripción y acortar los plazos de entrega tanto de documentación por parte de los peticionarios, como de certificados por parte del Registro de Transferencia de tecnología.

En el área de investigación de semillas se alimentará la regulación excesiva, y se promoverá la participación del sector privado y la libre competencia con PRONASE. De esta forma, los productores podrán obtener la semilla más adecuada a sus condiciones particulares.

La vinculación de la investigación científica con los productores fomentará la creación de patronatos de los sectores social y privado. Así, los productores manifestarán los requerimientos de la tecnología y aportarán recursos para realizarlos.

Con la finalidad de producir paquetes tecnológicos viables para cada tipo de agricultor, se realizarán investigaciones que busquen adoptar técnicas existentes, tanto nacionales como extranjeras. Así, nuestro país podrá aprovechar el potencial que tiene en materia de cooperación internacional

para impulsar el desarrollo tecnológico necesario en la modernización de los sectores agrícolas, pecuario y forestal. El Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) dará apoyo sustantivo a la consecución de estos objetos.

Es necesario revertir la tendencia al deterioro en las instituciones educativas promoviendo la correspondencia - la cooperación entre las numerosas escuelas existentes, para que ejerza una positiva influencia regional. Ello requiere encauzar los estímulos para que repunten los estándares académicos y las matrículas.

El apartado de la Educación Superior y Ciencia y - Tecnología en las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria se establece en los Artículos 184, 189 y 190.

En el campo constitucional se enmarca en el Artículo 3º. El concepto de educación se deriva del latín educatio, acción y efecto de educar, crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes. El vocablo de educación posee dos acepciones, la genérica que se refiere a la - transmisión y aprendizaje de las técnicas culturales o de las técnicas de uso, de producción o de comportamiento, en virtud de las cuales los hombres están en posibilidades de satisfacer sus necesidades, de protegerse contra el medio ambiente, - trabajar y vivir en sociedad, en la segunda, específica, que a su vez se refiere a dos conceptos:

1) El de transmitir simple y llanamente las técnicas de trabajo y comportamiento, garantizando su inmutabilidad, y

2) El de permitir las técnicas adquiridas por la - sociedad, con el objeto de propiciar que la iniciativa del individuo, perfeccione dichas técnicas.

En el derecho público mexicano ya sea que se trate de la norma suprema y de su legislación reglamentaria, ya sea en la doctrina, la educación es una función propia del Estado mediante la cual deberá alcanzarse el desarrollo armónico de las facultades del ser humano y fomentar en él, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la Independencia y en la Justicia.

En los términos del Art. 3º Constitucional, la educación en su carácter de función propia del Estado, es una educación laica, obligatoria gratuita. Es democrática por que, además de orientarse por la estructura jurídica y por los principios de régimen político, entiende la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Calificada como nacionalista, la educación se orienta a la comprensión de los problemas de la nación al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura. la función educativa finalmente debe robustecer en el educando, junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, en la convicción del interés general de la sociedad, así como también cuidar que éste se sustente en los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, sin crear privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos y de individuos.

Conforme a los principios rectores de la función educativa, la educación en México no se aleja mucho de la concepción que tradicionalmente ha privado en la cultura occidental, puesto que el fin último de la misma es el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, así como el logro de su perfección, según se desprende de los principios filosóficos enunciados en el orden constitucional.

La Constitución de 1857 se pronunció únicamente - por la enseñanza libre y sujetó el ejercicio de las profesiones a lo ordenado por la Ley, sin logra mayores avances sobre la función del estado sobre ésta. En la Constitución de 1917- por lo contrario, en su artículo 3º, reconoció la existencia- de los tipos de enseñanza, la oficial y la particular, agre- gándose al principio de libertad de enseñanza, el laicismo. A partir del 5 de febrero de 1917, la función educativa estuvo- directamente vinculada a la autoridad del Estado, por lo que, de una función educativa de orientación socialista, según la reforma Constitucional del 13 de Diciembre de 1934, se pasó - al concepto de educación, eminentemente democrático y naciona- lista, de la reforma del 30 de Diciembre de 1946, que hoy día prevalece.

En el campo del derecho administrativo así también como en el agro, la función a cargo del estado de impartir - educación, es un medio fundamental para adquirir, transmitir- y acrecentar la cultura, es un proceso permanente que contri- buye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad y se considera como un factor determinante para ad- quirir conocimientos y formar al hombre inculcándole un senti- do de solidaridad social.

Acercándonos más al término campo, se considera - que la educación rural es la acción y efecto de educar en el- medio rural. Proceso por el cual se transmiten o imponen en - el medio rural las ideas acumuladas, las normas, el conoci- -- miento y las técnicas heredadas del tesoro cultural de la so- ciedad.

A cada transformación operada en el seno de la so- ciedad mexicana ha correspondido constantemente, una modifica- ción de sus instituciones políticas y culturales.

Acerca del vocablo tecnología, se dice que es el estudio de los métodos, procedimientos y utilice relativos a una rama de la industria. Conjunto de conocimientos propios de un oficio mecánico o arte industrial.

En la política agraria, México a caído constantemente en el grave error al volver sus ojos a las Zonas temporales que representan el 80% de la superficie cultivable y en las que se encuentra el futuro de la producción, principio por demás grave si tomamos en cuenta una serie de factores naturales que desfavoracen lo dicho.

Pasando a la educación rural, y de acuerdo a la Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 1 o 2, se establece lo siguiente: "La parcela escolar deberá destinarse a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que pertenezcan. Deberá procurarse que en la misma se realice una explotación intensiva que responda tanto a la enseñanza escolar, como a las prácticas agrícolas y científicas que se realicen en favor de los ejidatarios; de ahí que la parcela escolar sea un elemento de la educación rural.

A-12) ASISTENCIA TECNICA .

La asistencia técnica se define como socorro, favor o ayuda, y nuestro derecho positivo distingue entre la asistencia técnica privada y de asistencia pública.

La asistencia técnica pública y que en lo particular es la que se trata de analizar en el cuerpo de la presente obra, se dice que es una función que ha ejercido el estado mexicano para proteger dentro de la sociedad a la población, de los riesgos que traen consigo las enfermedades, la desnutrición, el abandono, la educación, el seguro agrícola, el financiamiento, la infraestructura, la certidumbre de la tenencia de la tierra, insumos, etc.

En el derecho agrario mexicano se considera a la existencia técnica como objeto de estudio de esa rama del derecho.

Su concepto abarca en análisis histórico y el estudio de la naturaleza jurídica de las instituciones públicas y privada, de los actos y procedimientos que tienden a proteger a los individuos satisfaciendo sus necesidades sociales y garantizándoles los medios suficientes para atender sus carencias vitales, cuando no cuentan con beneficios derivados de otras prestaciones sociales que corresponden a Derechohabientes de regímenes particulares de seguridad social.

Por lo tanto en el Programa de Modernización del Campo, la asistencia técnica se encuadra que ha sido descuidada por gran tiempo. Atribuyéndosele dicho resultado a una deficiente comunicación entre los centros de investigación y el agricultor.

El aumento de la eficiencia del servicio de asistencia técnica, procurará que sean los propios productores, - - quienes contraten y cubran los gastos de validación y proce - - dencia de tecnología, salvo aquéllos de bajos ingresos, a - - quienes se les asistirá con dicha existencia. para ello, se - - promoverá la constitución de despachos extensionistas de reco - - nocida capacidad técnica, como los que en menor escala ya son utilizados por los sistemas de financiamiento de FIRA y BANRU RAL. Pretendiéndose y con esta medida aumente el número de - - extensionistas, si con lo cual conlleve a una baja en la cali - - dad del servicio.

Los productores que operen con este sistema de financiamiento en un período de transacción determinado, tendrán el derecho y el estado la obligación de reembolsarles parte - - de los gastos del servicio recibido. El apoyo, en cuanto asis - - tencia técnica a los productores de bajos ingresos con poten - - cial productivo, ocurrirá y se dará a través de FEGA y el Pro - - grama de Organización, Capacitación, Asistencia Técnica e In - - vestigación (PROCATI), financiándose con recursos del Banco - - Mundial, quienes reembolsarán por un período limitado los gas - - tos de asistencia técnica al productor.

Para lograr dichos objetivos se hará los esfuerzos necesarios para reafirmar, consolidar e incrementar las áreas atendidas por el PROCATI. Con esto paralelamente, comenzará - - el Programa de Capacitación y de Adiestramiento Técnico para - - los productores beneficiados con la transferencia de los acti - - vos de las empresas del Estado que han sido desincorporadas. Esta capacitación abarcará fundamentalmente, las áreas de -- - producción, transformación, administración y comercialización. Este programa contempla, además, acciones específicas en cuan - - to a problemas de organización interna de los grupos product - - ores; la dispersión geográfica de las plantas a transferir; la

problemática operativa y administrativa; así como las diferencias en capacidades técnicas y de gestión de los productores.

Se dará lugar e inicio a un programa de capacitación a los extensionistas, de una forma de que estos participen como consejeros de los productores en el marco de gestión institucional. Requisito indispensable será para hacer extensionistas, ser técnico para que facilite la adopción de nuevas tecnológicas, fomentándose la competitividad en el sector.

En materia de transferencia de tecnología, la asistencia que se le brinda al productor estará apoyada mediante publicaciones que permitan las decisiones referentes a la selección, contratación, adaptación o asimilación de tecnologías.

Así también, se promoverá la creación de patronatos estatales de investigación manejados por los productores, para religar sus demandas con los trabajos de los técnicos especializados, poniendo fin al arraigado aislamiento existente entre unos y otros. Como soporte de este esfuerzo serán los Grupos de Intercambio Técnico (GIT) formados con el fin de que en la parcela y el predio, y no sólo en el campo experimental, ocurra la validación y transferencia de la tecnología más adecuada.

Como complemento de la asistencia técnica, los servicios fitosanitarios y zoonosanitarios consideran acciones de rehabilitación y ampliación de la infraestructura de la red de laboratorios agrícolas, ganaderos y forestales. Lo que permitirá el mejoramiento de la calidad de los servicios fitosanitarios y zoonosanitarios a través de los estudios de generación y validación de tecnología, métodos de muestreo, evaluación de daños y aplicación de método de control integrados, identificación de enemigos naturales, de plagas y enfermedades.

des, para disminuir la aplicación de plaguicidas y agroquímicos. De la misma manera, se fortalecerá la capacidad de producción de organismos benéficos, como son los cebos envenenados y la dispersión de insectos que contribuyan al control biológico.

La asistencia técnica de acuerdo a la Ley Federal de Reforma Agraria, se encuentra señalada en los Artículos 153, 148 y 149, que a la letra establecen lo siguiente:

Artículo 148.- Todo ejido, comunidad y pequeña propiedad, cuya superficie no exceda de la extensión mínima de la unidad individual de dotación ejidal, tienen derecho referente asistencia técnica, a créditos suficientes y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos más largos que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural.

El contenido del Artículo 148,- Desde el punto de vista jurídico y en lo personal su redacción al principio es equívoca, ya que debe decir "todo ejidatario comunero y pequeño propietario cuya superficie no exceda... Ya que no es posible interpretar que un ejido o comunidad tengan la cantidad de 11 hectáreas como dotación.

Artículo 149.- Los ejidos y comunidades tienen derecho preferente a la asistencia técnica de profesionales y técnicos en producción agropecuaria y administración, que proporcionen la Secretaría de la Reforma Agraria y otras dependencias oficiales.

Cuando la Asamblea General considere que la colaboración y servicios de los técnicos particulares contratados por el ejido o de los asesores presidentes comisionados por el gobierno ha producido buenos resultados, podrá acordarse les una remuneración adicional, a partir de cierta productividad superior a la obtenida por el ejido en ciclos inmediatamente anteriores, dicho acuerdo podrá ser revocado en cualquier tiempo por la Asamblea.

Artículo 153.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de la Reforma Agraria, darán atención preferente a los servicios de asistencia técnica, mejoramiento pecuario, fabricación o compra de alimentos concentrados, como corrales de engorda y aprovechamiento que demanda el desarrollo de la ganadería mayor y no menor de ejidos y comunidades.

A13) ORGANIZACION Y CAPACITACION .

La Organización en el sentido simple, es la acción y efecto de organizar u organizarse. En sentido aplicado, con junto de reglas que en cada Estado determina la jerarquía com posición de los órganos gubernamentales.

Adentrándonos en materia agraria, la Organización en este sentido y en la terminología agraria, es la aplicación de métodos y procedimientos a fin de lograr el mejoramiento económico y social de núcleos de población ejidales y de los que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

La Organización Agraria no es un término tan reciente como se pudiera interpretar en el Programa Nacional de Modernización del Campo, ya que en la Ley del 6 de Enero de 1915, se programaba la Organización de los núcleos de población que habían sido favorecidos con tierras, bosques y aguas, a fin de asesorarlos sobre la mejor manera de aprovechar los recursos que se les habían dotado. Para ese entonces la Comisión Nacional Agraria creó un departamento destinado a cumplir con ese cometido.

Al desaparecer la Comisión Nacional Agraria y darse forma al Departamento Agrario y Colonización se constituyó la Dirección de Organización Agraria que siguió desempeñando las funciones de que han venido hablando.

En el período presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas se dispuso que pasara a depender de la Secretaría de Agricultura y Fomento, que sería la encargada de realizar las labores de Organización que venía desempeñando el Departamento Agrario. Por razones más políticas que agrarias y precisamente en el gobierno del Presidente Miguel Alemán, en Diciembre-

de 1948, el Departamento Agrario asume nuevamente parte de las funciones y atribuciones que estaban reservadas única y exclusivamente a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Finalmente, al tomar la primera magistratura del país, el Señor Adolfo López Mateos, en Diciembre de 1958, se promovieron reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado a fin de que los Terrenos Nacionales, la Colonización y la Promoción Agrícola Ejidal, que en esos momentos estaban a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, pasaron automáticamente a depender del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

A partir de entonces, la Dependencia últimamente referida, hoy en día conocida como Secretaría de la Reforma Agraria, volvió a asumir íntegramente las funciones relativas a la organización de los núcleos ejidales y de los que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, entre otras funciones.

La organización en el marco del Programa de Modernización del Campo se contempla como el fortalecimiento de la población rural, como vía para garantizar la participación de los hombres del campo en los avances productivos y en la supe-ración de sus condiciones económicas y sociales.

Una mayor congruencia con la realidad del agro mexicano hacen necesario simplificar y regular trámites, actividades y disposiciones legales que obstruyan el buen funcionamiento de las organizaciones de productores, con el firme propósito de que intervengan crecientemente en el manejo de los fertilizantes, las semillas, la comercialización y la conservación de la infraestructura.

Para el fortalecimiento de las Organizaciones y los procesos de autogestión se integrarán los productores en Comités Regionales de Organización, Producción y Comercialización en un ámbito más pequeño que el de los distritos, con funciones de Organización, de Planeación, Concertación, Seguimiento, y Evaluación en las áreas de la producción primaria, comercialización y transformación de productos.

Estos Comités estarán integrados, mayoritariamente por representantes de los productores y por dependencias y entidades del sector público, como SARH, SRA, BANRURAL, BORUCONSA y los Gobiernos Estatales y Municipales. Los Comités organizarán el padrón de productores y propiciarán la regionalización común como los instrumentos fundamentales para lograr la concurrencia en la ejecución del propio programa de estímulos regionales.

Por otro lado, se constituirá un acuerdo con aquellas instituciones que participen en el sector a fin de unificar -- las políticas, acciones, criterios y recursos en los diferentes niveles de la estructura sectorial, para la planeación y ejecución de los programas de organización y capacitación. Para ello, continuará el establecimiento de Acuerdos Interinstitucionales en cada Estado, con la participación de los gobiernos estatales.

Se harán los esfuerzos necesarios para reafirmar, consolidar e incrementar las áreas atendidas por el PROCATI. Paralelamente, comenzará el Programa de Capacitación y Administración Técnico para los productores beneficiados con la transformación, administración y comercialización. Este programa contempla, además, acciones específicas, en cuanto a problemas de organización interna de los grupos productores; la disper -

sión geográfica de las plantas a transferir y la problemática operativa y administrativa; así como las diferencias en capacidades técnicas y de gestión de los productores.

En cuanto a la regulación a la organización y capacitación agraria se contempla en la Ley Federal de Reforma Agraria, en los Artículos 172, 184, 138, inciso (c), párrafo tercero, en lo que corresponde a la capacitación y los Artículos 455, 132 y 133 a la organización.

C A P I T U L O I I I

▪ EFECTOS SOCIO - JURIDICO ▪

1) DIAGNOSTICO Y PROBLEMÁTICA DEL SECTOR CAMPESINO.

2) OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS .

3) RESULTADOS .

1) DIAGNOSTICOS Y PROBLEMAS DEL SECTOR CAMPESINO .

1.1.- PRODUCCION Y PRODUCTIVIDAD .

La información estadística sobre el sector agropecuario y forestal ha permitido determinar que los dos sectores han contribuido al desarrollo económico de México. Entre 1940 y 1965, la evolución de ambos permitió satisfacer tanto a las necesidades alimentarias de una población en aumento como la demanda industrial de materias primas. Durante este tiempo, la consolidación de capacidad productiva contribuyó a la creación de fuentes de trabajo y a la atracción de divisas, productos de una balanza comercial estable.

Sin embargo, en los últimos 25 años, el sector agropecuario y forestal no presentó el dinamismo que lo caracterizó en el pasado. Mientras que en las décadas de los sesentas la producción agrícola, ganadera y forestal creció en una tasa anual promedio de 3.8%, en la década de los setentas esta disminuyó a 3.3% y en la de los ochentas, 1.3%. En los tres años anteriores a 1989 la tasa de crecimiento del sector que de menos 0.8%.

Asimismo una gran inestabilidad en los precios de los productos, en los costos de los insumos y en los ingresos de los productores acompañó esta tendencia a la baja de la producción.

Como resultado de la pérdida de dinamismo en el campo, el producto interno bruto (PIB) per cápita del sector agropecuario y forestal en 1988 fue menor al de 1960. El análisis de la crisis del sector en el marco nacional permite afirmar que la tasa de crecimiento de la producción agropecua

ría y forestal ha sido menor en los últimos años que la del resto de la economía.

A consecuencia de la caída de la producción, la oferta de alimentos para la población y la demanda de materias primas para la industria a sido satisfecha cada vez en mayor escala con importaciones.

La caída de los niveles de producción se concentró en diecisiete cultivos que representan cerca del 80% de la producción agrícola. Esto resgistraron tasas de crecimiento por debajo del poblacional. Entre estos cultivos destacan los cuatro granos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo), como algunas oleaginosas, la caña de azúcar, el cacao, el henequén, y el tabaco.

El estancamiento en la producción agrícola no ha sido igual en las tierras de riego que en las zonas de temporal. En estas últimas, la caída en la producción afectó a la mayoría de los cultivos y particularmente a los cultivos de consumo humano básico, esta afectación a una conjugación de factores humanos y naturales.

Con la premisa tan grave de la producción, en el futuro no será posible esperar que la producción crezca en función de la ampliación de la superficie agrícola, que por cierto son tierras áridas. Para aumentarlas es necesario, entre otras acciones, promover la productividad en las tierras ya existentes mediante la aplicación de paquetes tecnológicos, la ampliación de la infraestructura de riego y drenaje, y la nivelación de suelos.

El descenso en la producción y en la productividad no ha sido general, está concentrada en algunos estados. Cabe destacar las regiones Noreste, Centro y Centro Pacífico, entre otros, que en 1985 representaron el 42.00% de la producción total .

En contraste con décadas pasadas, la tasa de crecimiento del sector pecuario han sido menor a la de la población. Así, mientras el PIB ganadero real creció en un 6.8%, de 1980 a 1988, la población aumentó, en ese mismo lapso en 18.7%. La evolución de la producción se debe principalmente a una caída en la productividad manifiesta en bajos pesos al destete, menores tasas de fertilidad y un alto índice de mortalidad que reflejan a la vez, la caída en la inversión debido al reducido nivel de rentabilidad prevaleciente.

En particular, sobresale la caída en la producción de carne de porcino. Esta pasó de 1.25 millones de toneladas en 1980 a 0.7 millones de toneladas en 1989. La baja sustancial obedece a distintas razones: La tendencia inestable de los precios reales de la carne en pie y en canal; la baja rentabilidad de la actividad, producto de incremento importante en los costos de alimentación; el escaso y decreciente apoyo financiero que la actividad recibe como porcentaje del sector pecuario; y las reducidas márgenes de comercialización.

La ganadería bovina mexicana registró un desarrollo desfavorable en los últimos años, lo que actualmente se refleja en bajos niveles de productividad en pesos en destete y tasas de fertilidad y mortalidad. Esto se debe principalmente a; falta de inversión, política de precios inadecuados; carencias de sistema de producción de carácter intensivo; bajo propensión a las prácticas de selección y evaluación del ganado; poca difusión y transferencia de tecnología.

gía y al uso ineficiente de la tierra. Paralelamente, la alimentación del ganado presenta serios problemas identificados según sus zonas productoras. El método de engorda con granos no es competitivo con otros países. Aunado a esto, la mayoría de los ganaderos han hecho poco uso del financiamiento a través de la banca de desarrollo.

Destaca la caída del 10% en la producción de leche entre 1980 y 1988. Lo anterior resultó de la baja rentabilidad como consecuencia de políticas de precios, de fomentos y de importaciones, dentro de lo que destaca la de leche en polvo, cuyo precio no refleja la estructura de costos del país - de origen, y sus crecientes adquisiciones han reducido sustancialmente la demanda por el producto nacional.

La actividad avícola nacional es de las pocas ramas del sector que han evolucionado hacia niveles de competitividad y eficiencia comparables con las internacionales. Esto, gracias a su alto grado de integración y avance tecnológico.

El inventario de aves productoras de huevo continuó en crecimiento hasta 1984. A partir de 1985 y hasta 1989 muestra una caída de casi 4% anual. Este comportamiento obedece a los siguientes motivos: la contracción en el consumo; el impacto que los costos de los insumos han tenido sobre la rentabilidad de la producción; y a un sistema de comercialización poco adecuado.

En lo que respecta al sector forestal, México cuenta con amplias superficies forestales de alto potencial comercial maderable. Sin embargo, actualmente sólo se aprovecha -- cerca del 23% del potencial de producción. La productividad -

por hectárea arboleda es 5 veces inferior a la de otros países.

Esto es resultado de la utilización de prácticas inadecuadas en el manejo y el cultivo del bosque, así como de una insuficiente infraestructura caminera, troncal y de acceso.

Durante los últimos años la producción nacional forestal ha permanecido prácticamente estancada. Las altas tasas de deforestación y de falta de esfuerzos para renovar este recurso han proporcionado la pérdida del suelo, la disminución del nivel de los mantos acuíferos, la degradación del ambiente, la migración y, en general, el deterioro de la calidad de vida de la población. Asimismo, el alto índice de desmontes por cambio de uso del suelo, los incendios, la tala ilegal, las plagas y los fenómenos meteorológicos mermaron este recurso.

En síntesis, el reto que enfrenta el sector agropecuario y forestal es día con día mayor. Por lo tanto, México tendrá que satisfacer una creciente demanda alimentaria y de materias primas para el sector industrial.

En años recientes, el conjunto de políticas macroeconómicas y de cambio estructural han sentado las bases para el establecimiento de un entorno económico más adecuado para el desarrollo del sector agropecuario y forestal. Empero, aún persisten restricciones y distorsiones y un desfavorable entorno externo. Los precios relativos del sector continúan desalineados y, en algunos casos rezagados. Asimismo, la caída en la inversión, tanto pública como privada, en infraestructura, mantenimiento y ciencia y tecnología impiden en el corto plazo la reacción del sector al estímulo económico.

Los efectos del entorno macroeconómico sobre el sector agropecuario y forestal son:

a) Estabilidad de Precios. La variabilidad de precios relativos que acompañó al proceso inflacionario en el pasado, tuvo un efecto negativo sobre la producción agropecuaria y forestal. La estabilidad de precios que hoy se consolida a través del Pacto de la Estabilidad y Crecimiento Económico - (PECE) reducirá la incertidumbre y el riesgo, y a la vez que estimulará la canalización de la inversión al sector.

b) Política Comercial. La Política de protección a la industria restó capacidad competitiva al sector agropecuario y forestal. La apertura comercial favorecerá al productor del campo al hacer accesibles a los precios y calidades internacionales insumos como maquinaria e implementos agrícolas ganaderos y forestales.

c) Política Cambiaria. La inestabilidad cambiaria afectó la competitividad del sector agropecuario y forestal. La mayor estabilidad económica al permitir una política sin fluctuación tendrán un efectos positivo para la producción agrícola ganadera y forestal.

d) Inversión en Capital Físico y Humano.

La inversión pública en el sector agropecuario y forestal disminuyó sustancialmente. la inversión en educación investigación y divulgación no ha sido constante. Por otra parte, la inversión privada también cayó, debido a las distorsiones y restricciones impuesto a la actividad que redujeron la rentabilidad y aumentaron la incertidumbre.

OBSTACULOS Y SITUACION DEL CAMPO .

La caída de la inversión en infraestructura, en mantenimiento y en ciencia y tecnología, no ha sido el único factor que implica un retraso en la respuesta del sector agropecuario y forestal a los estímulos económicos que originados por la estabilidad de precios y del tipo de cambio, por la apertura comercial, así como por la reactivación de la actividad económica.

La falta de respuesta de los niveles de producción y productividad proviene también de los siguientes factores - que se indican:

1) Papel de Entidades y dependencias Gubernamentales. Es preciso reconocer que el acceso de intervención del Estado ha generado distorsiones y rezagos importantes en los sistemas productivos al inhibir, junto con otros factores, la fuerza social de los productores y de sus organizaciones.

2) Inseguridad en la Tenencia de la Tierra. El rezago de la expedición de Títulos Agrarios y de Certificados de Inafectabilidad, aunado a que algunas disposiciones administrativas han carecido de un cumplimiento cabal de acuerdo a lo dispuesto en las Leyes, son algunos de los problemas que provocan bajos niveles de inversión en todas las formas de tenencia de la tierra, y por tanto, la descapitalización del sector.

3) Minifundismo. La reducida extensión del tamaño de algunas parcelas, tanto de pequeña propiedad como ejidales, hace que la inversión sea poco rentable, pues difícilmente se logra las economías a escala necesarias. Esto da como lugar la propiciación de la migración a las ciudades, el creciente-

abandono de tierras y la pobreza extrema en algunas zonas del país.

4) Crédito. En cuanto a los niveles y la asignación del crédito han sido inadecuados, conjugados con la conducta de las autoridades y demás personal relacionado con el término. al igual que los paquetes tecnológicos empleados. En un alto porcentaje, inoportuno. También, existen serios problemas de recuperabilidad de carteras por parte de las instituciones crediticias ocasionados, entre otras causas, por la caída en la rentabilidad del sector.

5) Seguro. El concepto de aseguramiento para la producción agropecuaria forestal generó estímulos para que el productor cobrara primas mayores al valor de su producción de tal forma que en algunas ocasiones resultó más rentable provocar siniestros y cobrar el seguro, que aprovechar al máximo la potencialidad productiva de la tierra.

6) Recursos Hidráulicos. Con la ausencia de un sistema de cobro por volumen y a precios adecuados ha generado entre los usuarios campesinos un creciente desperdicio de agua. Igualmente, la falta de este sistema ha ocasionado que los distritos de riego estén lejos de alcanzar aquella tan buscada autosuficiencia financiera, generándose distorsiones y asimilaciones ineficientes en el consumo del agua.

7) Fertilizantes y Agroquímicos. En algunas regiones del país, o la falta de aplicación o la excesiva utilización inadecuada de fertilizantes y productos agroquímicos han afectado de una forma directamente, la productividad del campo y la calidad de los productos y muchas veces el potencial productivo de la tierra.

8) Mecanización. Existen problemas en la utilización de maquinaria, debido a que algunas zonas no tienen equipos adecuados como un mantenimiento insuficiente. Asimismo la asignación de maquinaria ha disminuido considerablemente y un número importante de tractores, trilladoras e implementos agrícolas requieren de reparación.

9) Semillas. Actualmente, la oferta de semillas mejoradas solo alcanza a cubrir el 17% de la superficie cultivada. Ello ha provocado el uso de semillas no certificadas, adquiridas a precios altos, y con bajo potencial benéfico. Esto se debe a la estructura centralizada de la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) a la subregularización que existe en la materia. En cuanto a que solo el 17% de la superficie cultivada se hacen con semillas mejoradas, en muchas ocasiones se debe a que esas semillas no son adaptadas para desarrollarse en zonas contrarias a su función biológica.

10) Infraestructura. La red alimentadora de carreteras y caminos estatales y rurales no permiten un fácil acceso a las zonas productoras. Existiendo una insuficiencia de las redes en frío en los lugares de venta, elevando los costos de transporte y almacenamiento, además de mermar la calidad de los productos al momento de su venta final. La política de precios ha inhibido el desarrollo de almacenadoras en los sectores privados y social. Por otro lado, el abastecimiento de energía eléctrica en zonas rurales es insuficiente y a veces inexistente y existe un estancamiento en la nivelación de nuevas tierras con potencial productivo.

11) Comercialización. Con el excesivo intermedirismo de la economía del Estado y la escasa planeación en los esquemas de comercialización de ciertos productos agrícolas, pecuarios y forestales han provocado serias distorsiones, tan

to en la distribución como en los precios al consumidor final, actuando en contra, tanto de estos últimos, como del propio productor.

12) Precios y Subsidios. La falta de la política clara y eficiente en materia de precios y subsidios a los insumos de los productores agropecuarios y forestales, generó una mala asignación de recursos. Al tomar las decisiones de producción, el productor desconocía los ingresos que obtendría al no contar con un sistema de información accesible y oportuno, y al darse variaciones muy importantes en el costo real de los distintos insumos. Esto produjo una asignación ineficiente de los recursos del sector. Por su parte los subsidios, en muchas ocasiones no llegaron a la población objetivo, como resultado de una aplicación generalizada y poco congruente con la realidad.

13) Transferencia de Tecnología. La calidad y oportunidad a este servicio no ha sido la apropiada ya que la vinculación entre la investigación y los productores no es parcial y equitativa. Asimismo, la organización de estos últimos ha sido inadecuada y desigual, por lo que no ha sido factible proporcionar este servicio de una manera oportuna y eficaz.

14) Organización y Capacitación. A pesar del esfuerzo realizado desde diferentes instancias, es necesario profundizar en la organización y capacitación de las agrupaciones de productores en materia de planeación, gestión, producción y comercialización de productos básicos.

15) Condiciones Climatológicas. Especialmente en los últimos dos años, el clima ha sido adverso a la actividad agropecuaria. tanto las heladas como las sequías prolongadas-

han mermado notablemente la producción del sector.

1.2. BIENESTAR RURAL .

En algunas zonas del país la realidad para algunos núcleos agrarios no ha mejorado en ninguno de sus aspectos, - la población rural está en una situación de marginalidad y pobreza inadmisibles. La crisis económica agravó más las ya precarias condiciones de vida de innumerables condiciones de vida de innumerables productores del campo. Especialmente, las - condiciones de los jornaleros, indígenas y otros grupos des--protegidos.

Los hombres del campo han realizado grandes esfuerzos, pero en muchos casos no han recibido los ingresos de servicios que permiten aclarar y elevar sus niveles de vida. Los graves problemas de desnutrición, la menor capacidad de atención a la salud, los mayores índices de analfabetismo y deserción escolar, así como las agudas carencias de servicios básicos, asumen un preocupante perfil en las zonas rurales.

El problema del sector rural es mayor si consideramos que el 33% de la población de muy bajos ingresos esta localizada en Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Guerrero, entre otros. En estas entidades federativas, el 80% de los habitantes viven en circunstancias de marginalidad extrema y depende económicamente de la agricultura. El ingreso per cápita es estos Egtados es entre 30 y 50% inferior al promedio nacional. Al estar correlacionado el ingreso con la productividad agrícola - del capital humano, particularmente en la educación, persiste un círculo vicioso que es necesario romper. Entre el 30 y 40% de la población carece de servicios adecuados de salud y educación primaria, y el 80% no tiene acceso a agua potable.

Como consecuencia de la descapitalización del sector, la productividad del trabajador agropecuario y forestales de 2.5 veces menor a la del promedio nacional y 4.3 veces menor a la del personal de la industria manufacturera, fenómeno que fomenta la migración a los centros urbanos.

De ahí que el salario medio anual por persona ocupada en el sector agropecuario y forestal está muy por debajo del promedio del resto de las actividades económicas.

Además, del total de la población económicamente activa en el sector, poco más de un tercio no percibía ingresos y cerca de la mitad restante obtenía sumas inferiores al salario mínimo legal.

El desarrollo de la actividad agropecuaria y forestal está estrechamente relacionado con la disponibilidad de los servicios educativos, de salud y vivienda. Estos son elementos que determinan las condiciones de vida de la población.

Cabe destacar que, a pesar de los esfuerzos que se han hecho posterior a la época revolucionaria por los diferentes gobiernos en dirección de los problemas del campo. Sin embargo, aún subsisten graves problemas de educación, sanidad y lo que es más grave, de nutrición en algunas zonas del agro mexicano, y en plena aya y avances científicos. Este problema es consecuencia de varias causas. Destacando como son los bajos niveles de empleo e ingreso; aislamiento geográfico que dificulta la integración económica y social; existencia de un gran número de familias rurales, que no producen ni siquiera lo suficiente para abastecer su propio consumo y una inadecuada educación alimentaria en todo el territorio.

En el caso de productos con alto contenido proteínico y calórico como la carne de bovino, pollo, la leche, huevo y el pescado, la población rural tiene un consumo menor que la población de los centros urbanos. Esto significa que la dieta de la población rural está constituida con alimentos de origen vegetal, bajos en proteínas como son el maíz y el frijol. Quizá se pudiera decir que sí consumen carne no tan salubre como en lugares urbanos, bueno esto es un decir, porque a ciencia cierta no hemos sabido cuales son los verdaderos beneficios que nos brinda nuestra madre naturaleza.

Entre el 30 y 40% de la población rural no tiene a su alcance servicios regulares de salud que cuenten con el equipo y el personal deseable. En general, subsisten limitaciones en el suministro con medicamentos, material de curación, equipos e instrumental médico, así como la escasez de medios de su mantenimiento.

En materia educativa persisten grandes rezagos y una alta desigualdad en la atención de la demanda de ingreso y permanencia de los estudiantes en los distintos niveles de enseñanza.

En lo relativo, al grado de aprendizaje de los educados presenta, según la región del país, diversos niveles de deficiencia.

Estos parámetros tan crudos y reales indican la necesidad de un esfuerzo mayor, para que las familias en el ámbito rural cuenten con algún miembro capaz de hacer cálculos simples, entender los documentos básicos de instituciones financieras, de sus proveedores y de sus compradores; requisitos indispensables para tener un mayor control sobre recursos y -

la toma de decisiones.

En materia de vivienda, en 1978 a 1988, la población con casa propia registró un crecimiento promedio de 2.9%. Sin embargo las características de las unidades habitacionales en zonas urbanas y rurales marginadas no satisfacen los requisitos mínimos para atender las necesidades básicas de sus ocupantes. El 22.9% de las unidades habitacionales en el sector rural presenta pisos de tierra; el 47.1% carece de agua potable y si la poseen se encuentra fuera de la vivienda; el 54.6% carece de servicios sanitarios adecuados; el 25.9% de cocina, el 21.3% de electricidad y el 67% cuenta con tan solo dos - - cuartos o menos.

Las observaciones anteriores llevan a reconocer la importancia y la plena necesidad de la aplicación de un paquete coordinado de políticas que tengan el verdadero y filantrópico sentido de elevar el nivel de vida rural.

2) OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS .

2.1.- OBJETIVOS .

El objetivo fundamental del Programa es aumentar - la producción y la productividad del campo llevando aquella - tan anhelada palabra de justicia a la familia de los productores.

Esto garantizará el abasto nacional y permitirá al país alcanzar la soberanía alimentaria. De este objetivo fundamental se deriva ocho generales y quince particulares, los cuales son los siguientes:

2.1.1.- OBJETIVOS GENERALES .

1.- Elevar el nivel de bienestar de los productores del campo y de su familia.

2.- Imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal.

3.- Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria de un esquema de apertura comercial, logrando superávit comercial en este renglón de la actividad.

4.- Alentar el potencial exportador.

5.- Eliminar las restricciones que pesan sobre el sector para lograr una mejor asignación de los recursos.

6.- Impulsar el desarrollo de esquemas propicios - para la inversión tanto nacional como extranjera.

7.- Conservar los recursos naturales.

8.- Estimular el desarrollo y la diversificación - de actividades en el medio rural.

2.1.2.- OBJETIVOS EN LO PARTICULAR .

1.- Dentro de los objetivos particulares, es establecer el marco propio para las inversiones del sector, lo que requiere imprimir movilidad, los factores de la producción y permitir una asignación eficiente de los recursos destinados para ello.

2.- Garantizar la incertidumbre en la tenencia de la tierra con respecto al Estado de Derecho y la Orden Constitucional.

3.- Desincorporar las actividades que el Estado en materia de procesamiento y comercialización de productos e integrar, dentro de las instancias de beneficio y transformación, a los productores primarios, con el fin de incrementar la generación y retención del excedente económico.

4.- Promover en el sistema financiero los cambios requeridos para permitir la eficiente canalización de recursos al campo y la movilización del ahorro rural.

5.- Desarrollar y consolidar la investigación básica y establecer los estímulos adecuados para ajustar la infraestructura y las instituciones a la rápida evolución de la ciencia y tecnología a nivel mundial.

6.- Lograr una verdadera vinculación entre el desarrollo tecnológico y el productor por medio de esquemas integrados de extensionistas.

7.- Reducir los costos de producción mediante la ~~desgravación~~ arancelaria de los insumos en los casos en que su protección es excesiva; el uso de esquemas eficientes de comercialización, la construcción de pequeñas obras de infraestructura, así como la transferencia y asistencia técnica que incrementen la productividad.

8.- Transformar los subsidios generalizados en estímulos dirigidos que consideren las diferencias estructurales y entre productores.

9.- Apoyar la creación y uso más intensivo de las agroindustrias por medio de la construcción y promoción de corredores agroindustriales. Esto permitirá mantener empleos en el sector rural, arraigar a la población en sus lugares de origen y aumentar el valor agregado general del mismo.

10.- Establecer los estímulos necesarios para incrementar las inversiones de los propios productores y de los sectores social y privado en proyectos de infraestructura especialmente de riego, y lograr un uso intensivo de la ya existente.

11.- Desarrollar un sistema de información estadística, financiera y de mercados. Este es necesario para apoyar la toma de decisiones de autoridades, productores y comercialización, y para la operación eficiente de los mercados. La información transmitida al sistema deberá ser difundida de manera oportuna y accesible a los campesinos interesados.

12.- Lograr el mejoramiento sostenido de los sistemas y niveles de educación rural, así como impulsar la participación comunitaria en los programas de salud, saneamiento y mejoramiento del medio rural.

13.- Impulsar nuevas fuentes de ingreso para la familia rural que permitan mejorar la dieta alimentaria de la población rural permanente, así como reafirmar las bases de una cultura nacional alimentaria con apego a las tradiciones y recursos de cada región.

14.- Impulsar el proceso de construcción de vivienda rural y de ordenamiento de los asentamientos humanos en el

campo; asimismo fortalecer el Fondo Nacional de Vivienda Rural (FONAVIR) y los programas de vivienda transitoria para los jornaleros.

15.- Apoyar la organización de los productores para consolidar sus estructura interna y su transformación en unidades que ayudan a superar las limitaciones productivas, facilitar la comercialización de sus productos, así mismo como el suministro de insumos, servicios y apoyos institucionales.

2.2. - LA ESTRATEGIA: MODERNIZAR EL CAMPO .

La tendencia a la Modernización del Campo es uno de los lineamientos centrales del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, del cual se desprende dicha modernización.

Ya con el Programa Nacional de Modernización del Campo se pretende eliminar viejos vicios y distorsiones que se han originado y se han venido arrastrando en el agro mexicano, lo que frenan la capacidad productiva del sector rural, y como promover las acciones requeridas para su desarrollo.

Para ello es necesario la descentralización de recursos humanos, financieros y físicos, el fortalecimiento de la gestión de las organizaciones de los productores; y la negociación concertada.

La estrategia de modernización del campo toma como parteaguas el ART. 27 Constitucional, que señala el carácter rector y promotor del estado en el sector rural.

En el corto plazo, una de las estrategias en el programa consistirá en apoyar el proceso de modernización, a través de la corrección de los ajustes, de la eliminación de-

regídecos y la creación de nuevos esquemas de producción y comercialización que permitan al país aprovechar en forma óptima el potencial productivo del sector agropecuario y forestal. Asimismo, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) unirá esfuerzos en la lucha frontal contra la pobreza extrema.

Programa que desde mi punto de vista no ha dado resultados favorables en su aplicación, además el sentido de la solidaridad que le han dado las autoridades no es correcto. Apoyar a la población rural marginada para integrarla con mejores condiciones de vida tiene la más alta prioridad dentro del programa Nacional de Modernización del Campo. En este multiplicado Programa de Modernización del Campo se contemplan tres tipos de estrategias.

En el mediano plazo, la política del sector agropecuario y forestal seguirá dos vertientes:

a) Elevar el bienestar de los productores de bajos ingresos, y;

b) Promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para los demás sectores, bajo el contexto de una economía abierta.

Estos propósitos tendrán preferencias siempre y cuando aumente sustancialmente la productividad del sector rural y aumente la oferta exportable.

La estrategia de modernización del sector agropecuario y forestal buscará que el aumento en la productividad en el sector no signifique la migración de la población rural hacia las grandes ciudades. Promoviéndose la creación de fuentes de trabajo alternas en las comunidades rurales y en los -

pobladlos circunvecinos.

Así, la estrategia para elevar el nivel de bienestar de la familia rural consiste en un conjunto de medidas -- coordinadas en materia de alimentación, salud, educación, -- vivienda, infraestructura y desarrollo tecnológico que permitan aumentar la productividad y la producción interna en una forma permanente.

Existirán los Comités Participativos Nacionales y - Delegacionales - Distritales por especie-producto que serán - los ejes de concertación que funcionarán como foros de participación activa de todos los agentes de la cadena productiva y de las diversas instancias gubernamentales. Estos comités intervendrán en las etapas de la cadena productiva desde la investigación y el desarrollo tecnológico hasta la comercialización - de los productos pecuarios.

El Programa Nacional de Solidaridad, con apoyo de - los gobiernos estatales y municipales, desarrollará proyectos en materia de educación, de salud, nutricionales, habitacionales y de empleos productivos.

La estrategia de largo plazo se plantea consolidar al sector agropecuario y forestal como un elemento generador - de riquezas en la economía nacional, a través de una política que atraiga recursos financieros hacia la explotación de proyectos agropecuarios y forestales.

El funcionamiento de proyectos productivos garantizarán a la población rural más necesitada, en especial a aquella en condiciones de pobreza extrema, empleo y un nivel de ingreso adecuado como vías de acceso permanente al proceso dig

tributivo de bienes y servicios producidos.

La estrategia de modernización propuesta para cada una de las medidas de política es la siguiente:

a) Certidumbre en la tenencia de la tierra.

Dada que la seguridad en la tenencia de la tierra es uno de los puntos de partida para promover la producción - de productividad del campo, se tendrá especial importancia la cabal y adecuada aplicación de la legislación que norma el de sarrollo del sector.

Asimismo, habrá que eliminar el sustancial atemperamiento de los factores que propician la subutilización o el abandono de tierras mediante la asociación entre distintos - agentes económicos.

b) Financiamiento y Seguro .

Con el propósito de lograr una mejor asignación -- eficiente de los recursos con los que se cuenta, las políti - cas de crédito y seguro al campo dejarán de ser vías de subsi - dios indiscriminado para transformarse en instrumentos de fo - mento a la productividad y bienestar del productor del campo. el sistema financiero dará un tratamiento diferente a los pro - ductores dependiendo de su nivel de ingresos y de criterios - actuariales, con el fin de que se cumpla su función primordial que es la de proteger a los productores ante siniestros meteo - rológicos.

c) Recursos Hidráulicos .

En materia hidroagrícola de modernización busca lo

gar un mejor aprovechamiento de agua disponible. Por ello se garantizará el oportuno abastecimiento a los productores del campo mediante un uso más racional y eficiente. Se impulsará una mayor participación de los usuarios en el manejo de la infraestructura hidráulica existente para garantizar su buen funcionamiento y la construcción de nuevas obras.

d) Insumos .

En materias de insumos, para que los productores agropecuarios y forestales puedan concurrir a los mercados internacionales, la producción y distribución de los insumos debe presentar los mismos términos de competitividad que serán hoy en los mercados internacionales. Esto significa contar con una participación más activa de los sectores social y privado, y profundizar en el proceso de apertura comercial. Cuando la producción de estos insumos presenten un alto grado de concentración, se promoverá que los precios y las calidades resulten adecuados a través de la competencia externa.

e) Infraestructura .

Por lo que se refiere a la infraestructura para la producción, el gasto público impulsará aquellas obras que aumenten y aumenten la productividad. Dadas las restricciones presupuestales en las últimas administraciones, habrá que promover la participación de todos los sectores en la ampliación de la infraestructura. Los esfuerzos de inversión encaminados a ello de los distintos participantes deberán orientarse a las obras de riego, de conservación de los suelos y de la nivelación de nuestras tierras con potencial productivo. Asimismo, se impulsará la inversión de infraestructura que incremente la capacidad de transporte, almacenamiento mediante caminos rurales y centros de acopio debidamente equipados.

f) Comercio Interior .

Para abatir la propagación de los monopolios y el excesivo - intermediarismo, el gobierno desregulará el proceso de comercialización en el sistema de compras diversas entre productores y compradores, tanto el sector público como social y privado complementado por un adecuado sistema de información, se creará un sistema integrado de empresas comercializadoras que operen de una manera eficiente en el movimiento económico interno.

g) Comercio Exterior .

La estrategia para el comercio exterior agropecuario y forestal, forma parte del objetivo nacional de lograr - una vinculación comercial eficiente con el resto del mundo, - tanto en productos finales como de insumos.

Con esta estrategia se favorecerá el acceso a los beneficios del comercio internacional; el aprovechamiento en forma cabal y de las ventajas comparativas de la economía; y la generación de empleo y de las divisas que se requiere para el desarrollo de un país como el nuestro.

h) Industria Rural y Agroindustria.

La modernización de la agroindustria se encuentra con estrecha relación con el objetivo nacional de lograr una mayor eficiencia en el aparato productivo. El modelo de desarrollo económico, caracterizado por una franca apertura hacia el exterior, condiciona que los proyectos de desarrollo agroindustrial sean altamente, competitivos y eficientes. Este - esfuerzo de promoción a la agroindustria consistirá en inducir la modernización y rehabilitación de las plantas en las que exista obso-

ciencia tecnológica; modernizar los canales de abasto; asegurar las fuentes de abastecimiento; aprovechar plenamente las ventajas comparativas con que cuenta el estado mexicano y por último, en el caso de la agroindustria del sector social, intensificar el esfuerzo en materia de asistencia técnica, comercial y organizativa.

e) Precios .

Se dará especial atención a los mecanismos de determinación de precios de productos agrícolas, pecuarios y forestales. Los cuales deberán ser reenumeradores y flexibles. Un mecanismo de consulta con los productores, industriales y consumidores definirá una fórmula de aplicación clara, transparente, automática y justa, que tome en cuenta el comportamiento de los mercados internacionales dentro del marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y los márgenes de protección a los productores del campo, así como también de los subsidios que se otorgan a la producción en otros países. Para propiciar que la producción nacional mejore en calidad, los precios reconocerán las diferentes variedades y calidades de los productos agrícolas, pecuarios y forestales.

j) Educación Superior y Ciencia y Tecnología.

Para que se aumente la producción y la productividad la nueva estrategia en materia de ciencia y tecnología perseguirá alcanzar una mayor eficiencia y productividad de los productos mexicanos con respecto a los de otros países. Así mismo será indispensable la coordinación entre los organismos de investigación, tanto públicos como privados, con los productores. De esta forma, la respuesta más directa a sus demandas incrementará los niveles de productividad, el financiamien-

to de los programas de investigación y desarrollo, busca que sean los propios productores los que aporten los costos de esta actividad, con los recursos generados por los incrementos en la productividad.

La nueva estrategia en relación a la materia de ciencia y tecnología contempla diseñar un sistema en méritos académicos, controlar y evaluar los proyectos de investigación; permitir la extensión a los centros de investigación bajo un criterio de rentabilidad, y establecer mecanismos a través de los cuales los organismos del sector público dedicados a la investigación en proyectos con otros centros de investigación y como empresas privadas. Este proceso eliminará toda regulación excesiva sobre el sector social y el sector privado, nacional e internacional.

k) Asistencia Técnica .

La estrategia de mejoramiento del servicio de asistencia técnica consiste en validar la tecnología que ha demostrado eficacia en el incremento de los rendimientos agrícolas, pecuarios y forestales. La estrategia de modernización contempla la aplicación adecuada de paquetes tecnológicos, para lo cual es necesario redimensionar el esquema actual de (extensión) con miras a dotarlo de mejores recursos y transferir selectiva y gradualmente a las estructuras, activos y funciones a la organización de productores.

En este sentido se comenzará un programa de capacitación a los extensionistas, para que no sólo actúen como asesores en los procesos productivos, sino para que también participen como consejeros de los productores en el marco de gestión institucional y de promoción económicas. Este programa -

contemplará también la promoción de despachos extensionistas de reconocida capacidad técnica. Esto hará que aumente el número de extensionistas sin que baje la calidad del servicio. El extensionista tiene que ser desde luego un técnico a la altura de las necesidades que se tiene en el campo.

1) Organización y Capacitación .

Una meta de la política de modernización es lograr - que sean los propios productores quienes tomen las decisiones vinculadas con la producción del campo a la luz de definiciones claras, oportunas y ciertas, en materia de precios, insumos y política de comercio exterior.

De esta manera las autoridades no ejercerán tutelajes arcaicos y nocivos. Es necesario poner en práctica esquemas - equitativos de asociación entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y empresarios. Ello promoverá el flujo del capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, así como - el uso de mejores técnicas.

m) Participación de las Organizaciones Gubernamentales.

Una de las premisas vertebrales del proyecto de modernización del campo es la profunda transformación de la participación estatal y el nuevo papel de los organismos públicos en la sociedad rural. La finalidad es que los productores -- sean el factor determinante sobre las condiciones de producción y de vida en el campo.

Por ello, es esencial la modernización del aparato - estatal de servicios y apoyo al medio rural, a través de medidas tendientes a lograr una mejor coordinación de actividades

la simplificación administrativa, y en especial, llevar a cabo un proceso de descentralización de funciones, desconcentración y transferencia de infraestructura de recursos.

Los organismos públicos tendrán como tarea fundamental apoyar y dar servicio a la comunidad rural en el marco de responsabilidad compartida, basada en la concertación de compromisos mutuos. Esta responsabilidad compartida significa - que los representantes directos de los productores deben participar en las instancias de planeación y definición de la política agropecuaria y forestal a nivel regional y nacional.

La descentralización persigue que los gobiernos estatales asuman, con el apoyo del Gobierno Federal, los procesos de modernización del campo. Con este fin, los gobiernos estatales deberán contar con recursos humanos y económicos. Así mismo, para transferir las funciones y los recursos a los lugares donde ocurre la producción, los Distritos del Desarrollo Rural y en particular los Centros de Apoyo serán unidades y medios eficaces para aumentar la producción y la productividad.

Desincorporación .

El impulso y evolución de la eficiencia operativa del sector agropecuario y forestal y el incremento del valor agregado de las actividades de los productores, hace vital desincorporar las entidades paraestatales que no son ni estratégicas ni prioritarias para el sector. El permitir que los sectores social y privado realicen actividades que hasta la fecha son llevados a cabo por el Estado, no solo permitirá elevar - el rendimiento y eficacia del sector en forma tal que los incrementos de productividad y el valor agregado se traduzca a mejores niveles de vida para los productores, sino que también favorecerán la capitalización del campo.

31 RESULTADOS .

Me parece muy prematuro hablar de resultados con respecto al Programa Nacional de Modernización del Campo proyectado para el período 1990 - 1994, digo prematuro en razón de que si tomamos en consideración que si apenas se está conformando la estructuración de la que requiere esa modernización, pero no me refiero a la estructuración administrativa. Al igual que todos los programas y planes anteriores, se tendrán resultados, no en su plenitud, pero se obtendrán dentro de lo considerable. No hay que confundir este programa con otros, - como son el PRONASOL, PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION, etc; aunque sin embargo también estos en su aplicación no se han obtenido lo deseable, por las diversas causas expuestas en el texto de este modesto trabajo.

Ahora bien, el problema agrario tiene tanto matices-jurídicos, económicos, sociales, administrativa por resolver, lo que se entiende que primeramente hay que dar una solución a cada uno de estos matices y así poderemos proyectar a otros aspectos.

En la parte operativa, es donde adolece más de resultados el Programa Nacional de Modernización del Campo, caso - en concreto es en el ciclo de siembra primavera-verano de 1990 - en donde verdaderamente si conocemos la realidad del campo, - triste es de enterarse que nuestros campesinos se enfrentaron con la suspensión del crédito y el tan grave problema de las carteras vencidas.

Pero debe tenerse en cuenta que el Programa Nacional de Modernización del Campo, vertebralmente significa una transformación social, caso en el particular, que no se dejaría al canzar por las estructuras políticas, ya que dicha transforma

ción si se haría radical y profundamente lesionaría necesariamente determinados intereses en los períodos de transición; - pero quizá a la postre, redundaría en beneficio de la sociedad.

Por lo cual abogados y economistas esgrimen teorías y preceptos legales individualistas, para condenar las bases mismas de la nueva legislación agraria en México; ya que todo cambio en la organización de un grupo humano quedaría fuera - de los alcances de los conceptos jurídicos que hasta entonces norman las relaciones del grupo, y es absurdo querer amoldar necesariamente el nuevo cambio de cosas.

No olvidemos que todo cambio se logra y obedece a -- nuevos espíritus de justicia y exige ser juzgado a la luz de nuevos conceptos, tanto sociales, jurídicos y económicos, etc.

El nuevo reto del Programa de la Modernización del - Campo es encontrar la mejor manera de llevar a cabo la nueva organización de la propiedad de la tierra, teniendo en cuenta las circunstancias del momento actual, pero sobre todo hacia - el porvenir.

En uno y en otro sentido, las leyes agrarias consideran el problema desde un solo punto de vista; el relativo a - la modernización del campo, sin duda alguna, el más importante; pero no es el único, pues el problema agrario es esencialmente complejo y entraña diferentes aspectos de la misma trascendencia que éste.

En nuestro concepto, el Programa Nacional de Modernización del Campo debe considerarse:

1.- Desde el punto de vista de la seguridad de la te

nencia de la tierra, hecho que es el más importante,

2.- Desde el punto de vista de la educación rural.

3.- Desde el punto de vista de organización.

Creo que en este orden de sistematización si se obtendrían resultados favorables para el nuevo concepto de modernización.

A menos de un año de instituirse el Programa Nacional de Modernización del Campo, si bien resultaría prematuro juzgar los resultados del esfuerzo, es pertinente hacer una evaluación que aporte elementos para enriquecer la modernización.

El transcurso del tiempo permite ya reconocer tanto las limitaciones y fallas que puedan corregirse, afirmando lo ya construido, como aquellas que son atribuibles a las dificultades propias del tiempo que vivimos.

Es posible que sin ignorar el valor de la modernización se difiera con lo planeado, discrepando con los objetivos, las estrategias de acción o la participación que se otorga a cada sector en la ejecución de lo que se ha acordado.

Sin embargo, creo que estos ámbitos no sólo están en el origen de toda posible diferencia, sino que ésta, la diferencia que no se inmoviliza, lo que precisamente puede mantener a la modernización vía y actuante, en el firme proceso de perfeccionamiento.

Nuestra sociedad tiene insuficiencias y limitaciones ancestrales que se suman a una evolución desfavorable y nos -

llevan a enfrentar graves problemas hoy. Empero, nos estamos reconociendo mejor, advertimos nuestras múltiples debilidades y potencialidades, y aceptamos la necesidad de redoblar nuestro esfuerzo.

C A P I T U L O I V

"FACTORES QUE IMPIDEN LA MODERNIZACION DEL CAMPO"

- 1) LA INSEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS NUCLEOS AGRARIOS.

- 2) LA INSOLVENCIA DE LOS NUCLEOS AGRARIOS.

- 3) LA FALTA DE ORGANIZACION INTERNA.

- 4) LA FALTA DE RECURSOS ECONOMICOS.

- 5) SUGERENCIAS Y PROPOSICIONES.

C A P I T U L O IV

"FACTORES QUE IMPIDEN LA MODERNIZACION DEL CAMPO"

1) LA INSEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS NUCLEOS AGRARIOS .

Dentro del contexto del Derecho Agrario, la palabra tenencia de la tierra, es la posesión, titularidad o derecho en virtud del cual se explota y aprovecha tanto la propiedad social del ejido en cuanto la propiedad comunal de las rancherías, condueñazgos, pueblos, congregaciones, tribus y demás comunidades agrarias, por parte de los respectivos sujetos, ejidatarios y comuneros. Esto es, la tenencia de la tierra responde a una de las varias modalidades de la propiedad que conoce la Constitución. Y así algunos tratadistas señalan que cuando se habla de la propiedad privada, se habla de dominio, de dueño o del respectivo título que le ampara, de igual manera, cuando se habla de ejidatario y comuneros debe también hacerse referencia a su posesión, título o derecho que tiene respecto a sus dotaciones individuales, o respecto al común, según sea, de tierras, bosques y aguas. Pero en relación a los ejidatarios y comuneros no creo que se pueda hablar de un Título de Propiedad de la tierra, en el sentido que la propiedad insinúa tres elementos de derecho que son el goce, el disfrute y disponer de la tierra, cosa esta última que no se configura en ellos. Además la propia Constitución señala en el Art. 27 que la propiedad de las tierras, bosques y aguas es de la Nación. Ya que estos títulos de propiedad que se les extiende a los ejidatarios y comuneros (Certificados de Derechos Agrarios), son documentos meramente declarativos pero no dicen y dan el derecho como otros documentos jurídicos.

Algunos hombres de vanguardia concededores del derecho aseguran que la tenencia, es pues, un verdadero título, - amparado por un documento singular, que acredita la condición del ejidatario y comunero como respectivos especiales derechos -- chos agrarios, pero nunca se señala las condiciones jurídicas bajo las cuales detentarán la tierra.

Es una posesión singular que ampara determinados - derechos del ejidatario y del comunero para el goce y disfrute de sus parcelas y de sus derechos sobre el común. Pero el legislador y los consagrados del derecho por cuestiones de política y de control dejaron a un lado un elemento esencial de la titularidad que es el "Jus Abutendi" o sea disponer de la cosa así como abusar de la misma.

De ahí que como se puede apreciar que con una poca de visión lógica jurídica, alcanzamos a entender que la propia Constitución y la legislación agraria son los propiciadores de la inseguridad de la tenencia de la tierra, de los núcleos agrarios. Desde luego que no omito en señalar que han existido ordenamientos jurídicos en donde se contemplaba que a los núcleos agrarios se les entregara sus tierras mediante escritura, esta Ley a que me refiero es la Ley del 6 de Enero de 1915.

Asimismo estos hombres de vanguardia señalan que - la inseguridad de la tenencia de la tierra no es un problema, punto que no comparto por los motivos que he venido señalando con anterioridad.

Además esta inseguridad con respecto a la tierra, - es un factor que influye de una manera notoria en los núcleos agrarios, ya que con el paso del tiempo al ver sus intereses - atropellados poco a poco van perdiéndole amor a la tierra, -

incrustándose en un abandono al sentir una inseguridad para trabajar la tierra.

Inclusive esta misma inseguridad también es el resultado de cuestiones internas de los ejidos y comunidades agrarias, que en su mayoría, a los futuros sucesores en materia agraria, le son violados y no respetados sus derechos, como consecuencia de no existir ese documento a que me refiero como una forma de que fuesen propietarios.

Capítulo primordial del Derecho Agrario lo constituyó el conjunto de normas e instituciones que rigen las formas de tenencia y, disfrute de las tierras, aguas, bosques y otros elementos naturales que concurren en la producción agrícola. En nuestro Sistema Jurídico figuran principios del más alto rango, consagrados en el artículo 27 Constitucional, que reconocen y sancionan la propiedad de la Nación, la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad y leyes reglamentarias que vienen a confirmar la peculiar naturaleza y que otorgan Potestad al Estado para regular su aprovechamiento y disfrute, con la orientación precisa de realizar la justicia social distributiva. Conciente estoy de que la Carta Magna es la Ley Suprema, y para que no se configurará esa inseguridad en la tenencia de la tierra, los que se les diera el pleno derecho de disponer de la tierra, ya que la inseguridad es un fenómeno que conlleva a que cuando se tienen recursos suficientes no se invierta en la producción o en la tierra.

Antes, la Ley del 6 de Enero de 1915, en sus exposiciones de motivos es en donde se señalaba la titulación de las tierras.

En sexenios anteriores, se procedió, sin grandes avances, a la titulación individual de las parcelas ejidales para dar mayor seguridad al ejidatario, se incremento la investigación científica para aumentar la productividad de la tierra y se aceleró la política de riego, al mismo tiempo que se proclamaba un programa de colonización interna.

2) LA INSOLVENCIA DE LOS NUCLEOS AGRARIOS .

El término insolvencia proviene (del latín in, partícula privativa y de solvens-entis, solvente-incapacidad de pagar una deuda). Estado general de impotencia patrimonial, - tanto de los comerciantes colectivos e individuales, como de las personas físicas o colectivas no comerciantes, que las co loca en la imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones - líquidas y vencidas, con recursos ordinarios de sus ingresos.

En el caso de los núcleos agrarios, considero que - su estado de insolvencia es un impedimento para que se preten da llevar a cabo la modernización del campo, ya que en el sen tido de que no pagarían su deuda contraída y en vez de querer los ayudar implicaría un retraso para ellos, porque la moder nización es un compromiso en llevar el cambio en todos los - sentidos, factor que no aceptarían los hombres del campo por - un lado, por su educación, tradiciones e intereses propios.

Asimismo al entregárseles los insumos, financia -- miento, créditos y todo lo que comprende la modernización y - al no responder a sus deudas contraídas, sería muy engorroso - que se recuperase ese dinero destinado a tal fin, y lo que da ría margen a que esa tan pretendida modernización no tuviese - progresos, sino sería un fracaso.

Y cuando los daños y fracasos son irreversibles - tienen trascendencia en todos los campos, caso en el que debe mos tener mucho cuidado, el propósito no es conducir al sector agropecuario a una catástrofe, sino a un progreso transparente y beneficioso para ellos.

Pero la causa principal de que los núcleos agrarios se encuentren en un estado de insolvencia posiblemente se deba a anteriores créditos que recibieron no se destinaron a sus fines primordiales y que en conjunción a un acervo conjunto de vicios que no se han superado en los ejidos, comunidades, pequeños propietarios, han dado lugar a esta insolvencia.

La insolvencia en materia mercantil se norma en el Art. 394 y siguientes de la Ley de Quiebras y 2986 del Código Civil. Se pudiera creer que la insolvencia en los núcleos agrarios es transitoria, lo que no es cierto, por lo que hemos de saber que es generalizada en el campo mexicano, pero más bien este problema es atributivo a la extrema pobreza de nuestros campesinos. En otras palabras o con menos sencillez, insolvencia es la carencia de medios económicos bastantes para el pago de las obligaciones pendientes.

3) LA FALTA DE ORGANIZACION INTERNA .

Para entrar en materia de la falta de organización interna en los ejidos, es importante saber que es la organización. Gramáticamente, organización significa acción de organizar; quiero decir dar a las partes de un todo la disposición u orden necesario para que pueda funcionar eficientemente. - Desde el punto de vista económico, que es como lo señala la Ley Federal de Reforma Agraria, en los Arts. 132 y 133 que establecen: La organización que constituye un importante elemento en el fenómeno productivo, que podemos definir diciendo que es la aplicación del trabajo inteligente del hombre, para hacer más eficientes los clásicos factores de la producción. Los más altos niveles de la producción agropecuaria y el mejor aprovechamiento de los recursos, se logran mediante el uso de la naturaleza, del trabajo y el capital combinados científicamente, lo cual se obtiene a través de la organización. Nuestro sistema legal en este renglón tan importante, acusaba una clara laguna y la siguen teniendo, por lo que ciertamente no existían disposiciones sobre la materia, salvo algunas normas dispersas; resultaba consecuentemente imprescindible y apremiante que se legislará para lograr la constitución de unidades económicas de producción en el campo y una planeación, - tanto a nivel nacional como regional, en materia de explotación agrícola. La planeación en nuestro sistema debe realizarla el Estado, sancionando una rígida coordinación administrativa y consumo de sus productos.

La falta de organización en los núcleos agrarios - se debe en gran parte a que no cuentan muchas veces con los recursos suficientes para ella, aunque se a ciencia cierta - que muchos de estos si pretenden organizarse para defender - sus intereses, para la producción, industrialización, comer -

cialización. Pero cuando la clase dirigente interviene, distorsiona su organización, implantándoles una forma de organización que sirva de apoyo a las organizaciones institucionales en las cuestiones electorales y de cualquier índole política. De ahí que yo considero que no se puede decir de que no existe una organización interna de los ejidos, lo que sucede es que no simpatizan con la organización que se les impone, lo que ocasiona una disgregación entre los seguidores y no seguidores de la política agraria.

A otro problema a que se enfrentan los núcleos -- agrarios es a que carecen de leyes y normas bien claras para que se puedan organizar. He tenido conocimiento que algunos grupos agrarios han llegado a organizarse, para solicitar créditos a instituciones bancarias, y es lamentable y triste que al no ser atendidos para su propósito, se les dislumbre su organización y dejan por olvido la misma.

De ahí que quiero indicar que la falta de organización de los ejidos y comunidades y pequeños propietarios, sea un impedimento para la modernización del campo. Lo que quiero decir con esto que la política agraria trata de hacer algo en beneficio de alguien, pero no lo permite siempre que ve afectados sus intereses u otras cuestiones. A pesar de que se han establecido normas para la organización de los núcleos agrarios, como las publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 23 de Julio de 1971, no se han obtenido resultados que puedan mejorar la situación de los campesinos.

4) FALTA DE RECURSOS ECONOMICOS .

La falta de recursos económicos de los núcleos - - agrarios es otro de los impedimentos para llevar a cabo la modernización del campo, y de contraer deudas los núcleos, estos con las instituciones bancarias, pero para sufragar dichos -- préstamos no existirían o no tendrían recursos de donde hechar mano al presentárseles la falta de ellos. Pero desde luego - que el crédito que se les da, es con el respaldo a las futuras cosechas del ciclo agrícola correspondiente, y que en ocasiones dicho crédito no es destinado al trabajo agropecuario y por lo tanto no se tiene la producción que se esperaba, pero mientras la deuda existe, y así agravándose más su situación de las gentes, por ese dinero que reciben y no se hace circulante-productivo, ya que se lo gastaron en insumos de subsistencia, y esto es lo más común, ya que sufren de hambre en el campo mexicano.

Y volviendo de que la modernización implica cambios (mecanización y créditos, financiamientos, etc); pues se interpretan que es muy fácil dar todo lo que comprende el Programa de Modernización, pero lo grave sería recuperar esas carteras. también es erróneo hablar de que se pretende incorporar al campesino en su conjunto a la economía del país, si existen zonas del territorio mexicano en donde sólo se trabajan tierras de temporal y se siembran única y exclusivamente para su consumo personal, y al tener conocimiento de los precios de garantía que son muy bajos de los productos agropecuarios, prefieren no sembrar más en el sentido que no van a regalar su trabajo y esfuerzo que se requiere para hacer producir la tierra.

Hay que considerar a la tierra como un fruto de la actividad humana; a través de ella la primitiva tierra inhóspita se ha transformado, con un trabajo de siglos, en tierra cultivada y productivas.

La consistencia del capital (crédito) varía durante el transcurso del año, según los acontecimientos productivos; con fines económicos y contables, se considera su consistencia al comienzo del ciclo productivo que está constituido generalmente, por el año agrícola.

Al desintegrar sus esfuerzos de organización interna los núcleos agrarios se dividen en grupos antagónicos muy serios que inclusive se llega al boicot de gestiones de unos por parte de otros, ocasión que aprovecha muy bien los líderes ocasionales.

Asimismo la falta de continuidad en la política de organización y en muchos casos la ambigüedad y contradicciones en las políticas concurrentes, explican esta situación.

5) SUGERENCIAS Y PROPOSICIONES .

En ninguna parte ha bastado sólo la modificación de los factores que recaen sobre la tierra para logra los objetivos humanos, sociales y económicos de una reforma agraria y modernización del campo si las nuevas unidades que se creen se entregan a su propia suerte.

Tenemos que precisar en que consiste la modernización del campo (en proporcionar maquinaria, semillas mejoradas, fertilizantes, crédito suficiente a su debido tiempo y barato).

El 65% de los ejidos no soportaría la modernización, ya que las tierras no producen para la comercialización de los productos agrícolas y apenas lo hacen para su subsistencia de los grupos campesinos. Esta modernización no tiene que ser general, sino en sentido parcial, preferentemente en aquellas regiones en donde soporten ésta, es decir aquellas regiones que sí respondan y garanticen dicha modernización, y en aquellas en donde no sea favorable se incorporen a las actividades agrícolas en las regiones en donde se apoye la modernización, de lo contrario y como se pretende con la generalidad del ejido llevar la modernización se conduciría a un sumergimiento o al abismo campesino sin salida.

Resulta evidentemente y la imperiosa necesidad de integrar un solo plan o programa a partir del cual se desprendan los programas de mediano plazo, de lo contrario resultará casi imposible compatibilizar las dinámicas sectoriales y regionales con las necesidades globales del desarrollo. Es necesario vincular más directamente los contenidos del plan o programa con el manejo de políticas e instrumentar y particular-

mente con el presupuesto; lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores de la administración pública, asegurar la compatibilidad entre los aspectos regionales y la modernización de los estados.

Ahora bien, pasando al tema objeto de la presente, que es el Programa Nacional de la Modernización del Campo analizado y tratado todo su contexto, que carece de acción para hacer que se cumpla, lo que pretendió con la modernización, me parece abstracto, ya que en el ramo de créditos y con el congelamiento de los préstamos a los campesinos que hubiesen pagado una parte proporcional al crédito recibido, y no tener nuevamente ese préstamo, se creó y deduce que ese dinero salió de las arcas de la administración pública.

El Problema Agrario es tan grave y complejo por resolver, por lo que me permitiré indicar algunas premisas que pudieran contribuir en el futuro a solucionar este tema que es el campo:

- Sugerecias y Proposiciones.

SUGERENCIAS.

- Como primer término sugiero, que se modifique e introduzca tanto en el ordenamiento supremo y la legislación agraria términos que realmente favorezcan a la clase social del campo, por señalar algunos, o sea el disponer de la tierra, que existan manuales sencillos de organización al alcance y entendimiento de los campesinos.

- Que los planes y programas no tengan un carácter temporal-transitorio, sino permanente, es decir que sean defi

nitivos.- O en su defecto que cuando sean temporales, que se apliquen en su estructura hasta lograr los propósitos en relación a los que elaboran.

- Que todo estudiante de campo que desempeñe su servicio social en su área de conocimiento en medio rural, y - asimismo al terminar su profesión se canalicen mediante la incorporación de su actividad que fuese a desempeñar.

PROPOSICIONES.

- Creo realmente que es necesario que se establezcan los procuradores agrarios, en el sentido de gestoría de - cualquier índoles par a los núcleos agrarios, pero estos procuradores deben y tienen que ser gente propia del núcleo, para que sienta y vea los problemas propios de ellos.

- También propongo que se fomente a los líderes del campo, esforzados y valientes. Pero este liderazgo debe ser independiente a las organizaciones políticas del gobierno; estos se deben preocupar por fomentar la organización en todos los sentidos, bienestar, el trabajo, buscar créditos, etc.

- Se debe estimular a la producción a través de -- verdaderos precios de garantía adecuados y de subsidios selectivos e insumos y servicios. Esto es importante, en razón de que mucha gente ha dejado de producir agrícolamente, por los bajos precios de comercialización en el mercado interno.

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

PRIMERA: Al promulgarse la Primera Ley sobre Planeación en 1930, no se hacía referencia a la planeación como una idea original sino como a un concepto cargado de valoración política.

SEGUNDA: Al considerar, la experiencia de planeación en México durante los años 1917-1985 podríamos distinguir, para fines de análisis, tres grandes momentos: una primera fase comprende los años de consolidación de la Revolución Mexicana (1917-1940); el segundo momento, que coincide con el impulso al desarrollo industrial, se sitúa entre 1940 y fines de la década de los 70, y se caracteriza por esfuerzos orientados a mejorar la programación sectorial y regional, que desemboca en la búsqueda de una planeación y modernización integral y finalmente una tercera fase que se orienta a un conjunto de planes y programas para el cambio en la estructura de todos los campos de la economía nacional, dicha fase comprende a fines de los 70 y todo el período de los 80 y parte de los 90; que convergen en la institución del Sistema Nacional de Planeación Democrática 1983-1985;

La primera fase se caracterizó por el predominio de una plataforma eminentemente política, la planeación obedece al impulso transformador del Programa Social de la Revolución de 1910. Los Planes y Programas de acción no requieren especificaciones cuantitativas detallada, se trata de reconstruir a México, y este propósito se tiene que lograr tarde o temprano.

TERCERA: El desarrollo económico durante los regímenes anteriores se caracterizó por la reorganización del campo, el impulso a la industrialización y la creación de instituciones y de apoyo a este proceso.

CUARTA: El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 postula enfrentar los restos de avanzar hacia una redefinición de la relación urbana-rural, los Programas Nacionales de Alimentación y de Desarrollo Rural Integral propone las estrategias específicas y los descentralización y simplificación administrativa que busca amarrar los propósitos de la modernización.

QUINTA: No ha sido una empresa fácil impulsar la modernización del país. Múltiples obstáculos estructurales y de coyuntura, antiguos y recientes, internos y derivados de las circunstancias internacionales en que vivimos y nos movemos, han sido decisivos en la evolución de las políticas implantadas; sin embargo, a esos factores y en parte también por ellos, ha habido avances importantes, si bien no suficientes, en la virtual reconstitución de la economía que se ha emprendido. En estos tiempos de cambios acelerados y radicales, la eficiencia política tiene que medirse sobre la base de las dificultades superadas, los problemas evitados y los resultados.

La política agraria fomentó la propiedad privada y abrió más tierras al cultivo, aunque con ello generó nuevas formas de concentración de la tierra y el afianzamiento del latifundio. En este contexto se gesta una agricultura netamente comercial, de exportación, en constantes incrementos que se debían al uso intensivo de los recursos naturales y económicos.

Los retos no alcanzados hasta ahora en los que plantea el futuro, las condiciones económicas en que habrá de desenvolverse el país en los próximos años, - el comportamiento productivo del sector y sus grandes disparidades, hace obligado un replanteamiento a fondo de las actitudes sociales y políticas como - el campo y los campesinos.

SEXTA: El propósito de esta política de modernización por mejorar los niveles de vida de la población rural, fue - tomada por los antecesores a la política salinista, para lo cual se plantea una "alianza para la producción":

SEPTIMA: En este proceso de modernización se requiere de disciplina y constancia, puesto que no se pueden sanear las finanzas públicas tras varias décadas de imperfecciones acumuladas, y ahora atiborradas por la crisis -en cuestión- de años.

OCTAVA: En este contexto la racionalización de subsidios obedece a que su alto costo no se traduce totalmente en beneficio de la sociedad campesina.

Los retos que México enfrenta son múltiples; por ello el esfuerzo del estado está encaminado a resolver los diversos problemas en su propio terreno, mediante una estrategia articulada que garantice la -- coherencia de las políticas. Así lo evidencia el planteamiento de la política de modernización estructural, que busca solucionar los puntos críticos de la economía agrícola mexicana; el saneamiento de las finanzas públicas destinadas al campo para que el gasto gubernamental no genere inflación y sea efectivo instrumento de impulso del desarrollo; la descentralización de

la vida nacional, con el objeto de satisfacer las demandas regionales, equilibrar el crecimiento y distribuir el poder evitando que la concentración produzca obstáculos económicos y costos innecesarios; la optimización de los recursos naturales, con el fin de racionalizar su financiamiento y reforzar la capacidad del estado mexicano para cubrir de manera amplia y eficiente la responsabilidad constitucional en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía; y la reconversión y la apertura gradual de la economía ahí donde beneficie al desarrollo nacional para modernizar la planta agrícola, de tal forma que nuestra integración a los mercados mundiales se lleve a cabo sobre bases sólidas de eficiencia y competitividad.

NOVENA: Dentro de todo, es necesario asegurar la estrategia que nos marca el Programa Nacional de Modernización del Campo encaminada a resolver la existencia de muchos mexicanos, cuya marginación no es producto de la actual coyuntura, sino de una larga cadena de enfoques o equivocaciones en las políticas de desarrollo u olvidados cometidos en su perjuicio.

DECIMA: Para que se lleve a cabo la modernización en todo sentido, es requisito indispensable evitar esquemas paternalistas con el objeto de impulsar la participación amplia y responsable de los productores y sus organizaciones y propiciar que tomen sus responsabilidades y se conviertan en sus propios promotores, lo mismo a nivel nacional como local.

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

Administración para el Desarrollo Agropecuario.
Secretaría de la Presidencia.
Dirección General de Estudios Administrativos.

Anexos de Actividades 1976-1982.
Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y
Grupos Marginados.
México, 1982.
Presidencia de la República.

Kohler, Heinz, Planificación y Bienestar.
Estudios Comparativos de los Sistemas Capitalistas y Socialis-
tas, Aorrortu Editores, Buenos Aires.

Diccionario de Economía, Una Exposición Alfabética de Concep-
tos Económicos y su Aplicación, recopilado por Arthur Seidon-
y F.G.Pennance.

Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970.
Secretaría de la Presidencia.

López Rosado, Diego G.
Problemas Económicos de México.
Textos Universitarios.
Universidad Autónoma de México.
México, 1984.

México, Setenta y Cinco Años de Revolución.

Desarrollo Económico I, Recopilado por Otto Granados Roldán, Rogelio Montemayor, Sergio Reyes Osorio, María de los Angeles Moreno, Rene Villarreal, Francisco Suárez Dávila, Emilio Lozaya.

Fondo de Cultura Económica.

México, 1988.

Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-Económico, Derecho Administrativo y Administración Pública.

Con la Colaboración del Instituto de Administración Pública. Facultad de Derecho.

Ciudad Universitaria, 1965.

Antología de la Planeación en México, 1917-1985.

Reflexiones sobre la Planeación en México.

Mendieta y Núñez, Lucio.

La Economía del Indio.

México, 1938.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Dirección General de Documentación y Asuntos Internacionales.

Centro de Documentación.

Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9ª Edición.

Editorial: Porrúa, S.A. México, 1990.

Ley de Planeación. México, 1983

Ley Federal de Reforma Agraria.

Vigésima Edición.

Editorial: Porrúa, S.A. México, 1990

Recopilada por Martha Chávez Padrón.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Vigésima Edición. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1990

OTRAS FUENTES.

Ley Sobre Planeación General de la República.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. México, 1930.

Diario Oficial de la Federación del 12 de Julio de 1930.

Diario Oficial de la Federación del 16 de Julio de 1971.

Diario Oficial de la Federación del 18 de Julio de 1977.

Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo de 1983.

Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo de 1989.

Diario Oficial de la Federación del 15 de Enero de 1991.

Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, recopilado por Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1982.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1987.