

Nº 2
2 E 1.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



EL ACTUAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN EL SECTOR AGRICOLA 1924-1988

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A N :
MARIA DE JESUS ALEJANDRO QUIROZ
CARMEN PATRICIA SOTO MACIAS

CIUDAD UNIVERSITARIA,

NOVIEMBRE DE 1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

EL ACTUAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL SECTOR AGRICOLA 1924-1988

	Pág.
INTRODUCCION	5.
CAPITULO I	
LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA Y LA PRODUCCION DE BASICOS.	
1.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS MINIMOS DE BIENESTAR.	16.
1.2 ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA.	22.
1.3 EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA.	27.
1.4 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA PRODUCCION DE GRANOS BASICOS EN MEXICO.	30.
CAPITULO II	
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE FOMENTO AGRICOLA 1924-1970.	
2.1 INTRODUCCION.	33.
2.2 CALLES Y SU POLITICA AGRICOLA (1924-1928).	
2.2.1 La producción agrícola.	34.
2.2.2 La Ley de Irrigación.	37.
2.3 EL MAXIMATO 1928-1935.	40.
2.3.1 La producción en el campo.	41.
2.3.2 Programas de crédito agrícola.	47.
2.3.3 Productos agrícolas y comercialización.	51.
2.3.4 El reparto de la tierra.	56.
2.4 EL CARDENISMO (1934-1940).	63.
2.4.1 El Plan Sexenal y la agricultura.	67.
2.4.2 El Banco Nacional de Crédito Ejidal.	72.
2.4.3 La Reforma Agraria.	74.
2.5 MANUEL AVILA CAMACHO (1940-1946).	77.
2.5.1 La Reforma Agraria.	80.
2.5.2 La Política de Investigación Agrícola.	84.
2.5.3 Estructuras Administrativas.	85.
2.6 PERIODO ALEMANISTA (1946-1952).	
2.6.1 Política Agraria en pro del auge industrial.	90.
2.6.2 Reformas al Artículo 27o. Constitucional.	92.
2.6.3 Apoyo al capital agrícola.	93.
2.6.4 Reestructuración en la Administración Pública.	96.

2.6.5	Consecuencias de la política de apoyo a la iniciativa privada.	105.
2.7	DESARROLLO ESTABILIZADOR (1958-1970).	
2.7.1	Antecedentes.	107.
2.7.2	Desarrollo Estabilizador: nuevo modelo económico.	114.
2.7.3	Transferencia de capital entre los sectores de la economía.	119.
2.7.4	Agotamiento y crisis: evaluación del sector agrícola a fines de los años sesenta.	122.

CAPITULO III

CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FRENTE A LA CRISIS AGRICOLA (1970-1982).

3.1	ANTECEDENTES.	126.
3.2	PERIODO DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ (1970-1976).	
3.2.1	Consecuencias del Desarrollo Estabilizador.	128.
3.2.2	Primera Etapa del Sexenio 1970-1976.	133.
3.2.3	Política Económica: enfrentar la crisis.	139.
3.2.4	Reforma Administrativa.	142.
3.2.5	Crisis de la Agricultura.	144.
3.2.6	Alternativas de Recapitalización.	
3.2.6.1	Planeación Económica sector primario.	151.
3.2.6.2	Asignación de recursos públicos al sector primario. Inversión-Gasto.	155.
3.2.6.3	Política Hidráulica.	161.
3.2.7	Situación a fines de 1976.	173.
3.3	JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982).	
3.3.1	El nuevo modelo de desarrollo ante la crisis.	175.
3.3.2	Creación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.	182.
3.3.3	Crisis Agrícola.	184.
3.3.4	Planes y Programas de Fomento Agrícola (1976-1982).	188.
3.3.5	Sistema Alimentario Mexicano (SAM).	197.
3.3.6	Ley de Fomento Agrícola.	201.
3.3.7	Estímulos para el Fomento al Sector Agrícola.	205.
3.3.8	Política de Crédito y Seguros.	207.
3.3.9	Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL).	212.
3.3.10	Fideicomisos de fomento agrícola dependientes del Banco de México (FIRA).	214.
3.3.11	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.	216.
3.3.12	Evaluación del Crédito Agrícola.	222.

3.3.13 Consideraciones finales del sexenio 1972-1982.	224.
--	------

CAPITULO IV

LA NUEVA POLITICA ECONOMICA Y EL SECTOR AGRICOLA
1983-1988.

4.1 ANTECEDENTES:MIGUEL DE LA MADRID HURTADO. POLITICA AGRICOLA.	231.
4.1.1 Rectoría Económica del Estado.	
4.1.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática.	236.
4.1.3 Areas Estratégicas y Prioritarias.	238.
4.2 POLITICA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL SECTOR AGRICOLA 1983-1988.	240.
4.2.1 Estructuras administrativas.	248.
4.3 PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL (1985-1988).	250.
4.4 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION (1983-1988)	261.
4.5 PRESUPUESTO AGRICOLA (1982-1988).	268.
4.6 PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA FIRE	269.
4.7 PROGRAMA DE ACCION INMEDIATA (PAI).	274.
4.8 PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC).	275.
4.9 PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA (PSE).	276.
4.10 CONSIDERACIONES FINALES DEL SEXENIO 1982-1988.	278.

CAPITULO V

PERSPECTIVAS DE MODERNIZACION DEL CAMPO.

5.1 EVALUACION DE LA ACTIVIDAD AGRICOLA.	281.
5.2 PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO MODERNO DEL CAMPO.	293.

CONCLUSIONES.	301.
---------------	------

BIBLIOGRAFIA.	323.
---------------	------

HEMEROGRAFIA.	326.
---------------	------

INTRODUCCION

La presente investigación denominada **El actuar de la Administración Pública en el sector agrícola 1924-1988**, tiene como finalidad demostrar que a pesar de que la agricultura ha sido la actividad tradicional y principal fuente de obtención de alimentos básicos (granos) en nuestro país, se ha visto seriamente limitada por un sin número de factores que contribuyeron a orillarla a una seria crisis que persiste hasta nuestros días, aún cuando se han llevado a cabo esfuerzos por parte de los gobiernos posrevolucionarios y contemporáneos en materia agrícola a través de la instrumentación de planes, programas y políticas, y de la creación de estructuras administrativas, con la finalidad de incrementar su productividad.

En este sentido, se busca analizar la agricultura dentro de la estructura económica del país de tal forma que nos permita conocer los resultados del sector a través de la política agrícola instaurada como estrategia de desarrollo y modernización para México.

De esta manera, la investigación pretende mostrar lo que sucedió en el agro mexicano a partir de la consolidación del Estado Mexicano (1924), hasta los inicios de un nuevo modelo de desarrollo económico, instaurado por Miguel de la Madrid Hurtado, ante las necesidades del ramo, las decisiones políticas y el apoyo administrativo del sector público, así como las consecuencias de ello en la

productividad de básicos (maíz, frijol, trigo y arroz), analizando las transformaciones en la administración pública centralizada y descentralizada, a fin de apoyar el desarrollo agrícola.

Así, acorde con los objetivos de esta investigación, su estructura ha sido definida en función del tema a tratar. El ámbito del cual se parte es el Moderno Estado Mexicano y su participación en la producción de básicos, a través de su estructura administrativa.

Desde luego que esta problemática a resolver, implica la atención hacia factores como el uso del agua, elemento esencial para lograr la riqueza de la tierra, así como los créditos que la fomenten, la repartición de la tierra, el sistema de abasto y almacenaje, así como la comercialización de los productos básicos; sin embargo, cada uno de ellos representa en sí mismo un objeto de estudio, por lo que se analizarán de manera conjunta y general, a fin de dar un límite a la presente investigación.

Con base en lo anterior, se tiene que:

a) Lograr montos considerables de productos básicos, a fin de conseguir la autosuficiencia alimentaria, es sumamente importante dentro de todo Estado, sin embargo el hecho de conjuntar políticas estatales con la formación de determinadas estructuras administrativas, a largo plazo no permiten el desarrollo, sino que crean nuevas y más complicadas limitaciones, llegándose a momentos de crisis.

b) Frente a determinadas políticas de desarrollo, el Estado en los últimos veinte años, ha provocado un intercambio desigual entre agricultura e industria, descapitalizando a la primera.

c) Ante los enormes montos de capital que el país transfiere al exterior como pago de su deuda externa, poco es lo que se destina al impulso del desarrollo interno, entre ello, impulsar la actividad agrícola.

d) El desarrollo capitalista de la agricultura ha implicado profundas transformaciones en la estructura agraria mexicana, tanto en el nivel de la distribución de los recursos productivos y financieros entre los distintos tipos de productores (campesinos, ejidatarios, empresarios, etc.), como también en la composición de los distintos cultivos y su dinámica productiva.

e) La característica principal de la política de inversiones públicas en el sector primario estuvo dada por el mercado privilegiado que se otorgó a la creación de grandes obras hidráulicas en determinadas regiones del país, provocando una concentración geográfica de las obras de riego que contribuyó grandemente a desequilibrar el desarrollo de la agricultura nacional.

f) La dinámica de la modernización capitalista de la agricultura estimuló un rápido proceso de concentración de los recursos productivos (tierra, agua, capital) en una cuantas manos y a costa de la depauperización de millones de campesinos, acelerando un crecimiento desigual en el sector

que permitió la prosperidad de ciertos cultivos de exportación y otros altamente comerciales en detrimento de la producción de cultivos de alimentos básicos que sustentan la autosuficiencia alimentaria del país.

Para demostrar lo anterior, en el primer capítulo se realiza una descripción de la importancia que tiene la Administración Pública para la satisfacción de los mínimos de bienestar de la sociedad civil de cualquier Estado: salud, alimentación, educación y vivienda. Dadas las características de la investigación, este capítulo se abocará concretamente a la cuestión de la producción de alimentos básicos en el campo mexicano.

Se mencionan las estructuras administrativas especializadas para enfrentar el problema, partiendo de las funciones del Ejecutivo.

El segundo capítulo contempla el desenvolvimiento histórico de los programas y proyectos de fomento agrícola a partir de 1924, fecha en que se consolida el Estado Mexicano, hasta 1970, año que marca el inicio de la crisis agrícola.

En este lapso, el Estado Mexicano consideró indispensable apoyar y estimular al sector primario, sector del cual han provenido los alimentos de la población y la materia prima para muy diversas industrias que ya se proyectaban para modernizar al país.

Instrumentó medidas tales como la creación de la Ley y la Comisión de Irrigación, como reflejos de una política de

apoyo y fomento a la producción agrícola. Sin embargo, ello sólo provocó la división del sector en dos realidades, dos modalidades dentro del campo mexicano: una, zona Norte-Pacífico, caracterizada por recibir el apoyo de la infraestructura hidráulica, dedicando sus grandes extensiones al cultivo destinado a la exportación, y la otra, la zona Sur-Centro, que no recibió un apoyo tan basto como la otra, y que se dedicó al cultivos que abastece la demanda de granos básicos para el mercado interno.

Frente al 1er. Plan Sexenal (1934), el sector primario cobra relevancia, ya que se le considera motor del desarrollo capitalista del Estado Mexicano, bajo medidas como la transformación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y la Reforma Agraria, impulsando el desarrollo del ejido.

Por el contrario, en el 2o. Plan Sexenal se dió marcha atrás al ejido colectivo, se canalizó la inversión al norte y noroeste del país, enfatizándose los polos de capitalismo agrícola, disminuyendo la cantidad de hectáreas repartidas por la Reforma Agraria.

En la primera mitad de los años cuarenta, muy influida por las condiciones de la segunda guerra mundial, las obras de irrigación absorbieron casi todos los recursos de inversión destinados al sector agropecuario.

Al llegar el periodo de Miguel Alemán, se incrementan significativamente la agricultura comercial a través de la creación de los principales sistemas de riego en las zonas que ofrecían mayor rentabilidad y que fue el norte del país,

lo que provocó agudizar las diferencias en el campo porque por un lado se tuvo un sector altamente modernizado, y en el otro, la mayoría de los campesinos en condiciones precarias, aún cuando los mecanismos del gobierno eran para la atención de ellos, la realidad fue que se dedicaron a proteger el capital privado.

También, con las reformas hechas al Artículo 27o. Constitucional, se detuvo el reparto agrario y se concedió la protección a la pequeña propiedad que se consideró hasta de 100 has., en tierras de riego y de 200 o más en temporal. También con la "inafectabilidad agrícola" que contempló dicho artículo, se garantizó a 7.5 millones de has., y se repartieron para los ejidos tierras de mala calidad en solamente 5.4 millones.

A finales de la década de los cincuentas, la adopción de la nueva tecnología (semillas de alto rendimiento, fertilizantes e insecticidas, etc.) por parte de los grandes agricultores provocó un brusco descenso de la producción de los granos básicos a una tasa anual del 2.5% entre los años de 1956 y 1961, posteriormente, ya probada y aceptada la nueva tecnología dentro de las zonas de riego por los agricultores comerciales volvió a crecer entre los años de 1961 y 1964 a una tasa anual del 4.9%.

Con el establecimiento del modelo de desarrollo económico denominado Desarrollo Estabilizador, el país logró mantener durante su funcionamiento, un nivel bajo de crecimiento de los precios y una tasa de crecimiento de la

producción nacional del 6.2% casi el doble del de la población que era de 3.3%. Esto se debió a los estímulos otorgados por el Gobierno Federal al sector industrial, que fue el más favorecido, y a la sustitución de importaciones. La actividad industrial creció a expensas del deterioro del sector primario de la economía nacional. El desarrollo estabilizador fue una manera de propiciar la acumulación de capital industrial y la Administración Pública como brazo ejecutor de gobierno, de un Estado capitalista, tuvo que corresponder a las exigencias del mismo sistema, siendo necesario el surgimiento y modificaciones de instituciones públicas por medio de disposiciones jurídicas.

Una vez puesto en marcha este modelo de desarrollo, al sector agropecuario se le asignaron dos funciones básicas: proporcionar divisas para financiar la importación de bienes de capital y proveer de alimentos, materias primas y fuerza de trabajo barata al capital industrial.

El aumento de la producción agrícola en el periodo anterior a 1965, se generó en un segmento pequeño y relativamente eficiente de la agricultura mexicana. Este proceso acentuó la polarización entre predios grandes (mayores de 5 hectáreas) y predios pequeños (menores a ese número de hectáreas).

Del presupuesto asignado al sector agropecuario, gran parte de él se destinó a la construcción de obras de irrigación, de aquí que las acciones realizadas por el Gobierno Federal, sumió a los ejidatarios a una vida de

subsistencia y sin apoyo gubernamental y por otro lado, un fuerte impulso a la empresa privada que ha ido absorbiendo las nuevas zonas irrigadas que han sido financiadas por inversiones hechas por el propio Gobierno Federal.

Así pues, como consecuencia de un modelo de desarrollo, proveniente del exterior, la agricultura se desarrolló bajo una estrepitosa baja en su producción, por lo que los gobiernos venideros procurarían sacar a este sector de la crisis.

En el tercer capítulo se realiza un análisis de los cambios estructurales efectuados dentro de la Administración Pública para enfrentar la crisis de la agricultura, dados los estragos causados por el modelo de desarrollo, denominado Desarrollo Estabilizador, a partir de 1970 hasta 1982, momento que marca el fin del Estado Interventor dentro de la economía nacional como un reflejo de la coyuntura histórica que se presentó a nivel mundial a finales de la década de los setentas.

Con la llegada de un nuevo sexenio en 1970 y la crisis, consecuencia del modelo de Desarrollo Estabilizador, las presiones de grupos económicos cobraron fuerte impulso, lo cual llevó al establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo: el Desarrollo Compartido, cuyo régimen se apoyó en los campesinos y obreros, expropiando, para los primeros, grandes extensiones de tierra principalmente en el noroeste del país y decretó colectivizado el ejido. Con ello, se propició la desconfianza de la burguesía ante el régimen,

causa que culminó con el retiro de la inversión, fuga de capitales hasta devaluar el peso, empeorando la crisis en la que ya se encontraba el país.

Dicho modelo, al igual que el anterior, subordinó a la agricultura y ésta cada día fue incapaz de satisfacer de granos básicos a la sociedad, originando la necesidad de importar maíz y frijol principalmente.

A pesar de mecanismos como la Planeación Económica de los sectores, en específico del primario (Plan Nacional Agrícola e Hidráulico), la asignación de recursos como alternativa de recapitalización y los cambios estructurales, no fueron radicales sino superficiales, hecho que marca la continuidad de la crisis en el siguiente sexenio, crisis que habría de agravarse dada la petrolización de la economía.

Al inicio de la presidencia de José López Portillo se lleva a cabo una transformación significativa al interior de la Administración Pública, tras la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que conduce a la creación de nuevas entidades centralizadas, como lo fue la fusión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos (1976), dando origen a la actual Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, afectando positivamente a la producción de granos básicos, al instrumentarse ciertos proyectos y programas como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que se vió frenado por la puesta en marcha, paralelamente, de la Ley de Fomento Agrícola.

La baja en los precios del petróleo disminuyó los ingresos del Estado, por lo que los apoyos recibidos a través de planes, programas, crédito (BANRURAL), fideicomisos (FIRA) y seguros (ANAGSA), el sector agrícola siguió decayendo año con año.

El cuarto capítulo contempla el nuevo modelo de desarrollo económico instrumentado por el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado a partir de 1982, realizando un análisis concreto sobre los cambios estructurales que marca el Moderno Estado Mexicano, basado en una política neoliberal, que incluye las políticas y programas que se enfocaron al crecimiento del sector primario, objeto de nuestra investigación.

Miguel de la Madrid Hurtado, promulga el Sistema Nacional Democrático, como una de sus primeras medidas para enfrentar la ya tan letarga crisis de la economía, disponiendo en él, el apoyo al campo, entre otras disposiciones para fomentar el crecimiento y saneamiento dentro de la economía nacional; sin embargo, realiza una distinción entre actividades prioritarias y estratégicas, que provocó que se canalizaran los recursos hacia áreas que ante las necesidades de una economía con miras hacia la integración con el mercado internacional, apoyara al sector industrial externo y a la iniciativa privada.

A pesar de que se inició una serie de programas, entre ellos, el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI),

el Programa Nacional de Alimentación, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el Programa de Acción Inmediata (PAI), el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y el Programa de Solidaridad Económica (PSE), la nueva política económica implicó la disminución de inversión en el renglón de alimentos, educación, vivienda y salud, es decir el gasto social, para invertir en el sector externo (industrial) de la economía, a fin de integrar al país a la nueva globalización de la economía mundial.

Finalmente, en el quinto capítulo, se realiza una evaluación sobre las políticas instrumentadas para subsanar la crisis que enfrenta el sector primario, estableciendo perspectivas que permitan modernizar al campo mexicano.

Así, la presente investigación pretende dar un aporte a la Administración Pública, realizando un análisis de su participación en el desarrollo de uno de los sectores más importantes de toda economía : el sector primario y en particular observar el comportamiento de la producción de granos básicos.

CAPITULO I

LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA Y LA PRODUCCION DE BASICOS.

1.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS MINIMOS DE BIENESTAR.

Como algunos autores han planteado, la Administración Pública de cualquier Estado, tiene como uno de sus objetivos primordiales, brindar los mínimos de bienestar social a sus gobernados, como son: la salud, vivienda, educación, seguridad pública y la alimentación.¹

El caso de nuestra nación es muy especial en este sentido, ya que es precisamente a partir del Proyecto Nacional, que se constituye después de la Revolución de 1910, donde se da una gran importancia al Bienestar Social de las mayorías para coadyuvar al desarrollo del país, mismo que a través del tiempo ha sido utilizado por todos los gobiernos

¹ Luis de la Rosa, teórico de la Administración Pública en México del siglo XIX, señala al respecto que la Administración Pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, y si es posible todos aquellos beneficios, comodidades y ventajas que proporcionen al hombre civilización. Véase en: Guerrero, Omar; Introducción a la Administración Pública; Harlan-DINAM; México 1985 p. 276

posrevolucionarios para instrumentar sus políticas, programas y proyectos nacionales.

Los planes de gobierno o Planes Nacionales de Desarrollo plantearon y siguen retomando como una medida urgente la satisfacción de las necesidades esenciales de la sociedad mexicana, por lo cual "en los últimos cincuenta años se han desarrollado un gran número de organismos encargados de cumplir las funciones encomendadas a la Administración Pública. Esta gama de instituciones se integra en dos grupos: el primero incluye a las secretarías de estado y departamentos administrativos, constituyendo la administración pública central o estatal, el segundo grupo incluye organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones que conforman la administración pública descentralizada o paraestatal".² Sin embargo a pesar de que estas dependencias y entidades instrumentan y ejecutan actividades, proyectos, programas que pretenden tener una cobertura nacional efectiva, no alcanzan a satisfacer en su totalidad el aumento cada vez mayor de demandas sociales, por problemas como la interdependencia institucional, el crecimiento de la población, la escasez de recursos financieros y crediticios, entre otros.

² García Cárdenas, Luis; "Las innovaciones administrativas en el Sector Público Mexicano y su importancia en el campo"; Revista de Administración Pública. INAP. Antología 1-54 México 1983 p. 156

Conforme a la división que establece la Constitución y dentro de las sociedades políticas contemporáneas, es el poder Ejecutivo, el responsable de estructurar la Administración Pública, siendo ésta el mecanismo mediante el cual el ejecutivo realiza la acción del Estado.

Es el Presidente de la República, en quien recae el Poder Ejecutivo, el conductor y rector de la administración y el gobierno, quien tiene las facultades que le confiere la Constitución Política de nuestro país de dar unidad y cohesión a las distintas dependencias y entidades que conforman a la Administración Pública Federal, en dos ámbitos, central y paraestatal¹, para el cumplimiento de los objetivos nacionales en las distintas áreas: económica, política y social de acuerdo a las necesidades que se vayan presentando en el país, estableciendo cuáles son las más urgentes de resolver.

Es indudable que una de las principales cuestiones y objetivos tratados como prioritarios en cada periodo de gobierno, es la producción, distribución y abasto de alimentos que reclama el acelerado crecimiento de la población, pues de la buena alimentación que tenga un pueblo depende el aumento de la productividad de los individuos que repercute positivamente en la economía nacional.

El desarrollo eficiente de la economía además de contrarrestar problemas socioeconómicos como la

¹ Recuérdese que la Constitución en su Art. 90 ordena que el poder ejecutivo se estructure dualmente a través de organismos centralizados, las secretarías y departamentos y de órganos denominados entidades paraestatales.

desnutrición, también permite disminuir las tasas de mortalidad de la población mexicana en una gran proporción; pero más importante es que el Estado con una planeación adecuada y un funcionamiento eficiente del rubro económico referido a la alimentación, logre alcanzar la autosuficiencia alimentaria, sin duda alguna, condición ya no sólo económica sino también política, para que nuestro país sea independiente de las hegemonías internacionales.

Carlos Juan Bonnin, uno de los principales teóricos de la moderna ciencia de la Administración Pública mostró un gran interés por la cuestión de la autosuficiencia alimentaria y los medios principales para obtenerla y enunció como principio de carácter universal que:

"La administración debe velar por la buena marcha de la agricultura, ya que ella alimenta a los hombres. Pero no sólo se debe vigilar, sino velar por la incorporación de buenos métodos de cultivo que la incrementen y mejoren. El cultivador interesa a la administración no sólo como individuo, sino como productor de alimentos de la sociedad".⁴

La Administración Pública debe fomentar el desarrollo y progreso de actividades que tengan como propósito lograr la autosuficiencia alimentaria, tal es el caso de la agricultura, ya que esto implica una fuente inagotable de sustento alimenticio para la población en general; con esto la Administración demuestra, por lo menos en voz de Bonnin,

4 Guerrero, Omar; Op. Cit., p. 106

que uno de sus principales fines o principios es lograr el bienestar social, aunque esto en la mayoría de las veces se haya olvidado por parte de los encargados de manejar el aparato administrativo público.

Así, desde esta perspectiva el objeto de nuestra investigación, dada la importancia que representa la agricultura en el abasto de alimentos, se encaminará al análisis de las políticas, programas y proyectos que se han instrumentado a lo largo de los distintos gobiernos posrevolucionarios y contemporáneos para conseguir que el cultivo de los principales granos sea el suficiente, a fin de que satisfaga la creciente demanda de éstos y de los problemas que se han tenido que enfrentar a través del tiempo y que han impedido el éxito total de las tareas realizadas en esta materia .

Trataremos sólo el abasto de granos básicos, ya que consideramos que son la base de el patrón de consumo alimentario en México, y por ello si se consigue ser autosuficientes en este renglón, se llegará a tener mayores posibilidades de satisfacer la demanda de los demás alimentos importantes para la sobrevivencia humana, que permitan a la nación tener menor dependencia del exterior en la cobertura de los mínimos de bienestar social.

Cuando un país en materia de política económica pretende de manera conjunta instrumentar un proyecto nacionalista que concilie la eficiencia productiva con la justicia social o distributiva, se otorga gran atención e

interés a los alimentos en la misma medida que a los otros mínimos de bienestar social.

A reserva de que en capítulos posteriores se traten las políticas que el gobierno mexicano ha instrumentado con respecto a los alimentos básicos, como ya se hizo notar anteriormente, se consideró importante hacer mención, que a pesar de que en alguna época existió una disponibilidad "relativamente" suficiente de alimentos, es a partir de 1975 cuando se presentó la caída en las reservas alimenticias a su nivel más bajo desde el año de 1952, por lo que garantizar el abasto de alimentos cobró suma importancia con respecto a la soberanía nacional, fue entonces cuando se manifestó una mayor preocupación a la cuestión alimentaria, enfatizando su atención dentro de una política económica del Estado e instrumentándose medidas que permitieran alcanzar la autosuficiencia alimentaria, considerándose por ello la redituabilidad o conveniencia económica que representaría el impulso de diversos cultivos, sin que por ello se haya solucionado a la fecha, la problemática alimentaria.

1.2 ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA.

En relación a la producción, abasto y distribución de alimentos, resulta importante hacer mención a algunas de las facultades que otorga la carta magna de nuestro país, al presidente de la República en materia económica, las cuáles se encuentran contenidas en los artículos 25, 26, 27, 28, 73, 89, 123 y 131 que guardan una estrecha vinculación con el objeto de nuestra investigación.

En síntesis serían las siguientes:

Art. 25 : Rectoría Económica del Estado: obligación del ejecutivo de mantener en propiedad las empresas públicas que operen en campos estratégicos.

Art. 26 : Establecimiento del sistema nacional de planeación: obligación del ejecutivo de sujetarse a un plan nacional de desarrollo.

Art. 27 : Dominio de la nación y del Estado sobre los recursos naturales: atribuciones del ejecutivo en materia agraria y agropecuaria.

Art. 28 : Atribuciones del Estado en materia de producción de mercancías y servicios, incluyendo los de la banca; obligación del ejecutivo de crear empresas públicas en áreas de interés estratégico.

Es importante también señalar que estos artículos constitucionales, sufrieron algunas modificaciones que entraron en vigor al ser aprobadas por el Congreso de la Unión, a principios del año de 1983. Dichas modificaciones, tuvieron y tienen como propósito fundamental, adecuar el orden normativo a las exigencias del desarrollo económico integral; inscribir en el texto de la Constitución las bases

constitucionales y legales del desenvolvimiento económico que permitan promover la igualdad económica, en un contexto de convergencia entre los tres grandes sectores sociales de la economía mixta: el privado, el público y el social.

Las reformas constitucionales realizadas a los artículos 25, 26, 27, y 28 plasmaron nuevas atribuciones de tipo económico del Estado. Las principales materias contenidas en las adiciones a los ya citados artículos son:

- Fomentar el crecimiento económico y el empleo así como lograr una más justa distribución de la riqueza y el ingreso.

- Planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional.

- Regular y fomentar las actividades que demande el interés general.

- Basado en la Ley respectiva, establecer los mecanismos de organización y expansión de la actividad económica del sector social y de aquellas organizaciones sociales de producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

- Organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

- Establecer los mecanismos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

- Disponer las medidas para la expedita y honesta participación de la justicia agraria, para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

- Promover las condiciones para el desarrollo rural integral, a fin de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su incorporación al desarrollo nacional.

- Expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción, considerándolas de interés público.

- Prestar de manera exclusiva el servicio público de banca y crédito, a través de instituciones específicas, con base en la ley reglamentaria.

- Contar con los organismos y empresas necesarias para el mejor manejo de las áreas estratégicas a cargo del gobierno federal.

- Fijar a través de las leyes respectivas, las bases que señalen precios máximos a los artículos, materias o productos considerados necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

- Imponer las modalidades, mediante leyes reglamentarias a la organización de la distribución de los artículos mencionados, materias o productos, evitando intermediaciones innecesarias y excesivas que provoquen escasez y alza de precios.⁵

Otro de los ordenamientos jurídicos constitucionales que cabe ser mencionado, es la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica ⁶, que forma parte de las leyes reglamentarias de la fracción X del artículo 73 constitucional. Mediante ella se fortalece la facultad del ejecutivo para regular la economía nacional. En la citada ley se da autorización para participar en las actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de algún servicio; de artículos alimenticios de consumo general: materias primas básicas para la actividad de la industria

⁵ Pichardo Pagaza, Ignacio; Introducción a la Administración Pública, Vol. I Bases y Estructuras, INAP México 1983 p. 187

⁶ Ley expedida en Diciembre de 1950.

nacional; productos de las industrias consideradas como estratégicas, etc.

El ejecutivo por medio del artículo 73 fracción X constitucional, también posee la facultad para establecer los precios oficiales en artículos de consumo popular; obligar a que esas mercancías se pongan a la venta; imponer racionamientos y prioridades en el consumo; organizar la distribución para evitar intermediarios; determinar los artículos que preferentemente se deben producir en las fábricas.

La lista de precios oficiales de los artículos sujetos a ellos, sufre modificaciones de acuerdo con la situación económica que vaya presentando el país, éstas se realizan por medio de decretos que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Por ejemplo, el decreto de Diciembre de 1982, consideraba los siguientes artículos de consumo popular sujetos a precios oficiales: "alimentos para niños, arroz, azúcar, café, carne de ganado vacuno, jamón, frijol, frutas y legumbres envasadas, cereales preparados, derivados del maíz, leche pasteurizada, en polvo, condensada, evaporada y maternizada, pan, pescado, trigo, sal, tortilla de maíz, etc."⁷

La mencionada ley otorga las más amplias facultades al poder ejecutivo para que intervenga en procesos industriales básicos en la distribución y comercialización de mercancías

y servicios, dentro del cual se encuentra ubicada la producción de granos que en este análisis nos interesa rescatar.

Al tratar la producción, distribución y abastecimiento de alimentos, debemos mencionar que la mayoría de éstos, provienen del sector agropecuario o primario, el cual encuentra apoyo jurídico por el fomento a su producción, en una de las dos leyes reglamentarias del Art. 27 constitucional en materia agraria: La Ley de Fomento Agropecuario. A través de ésta, se confieren atribuciones al poder ejecutivo, mediante la intervención de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), para organizar y fomentar la producción agrícola, ampliándose aún más de esta manera, las facultades del ejecutivo en materia económica. Las atribuciones del ejecutivo en materia de fomento al sector agropecuario, en esencia son las siguientes:

- La planeación agropecuaria mediante la elaboración del plan nacional de desarrollo agropecuario y la creación de un sistema nacional de organismos de planeación agrícola.
- La creación de mecanismos de coordinación para los tres órdenes de gobierno.
- La creación de nuevas formas de organización de la producción agropecuaria, mediante el establecimiento de unidades de producción en las que participen pequeños propietarios y ejidatarios.⁸

⁸ Ibid. p. 192

Dadas las características de la presente investigación, no se considera necesario mencionar de manera detallada, el resto de facultades que le son otorgadas por el artículo 89 de la Constitución, al poder ejecutivo, así como el mencionar lo referente al Art. 123. Respecto al Art. 131, se menciona en el 2o. Párrafo 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 para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, 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 de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

1.3 EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA.

Debido a las distintas y vastas funciones y atribuciones que le son otorgadas al poder ejecutivo, éste debe organizarse para el buen despacho de los asuntos de carácter administrativo y de gestión política, de ahí que disponga de un grupo de órganos auxiliares internos, adscritos directamente a él tal y como se menciona en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De ahí surge la reglamentación de lo expuesto en la Constitución en su Art. 90, acerca de la organización administrativa del Estado mexicano, la cual se encuentra

dividida en: Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada está integrada por Dependencias denominadas así porque "dependen" jerárquica y administrativamente del titular del poder ejecutivo y además exclusivamente por facultades delegadas de parte del Presidente de la República. La Administración Pública Centralizada cuenta con diecisiete Secretarías de Estado, un Departamento Administrativo y una Procuraduría; todos ellos son órganos auxiliares directos e inmediatos del titular del poder ejecutivo.

Por su parte el Sector Paraestatal, está integrado por organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos que no dependen jerárquica ni administrativamente del presidente, sino de sus órganos de gobierno; no actúan por facultades delegadas, pero sí con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en que las entidades actúan.

En este contexto el Ejecutivo determina a través de un decreto, la sectorización de las entidades paraestatales, agrupándolas en sectores y subsectores, de acuerdo a las necesidades y a la naturaleza de sus actividades, asimismo se designa a las secretarías de estado o departamentos administrativos como coordinadores o cabezas de sector, responsabilizándolas de la planeación, programación, coordinación, control y evaluación de su operación.

Actualmente el sector descentralizado cuenta con 17 sectores administrativos, entre ellos el Sector Agropecuario.

Dentro de los objetivos que se pretenden alcanzar con la sectorización, se contemplan los siguientes:

- Elevar la eficiencia de las entidades para fortalecerlas como instrumento básico del Estado, siendo éste rector del desarrollo.
- Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en instrumentos para la implantación de las políticas sustantivas que llevan a cabo las dependencias gubernamentales centralizadas.
- Modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la administración pública federal.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo hace uso de otras instancias que le permiten a la Administración Pública actuar en aquellos aspectos administrativos, económicos, políticos y sociales que le son conferidos, haciendo referencia a los Gabinetes Especializados.

Con base en ello, los gabinetes especializados se integran por los titulares de varias dependencias, de conformidad al ámbito de competencia correspondiente, para apoyar la toma de decisiones, metodologías y alternativas de política pública, surgen durante el periodo de gestión 1982-1988 del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

El Gabinete Agropecuario es un gabinete especializado, junto con los de Salud Pública, Económico y de Comercio Exterior, los cuales se institucionalizaron mediante el

acuerdo presidencial de enero de 1983, definiéndose como "... instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas del gobierno federal, convocados y presididos por el jefe del Ejecutivo Federal."⁹

El Gabinete Agropecuario tiene como propósito: asegurar la mayor eficiencia de las acciones del sector público en la consecución de las metas que el Estado se ha trazado para dar fortaleza al Sector Agropecuario y Forestal, que se relaciona con nuestro tema de investigación.

Así, el Gabinete Agropecuario está integrado por los titulares de la secretarías de:

- Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Hacienda y Crédito Público
- Contraloría General de la Federación
- Comercio y Fomento Industrial
- Reforma Agraria.

1.4 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA PRODUCCION DE GRANOS BASICOS EN MEXICO.

Dentro del marco de la estructura organizacional de la Administración Pública, la organización y el fomento de la producción agrícola del país, y en este caso particular, la producción de granos básicos, se encuentra a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

La SARH juega un papel muy importante en el objetivo de la política económica gubernamental del campo para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, ya que desarrolla la

⁹ *Ibíd.* p. 207

programación, fomento y asesoría técnica para la producción agrícola; fomento a las industrias agropecuarias y promoción; control de recursos y regulación de los mismos; fomento para las investigaciones que ser realicen de tipo agrícola, avícola, apícola y silvícola.

Otras atribuciones que se confieren a a la SARH dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) son las siguientes:

- Encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.
- Establecer los controles que se estimen necesarios para garantizar la calidad de los productos que se utilicen en la alimentación animal.
- Coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, gandería, apicultura y silvicultura en los lugares que proceda.
- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, semilleros y viveros.
- Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales, y bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados.
- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal

por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares.¹⁰

La SARH es la encargada de planear programas orientados al incremento de la producción y la productividad de granos básicos y la generación de empleos permanentes rurales, principalmente con acciones que absorban un número grande de mano de obra.

Las entidades coordinadas por la SARH son un total de 86, conformadas por 12 organismos descentralizados, 50 empresas de participación estatal, 20 fondos y 4 fideicomisos.

Finalmente debemos señalar que junto con la SARH, la Secretaría de la Reforma Agraria y la de Comercio y Fomento Industrial, toman parte en la conformación e instrumentación de la política agropecuaria y forestal a seguir para un periodo de gobierno determinado, ya que se encuentran dentro del gabinete agropecuario. No profundizaremos en sus tareas, debido a que nuestro objeto de investigación se inclina más hacia las actividades realizadas por la SARH.

¹⁰ Leyes y Códigos de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, México 1991, p. 32-35.

CAPITULO II

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE FOMENTO AGRICOLA 1924-1970.

2.1 INTRODUCCION.

El interés y la preocupación por parte de los gobiernos posrevolucionarios por la instrumentación de proyectos y programas que incrementaran la producción agrícola, es bastante claro, debido a la gran demanda que este sector de la economía tiene por parte de los gobernados, pues es precisamente de la agricultura de donde provienen en su mayoría los elementos básicos para la subsistencia: los alimentos.

Desde esta perspectiva se abordarán, en el presente apartado, diferentes periodos de gobierno concretándose al análisis de las tareas realizadas en materia de fomento a la producción agrícola. Se partirá del periodo de Plutarco Elías Calles, pues se considera como el gobierno durante el cual en el país se inicia una etapa de aparente paz social, después de los grandes conflictos armados que se suscitaron a raíz de la Revolución de 1910, además porque son los años donde la institucionalización comienza a manifestarse, y se obtiene un mayor control sobre las acciones del gobierno.

2.2 CALLES Y SU POLITICA AGRICOLA (1924 - 1928).

2.2.1 La producción agrícola..

Durante el periodo de gobierno del General Plutarco Elías Calles, al hacer referencia a la producción en el campo, es necesario establecer que existían dos grandes zonas agrícolas con marcadas diferencias: la norte-pacífico y la sur-centro.

La zona norte-pacífico contaba con grandes avances en técnicas agrícolas, gozaba de crédito para comerciar con los productos agrícolas que se producían en esta región, por parte de una de las instituciones bancarias importantes de la época, el Banco de Crédito Agrícola (BCA). Además el citado banco canalizó una cantidad elevada de recursos con la finalidad de refaccionar esta zona, con obras de irrigación, caminos y ferrocarriles, métodos modernos de cultivo, etc., pero la mayoría del flujo de créditos provenía de Bancos Neoyorkinos.

Un hecho que contribuyó a que esta zona tuviese mayor florecimiento y progreso, y que no pudo pasar desapercibida, es la presencia del General Alvaro Obregón, quien representaba un jerarca de los negocios agrícolas en los años veinte.

Sin embargo, a pesar del auge que tuvo la zona norte-pacífico, se presentaron algunos problemas en la distribución de sus productos por la presencia de algunos

comerciantes norteamericanos o extranjeros, que significaban competencia para los comerciantes nacionales dedicados a la exportación y no sólo al abasto del mercado interno.

Por su parte la zona sur-centro, se dedicaba a la producción de subsistencia, que año con año iba en descenso, pues a diferencia de la norte-pacífico no contaba con obras de irrigación, ni modernos métodos de cultivo, crédito o ferrocarriles. Aunado a lo anterior, en esta zona económica del país se asentaba el 45% de la población campesina, que tenía como base de su alimentación: maíz y frijol y no contaban con apoyos, ni subsidios para incrementar la producción de sus cultivos.

La cosecha del maíz y del frijol en el año de 1925 cayó a solo 2.1 millones de toneladas y en 1926 a 1.5 millones, lo cual muestra un declive en la producción de estos granos. Es por ello que el año de 1926 el gobierno federal del Gral. Calles se ve en la necesidad de importar maíz y frijol por un valor total de 17 millones de pesos. En 1927 y en los años consecutivos, las cosechas siguen disminuyendo en forma agresiva, sobre todo en la parte centro del país, por lo que el gobierno, enfrentando una crisis económica (desde medidos de 1926), lleva a cabo un receso en la importación de esos cereales. (Ver Cuadro I)

CUADRO I

Maíz. Importaciones 1925-1928

Año	Miles de Toneladas	Mils. de pesos
1925	66	5
1926	109	8
1927	28	2
1928	10	0.9

Fuente: Krauze, Enrique, etal., "Reconstrucción Económica", 1977. pp. 165

El año de 1910 indicó el ascenso en la producción de casi 7,000 millones de toneladas, quince años más tarde, cayó a menos de la mitad de ese nivel; en el periodo del gobierno de Calles, la producción de la superficie cultivada así como los rendimientos por hectárea fueron muy bajos. (Ver Cuadro II)

CUADRO II

Maíz: Producción y superficie cultivada 1924-1928.

Año	Producción (mils. tlds.)	Sup. Cultivada (hcts.)
1924	2.7	3029
1925	2.0	3049
1926	2.2	3280
1927	2.1	3231
1928	2.2	3112
1929	1.5	2865

Fuente: Krauze, Enrique, Op.Cit. pp. 166

Los principales estados productores del maíz, Michoacán, Jalisco, Edo. de México, Guanajuato y Veracruz, reportaron cifras muy bajas en su producción a partir de 1926.

La cosecha del frijol por su parte también muestra una baja en su producción en un 50% entre 1925 y 1929, de acuerdo al siguiente cuadro:

CUADRO III

Frijol: Producción y superficie cultivada 1924-1929.

Año	Producción(mls.toneladas)	Sup. Cultivada (hcts.)
1924	88	--
1925	196	990
1926	213	1054
1927	195	993
1928	175	887
1929	94	773

Fuente: Krauze, E., Op. Cit. pp.168

2.2.2 La Ley de Irrigación.

En el año de 1925 el gobierno del General Calles contaba con ciertos ingresos, y por ende con mayores posibilidades para realizar obras de bienestar social. Por ejemplo, el Presidente Calles junto con el Ministro de Hacienda Manuel J. Pani, se convirtieron en los más firmes defensores de la Política de Irrigación y de construcción de

obras hidráulicas que estudios previos habían mostrado como viables y prometedoras.¹¹

Las nuevas tareas tuvieron como base a la Ley Federal de Irrigación en Aguas Federales que entró en vigor en enero de 1926. La exposición de motivos de dicha ley se publicó el 3 de diciembre de 1925, en ella, Calles señalaba los tres propósitos de la obra de irrigación de su gobierno:

- El primero de ellos pretendía el incremento de las áreas cultivadas para asegurar las cosechas y con ello, una mejor producción agrícola;
- El segundo, buscaba la creación de la pequeña propiedad por medio del fraccionamiento de las tierras irigadas, lo que contribuiría a resolver la cuestión agraria;
- Finalmente el tercero, se orientaba al logro de la liberación económica de la gran mayoría de la clase campesina.

La mencionada ley dió lugar a la creación de la Comisión Nacional de Irrigación, que formaría parte de la Secretaría de Agricultura y Fomento, dicha comisión se encontraba integrada por tres miembros designadas por Calles. Llevaría a cabo estudios sobre las posibilidades de abrir nuevas tierras de irrigación, instrumentar proyectos, realizar consultas con propietarios y aprobar concesiones cuando estuviesen dispuestos a construir obras de regadío.¹²

La Comisión Nacional de Irrigación comenzó a realizar sus tareas en enero de 1926 y en el mes de febrero del mismo

¹¹ Krauze, Enrique, etal. "Reconstrucción Económica" en Historia de la Revolución Mexicana; Tomo 10, Colegio de México, México, 1977 p. 135.

¹² Ibid., p. 139

año, firmó un contrato con la Corporación J.G. WHITE Engineering de Nueva York, que los asesoraría en sus investigaciones y en la elaboración de cuatro esquemas iniciales que harían posible la puesta en marcha de los trabajos de irrigación.

Para financiar los proyectos de irrigación, el gobierno callista estableció en la Ley e Irrigación, la creación de un Fondo Nacional para la misma integrado por tres partidas:

- "1) renglones del presupuesto federal que se asignarían a la irrigación;
- 2) tierras irigadas adquiridas por el gobierno bajo los términos del Acta y las entradas procedentes de su venta, y
- 3) otros ingresos que se obtuvieran como consecuencia de las obras de regadío."¹³

Durante el mandato del Gral. Calles, la principal fuente que financió los proyectos de irrigación fue el presupuesto del gobierno federal. En diciembre de 1927 la Comisión de Irrigación había gastado más de 18 millones de pesos de los 20 disponibles, según el Departamento de Estadística. Los gastos se realizaron de acuerdo al siguiente orden:

¹³ *Ibid.*, p. 143.

CUADRO IV

Región	Miles de pesos ¹⁴
Río Mayo	241
Valle del Mezquital	326
Río Lerma	120
Don Martín	4996
Río Mante	1211
Guatimapé	1605
Calles (Santiago)	4277
La Saucedá	129
La Huerta y Río Grande	120
Raqueña	1094
Río Conchas	233
Río Yaqui	102
Río San Buenaventura	103
Catedral	117
Otros proyectos (menos de 100,000 c/u)	804

Cabe señalar que la política de irrigación instrumentada por Calles, implicó solamente la extensión de sistemas de irrigación ya existentes en algunas de las regiones, en otras, se realizó una combinación de trabajos de desarrollo que permitió explotar con mayor seguridad y éxito, los recursos agrícolas en zonas con una población ya establecida. En tales casos, el problema que se presentó fue la selección de proyectos desde el punto de vista agrícola y financiero.

2.3 EL MAXIMATO (1928-1935).

La etapa conocida como el "maximato" en la vida política de nuestro país, contempla tres periodos de

¹⁴ Ibid. p. 144

gobierno: el de Emilio Portes Gil (1928-1930); el de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932); y el de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934). Debido a la brevedad de sus gobiernos, las acciones puestas en marcha en materia económica, política y social fueron pocas. Así, para los fines de esta investigación, las políticas instrumentadas en materia agrícola serán tratadas de manera conjunta sin realizar una delimitación exacta entre los años que comprende el maximato.

2.3.1 La producción en el campo.

La situación de la agricultura a fines de los años 20 y principios de los años 30, se encontraba sumergida en una situación desfavorable y poco próspera, debido a la depresión económica que se vivía a nivel mundial, situación conocida como la Crisis del 29.

La producción tanto del maíz como del frijol eran baja debido a la falta de infraestructura, inversión y crédito en el campo mexicano y a la de mercados internos y externos, entre otras; lo cual trajo como consecuencia un alza en el costo de la vida, y al mismo tiempo un incremento en el desequilibrio de la balanza comercial del país, al no exportar la cantidad necesaria de productos para compensar la importación de artículos básicos.

Junto con el decremento en la producción agrícola, se presentó otra situación interna que vino a agravar más aún

los problemas para la economía nacional, la desocupación en el campo, la cual se incrementó debido a que los hacendados no sembraron, ni construyeron obras de irrigación por temor a que sus propiedades se vieran afectadas por la Reforma Agraria.

Además, la desocupación en el campo, por su parte, representó también graves repercusiones sobre el comercio y una gran parte de la industria doméstica.

Pero los problemas para la agricultura mexicana entre 1928 y 1934, no solo fueron internos, sino también externos, ya que a nivel internacional se presentó una situación negativa para la producción agrícola mexicana: Los EUA alcanzaron un alto índice en su cosecha de trigo, dado el uso de técnicas agrícolas altamente avanzadas, lo que llevó a que el precio internacional de este grano bajara, y a que la cosecha del trigo mexicano se colocara en desventaja en dicho mercado. Fue entonces cuando el trigo se convirtió en un producto que no tenía comprador, debido a las pocas ganancias que se obtenían con su cultivo. Lo mismo ocurrió con el tomate, garbanzo, algodón y café entre otros cultivos.

Así, frente a los problemas que se suscitaron con las cosechas en el campo mexicano por distintos motivos, el gobierno asumió el papel de 'director' e indujo a los agricultores a trabajar la tierra, afirmando que se optaría por una política reconstructiva que los beneficiaría.

Muchas de las hectáreas que pedían ser utilizadas para cultivo, no eran productivas por razones de tipo político, otras tantas no se cultivaban debido a la sobreproducción que se había obtenido de ellas. Por ejemplo, lo sucedido en Yucatán con el cultivo del henequén, que tuvo una reducción en su producción, en el año de 1931, a un 20 % con lo que el gobierno pretendía disminuir la existencia de grandes cantidades de la fibra. La sobreproducción se originó porque no tuvo mercados en el exterior para su venta; de esta forma al enfrentarse a tal disyuntiva, los productores henequeneros, se volcaron en busca de nuevas alternativas para el desarrollo de nuevos cultivos, convirtiéndose en policultores.

Durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, en el año de 1931 la cantidad de tierras sembradas fue mayor que en 1929, a pesar de que no se contaba con grandes posibilidades en la obtención de créditos, se esperaba una producción más alta tomando en consideración la acción gubernamental, de poner trabas a la importación de productos agrícolas, con miras a estimular la producción agrícola interna¹⁵. Sin embargo, las cosechas no tuvieron el éxito esperado, debido a la falta de riego, y aunque se pensó que si se presentaba un aumento en la producción del campo esto beneficiaría para salir de la crisis que se vivía en este renglón, al igual

15 Véase en Calderón, Miguel Angel. El Impacto de la crisis de 1929, en México. Ed. F.C.E., México 1982 p.152

que en otros sectores de la economía, resultó todo lo contrario, pues la situación se tornó más grave y crítica.

El gobierno entonces exhortó e hizo un llamado a los hacendados y a los pequeños productores a poner en práctica innovaciones en los cultivos, de tal forma que la agricultura obtuviese un desarrollo óptimo que implicaría un alza en los salarios bajos a los trabajadores agrícolas, ya que de lo contrario el gobierno optaría por buscar elementos más capacitados y dispuestos a cooperar con él, en el desarrollo de la agricultura mexicana.

En aquellos momentos los más capacitados eran los hacendados y los pequeños propietarios. Los ejidatarios no eran tomados en consideración ya que su capacidad de producción era muy baja. Por ello, muchos de los ejidatarios empezaron a emigrar hacia las grandes ciudades para dedicarse a otras actividades, lo que provocó quejas para el gobierno. Se argumentaba que los ejidatarios descuidaban con esa actitud sus parcelas, las cuales trabajadas con empeño y dirección, se podían convertir en importantes fuentes de riqueza para la economía del país. Algunos críticos de la época, establecían que era necesario e indispensable estimular a los ejidatarios y procurarles mejores sistemas de producción, que facilitaran la adecuada dirección y método para realizar la venta directa de sus cosechas, y que aumentasen el nivel económico de los campesinos.

Ante tal situación, al ejido frente al latifundio y a la pequeña propiedad, no se le proyectaba como una unidad en

sí misma. "sino como una colectividad en la cual varios de ellos forman cooperativas que les ayudaran a fomentar su producción y su venta de productos agrícolas."¹⁶ Este proyecto solo se concretaría bajo el marco de una ley que estableciera tanto los derechos como las obligaciones de los integrantes de las cooperativas.

A finales del gobierno de Abelardo L. Rodríguez, el cultivo de zonas era muy reducido, y los créditos para los agricultores aún no se habían cristalizado, por lo tanto, la organización de los hombres del campo no tenía cohesión. Por su parte, otros grupos económicos como los empresarios ya se habían organizado sobre todo en los ingenios azucareros, pero el gobierno a la par de que los apoyaba económicamente, ejercía un control de acuerdo a sus objetivos, y no colaboraba para mejorar las técnicas en los cultivos; además, el producto se cotizaba a los precios de los ingenios con menor organización.

También por el año de 1934 se lleva a cabo una asociación entre productores de trigo, ayudados por el Estado y con la colaboración de algunos elementos oficiales, dió a conocer a los campesinos técnicas modernas en siembra, selección de semillas, etc., y negoció la reducción en tarifas eléctricas y de combustibles en general, exensiones de impuestos a la importación de maquinaria agrícola y sus refacciones. Otro logro fue el de conseguir para el productor de trigo que utilizara el ferrocarril, con una

¹⁶ *Ibid.*, p. 153

exención del 10.2 %, porcentaje utilizado para amortizar la deuda de los ferrocarriles mientras se le encontraba alguna manera de solventarla. La exención se dio además para transportar plaguicidas y maquinaria agrícola. La asociación tomaba en cuenta tanto al pequeño productor como al gran productor, buscando organizar de manera más eficiente y eficaz la producción de trigo.

Hubo otros productores que también se asociaron como los del trigo y del azúcar, tal fue el caso de los del arroz; con ello se empezó a dar en el país, la concentración de algunos productos agrícolas y a establecer las normas para monopolizar la producción, buscando aumentar los precios.

El gobierno mientras tanto, se propugnaba por la organización de agricultores y ganaderos, para poner fin al acaparamiento y la usura que perjudicaban gravemente a las actividades en el campo mexicano. Es decir, las agrupaciones de los productores del campo permitiría que la riqueza circulara dentro del país, para encaminarla a otra actividades, de tal forma que ésta no se acumulara en unas cuantas manos. Por ello, era necesario que el procedimiento fuera dinámico, para que el capital llegara a ser invertido en una institución bancaria que daría impulso a la modernización en las actividades agropecuarias.

Así los problemas que se presetaron en la agricultura mexicana en esta época, eran la falta de nuevos métodos de cultivo, los pocos programas de crédito para los

productores, la escasez de comunicaciones y obras de riego y la baja densidad de población.

2.3.2 Programas de crédito agrícola

El crédito para fomentar la producción en el campo, era en los años treinta, así como en el presente, un factor esencial para poder llevar a cabo la construcción de obras de irrigación, los fraccionamientos de las tierras, los proyectos de colonización, innovaciones en los métodos agrícolas, etc.

Sin embargo, a finales de los años veinte la actividad agrícola se enfrentó a la falta de crédito, debido a la falta de condiciones de estabilidad social. Si este problema se solucionaba, entonces se podrían crear instituciones que otorgaran créditos a los productores agrícolas, contribuyendo así, al aumento en la producción del campo destinada al consumo interno y a la exportación.

Durante su gobierno, Pascual Ortiz Rubio condujo a la creación de Bancos Refaccionarios Agrícolas, a fin de que éstos pudieran apoyar el desarrollo de la agricultura, explotando la tierra en forma más técnica para incrementar la producción del agro. Para ello, en 1930 se integró una comisión que dictaminaría a quién se iba otorgar el crédito y organizaría las colonias agrícolas y ganaderas, procurando traer de regreso a los campesinos emigrantes para trabajar su tierra, y en lo que respecta a los que habitaban en el

campo, se les apoyaría económicamente para incrementar la producción.

La comisión se encontraba conformada por "un banquero, un hacendado, los pequeños agricultores, un experto en agricultura científica, uno en tarifas de transporte por carretera y ferrocarril, en ganadería, en avicultura y en comercio."¹⁷

En 1930 los bancos de la iniciativa privada contaban con recursos que ascendían a 70.7 millones oro en depósitos al público, y para garantizar esta suma se reservaban inactivos 43 millones; además se tenía la cantidad de 83.2 millones en plata y se guardaban 41.7 en caja.

Por tanto, el problema no radicaba en la falta de recursos de los bancos para dar crédito, sino en la poca seguridad debido a la inestabilidad social del país; por otra parte, el gobierno se preocupaba por la falta de un organismo fuerte que pudiera establecer una política bancaria que evitara la especulación de los banqueros.

El Banco de Crédito Agrícola fue creado en el año de 1930, contando con un millón de pesos que se dedicaría al préstamo refaccionario y de avío para el cultivo de maíz y frijol y algunos otros artículos de consumo básico. Los créditos refaccionarios serían otorgados a un plazo de 36 meses, mientras que los de avío a 18 meses.

Los recursos del Banco Agrícola no resultaron suficientes para apoyar con crédito a la producción de todos

¹⁷ Ibíd., p. 172

los cooperativistas agrícolas, por lo cual el gobierno se inclinó a dar facilidades a los capitales extranjeros para estimular la producción agrícola.

Tanto el sector bancario gubernamental como el privado, coincidían en tres puntos básicos para enfrentar y resolver el problema agrario: "...seguridades para la explotación agrícola; organización del crédito agrícola sobre la base de un decidido apoyo oficial a las refacciones de los ejidos, y finalmente la regulación de la deuda agraria en condiciones favorables para los tenedores de bonos, lo mismo que para el gobierno."¹⁸

El crédito agrícola otorgado por las instituciones oficiales, se destinó únicamente a los ejidatarios y pequeños agricultores, mientras que los bancos privados dieron crédito a los propietarios rurales.

Entre los muchos problemas graves que se suscitaron por la poca disponibilidad de crédito en el país, quizá el más alarmante fue el de que no se podían levantar las cosechas de los productores del campo, por lo que el Banco de México tuvo que recurrir a la emisión de billetes para remediar la situación de los agricultores.

Así los estímulos para la agricultura eran pocos, y por el contrario las desventajas muchas: la insuficiencia del crédito, la existencia de usureros que devoraban las utilidades obtenidas del campo, además de la restricción en el crédito debido a la crisis económica que atravesaba el

¹⁸ *Ibíd.* p. 173

los cooperativistas agrícolas, por lo cual el gobierno se inclinó a dar facilidades a los capitales extranjeros para estimular la producción agrícola.

Tanto el sector bancario gubernamental como el privado, coincidían en tres puntos básicos para enfrentar y resolver el problema agrario: "...seguridades para la explotación agrícola; organización del crédito agrícola sobre la base de un decidido apoyo oficial a las refacciones de los ejidos, y finalmente la regulación de la deuda agraria en condiciones favorables para los tenedores de bonos, lo mismo que para el gobierno."¹⁸

El crédito agrícola otorgado por las instituciones oficiales, se destinó únicamente a los ejidatarios y pequeños agricultores, mientras que los bancos privados dieron crédito a los propietarios rurales.

Entre los muchos problemas graves que se suscitaron por la poca disponibilidad de crédito en el país, quizá el más alarmante fue el de que no se podían levantar las cosechas de los productores del campo, por lo que el Banco de México tuvo que recurrir a la emisión de billetes para remediar la situación de los agricultores.

Así los estímulos para la agricultura eran pocos, y por el contrario las desventajas muchas: la insuficiencia del crédito, la existencia de usureros que devoraban las utilidades obtenidas del campo, además de la restricción en el crédito debido a la crisis económica que atravesaba el

¹⁸ *Ibíd.* p. 173

país, contribuyó a que los hacendados sólo invirtieran en la producción que les redituara ganancias; el ejidatario por su parte junto con el pequeño agricultor, tuvieron que disminuir los índices de su producción por falta de crédito, generándose con ello una escasez en los productos básicos del campo. El gobierno ante tal disyuntiva, decide aumentar el circulante, escogiendo el camino más fácil, llevar a cabo una emisión de billetes muy grande que no remedió el problema pero sí provocó una inflación.

Esta inflación creó grandes estragos, entre ellos, reducir el nivel de vida de los pequeños propietarios y ejidatarios.

Finalmente, al término del gobierno de Abelardo Rodríguez, se encontraban organizadas formalmente 1,491 sociedades de crédito con un total de 103, 444 socios, de los cuales 85,155 eran ejidatarios 18,286 pequeños agricultores.¹⁹

Además se dió paso a la promulgación de leyes que dieran el sustento jurídico al crédito agrícola, a fin de otorgar el dinero a todas las asociaciones de productores (ejidatarios o pequeños agricultores) que lo solicitaran organizados en cooperativas, brindándose con ello, seguridad para obtener buenos rendimientos con los créditos. Para otorgar el crédito, previamente se estudiaba el monto y la

¹⁹ *Ibid.*, p. 176

calidad del préstamo que se daría, y después se orientaría a los campesinos para el cultivo de diferentes productos agrícolas.

2.3.3 Productos agrícolas y comercialización.

Em 1930 las dos regiones má poblada del país, la zona Pacífico-Norte (B. California, Sonora, Sinaloa y Nayarit) y la zona Pacífico-Sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), aportaban más de la mitad del valor total de la producción agropecuaria mexicana, mientras que la zona Centro y la del Golfo seguían teniendo condiciones similares a las que se encontraban hasta antes de la revolución.

La agricultura que se obtenía en México a finales de los años veinte y principios de los treintas, se dedicaba básicamente al abastecimiento del mercado interno. Sólo el 30% de los productos agrícolas se dedicaba a mercado de exportación entre 1929 y 1933 eran: algodón, arroz, azúcar, café, frijol, garbanzo, henequén, hortalizas frescas, melón, plátano, tabaco, vainilla y jitomate.

A pesar de que el sector exportador era el motor que empezaba a dar impulso y auge a la agricultura mexicana moderna, fue presa de grandes obstáculos que impidieron la venta al exterior de los productos provenientes del agro mexicano. Por ejemplo en 1929, el café se encontraba en una situación difícil porque su precio en el mercado mundial descendió debido a la sobreproducción de este producto

proveniente del Brasil; lo que afectó a Veracruz, Chiapas e Hidalgo, las zonas más importantes para la producción cafetalera. El trigo y el algodón por su parte, no se habían recuperado en su situación comercial en el año de 1931, debido principalmente a la baja de los precios de tales productos, tanto en el mercado interno como en el externo.

El año agrícola de 1929 significó para México un desequilibrio en su balanza comercial, ya que se tuvieron que importar granos de primera necesidad para abastecer el mercado interno; entre las causas se tuvieron la falta de vías de comunicación que hizo imposible recolectar las cosechas de algunos productos, provocando la necesidad de importarlas; y debido a que muchos productos de los importados resultaban más económicos que los cultivados en el país, este mecanismo de abasto resultó más atractivo para las autoridades.

Por tanto, la exportación como la importación de los productos agrícolas, tuvieron como marco de referencia para venta, la fluctuación de los precios internacionales; es decir, se trataba de vender a precios altos para comprar más barato.

Así, aunque el sector agrícola de exportación se encontraba con serios problemas, obtuvo del gobierno un apoyo firme para la venta de sus productos en el exterior, ya que esto representaba muchos beneficios para la economía nacional, por la entrada de divisas tan necesitadas en el país.

Pero no solo existía una agricultura ligada estrechamente con el mercado mundial, sino que por otra parte, aunque en cierta medida abandonada, existía una agricultura tradicional, destinada al consumo local y al autoconsumo. "De acuerdo con el censo de 1930, 14.5 millones de hectáreas estaban dedicadas a las actividades agropecuarias; de éstas, los cultivos comerciales más importantes -algodón, henequén, café y caña- apenas ocuparon medio millón; la mayor parte de la tierra de cultivo se destinaba a productos para el consumo interno."²⁰

La agricultura era la actividad que daba ocupación a la mayor parte de la población económicamente activa del sector primario, sin embargo, su productividad se caracterizaba por ser baja, lo que queda comprobado, si se toma en cuenta su participación del 29% en el Producto Interno Bruto (PIB) en 1929, a pesar de que el 70% de la fuerza de trabajo del país se dedicaba a las actividades agrícolas y agropecuarias. En cuanto al producto per cápita en la agricultura, que era en esta época de 200 pesos, se enfrentaba a 5,000 de la minería y 2, 851 de la industria de transformación.

Es importante reconocer que la capitalización de cada una de estas actividades, fue una gran desventaja para la agricultura, si se le compara con las inversiones en la minería de 20,000 pesos y en la industria de 3,000 mientras que al campo se le asignó 1,000 pesos. Con ello se dió una

²⁰ Meyer, Lorenzo; "El conflicto social de los gobiernos del maximato" en Historia de la Revolución Mexicana, T. 13 1928-1934, Edit. Colegio de México, México 1978 p.34

gran disparidad entre los renglones de producción en la economía mexicana de finales de los veinte y principio de los treinta.

En el Cuadro V, se observa la evolución en el volumen de ciertos productos agrícolas entre 1929 y 1935, observándose el incremento en la producción de aquellos productos no básicos. De igual manera en el Cuadro VI, se observa la misma tendencia en cuanto al valor de los seis productos agrícolas más importantes.

CUADRO V

VOLUMEN DE LOS OCHO PRODUCTOS AGRICOLAS MAS IMPORTANTES

1929-1935

(miles de toneladas)

Año	Algodón	Arroz	Café	C. Azúcar	Frijol	Henequén	Maíz	Trigo
1928	60	83	53	2,947	176	139	2,173	357
1929	53	67	52	3,029	95	121	1,469	367
1930	38	75	49	3,293	83	119	1,377	370
1931	46	72	47	3,694	136	95	2,139	525
1932	22	72	41	3,405	132	109	1,973	392
1933	56	67	55	2,778	186	113	1,924	392
1934	48	69	46	2,774	124	114	1,723	354
1935	68	71	52	3,573	121	81	1,675	347

FUENTE: *Ibíd.* pp. 35

CUADRO VI

**VALOR DE LOS SEIS PRODUCTOS AGRICOLAS MAS IMPORTANTES
1928-1934**
(millones de pesos corrientes)

Producto	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Maíz	148.2	110.3	106.8	108.4	104.6	94.9	89.4
Crec.anual%	3	- 26	-3	1	-4	-9	-5
Trigo	32.7	35.5	33.3	34.4	23.8	39.2	38.9
Crec.anual%	3	9	-6	3	-31	65	-1
Frijol	17.4	12.8	15.8	17.2	13.9	11.4	8.6
Crec.anual%	-9	-26	23	9	-19	-18	-25
Caña de Azúcar	24.5	26.9	27.5	27.6	25.9	25.5	25.6
Crec.anual%	-4	10	2	0	-6	-2	0
Café	29.5	27.5	20.9	15.7	14.2	16.7	18.4
Crec.anual%	0	-7	-24	-25	-10	18	10
Algodón	61.4	41.7	23.2	21.8	13.8	45.2	44.8
Crec.anual%	50	-32	-44	-6	-37	22.8	-1

FUENTE: Meyer, Lorenzo; Op.Cit. pp.30

Por lo tanto, a pesar de que la agricultura ocupaba a la mayor parte de la mano de obra del país, se encontraba ante la imposibilidad de abastecer plenamente el mercado interno, situación que no era nueva ya que el déficit alimentario era ya preocupante durante el gobierno de Porfirio Díaz, aunque en cierta medida se había podido resolver, se trataba de un déficit crónico pero no grave, que contrastaba con el dinamismo de la agricultura de exportación, que a pesar de los aumentos de los aranceles estadounidenses seguía floreciendo.

2.3.4 El reparto de la tierra.

Durante el breve periodo del Gobierno de Emilio Portes Gil, un año dos meses, se aceleró el reparto agrario. En el año de 1929 se ejecutaron resoluciones presidenciales que beneficiaron a 126,603 campesinos con un total de 1,853,589 hectáreas. Se aprobaron 1,527 resoluciones de dotación y se denegaron 63; de las que resultaron positivas, muchas se hicieron efectivas en administraciones posteriores.

En 1929 el principal problema al que se enfrentaba México, era al agrario, dado que más del 70% de la población económicamente activa se dedicaba a la agricultura, y de la cual existían más de 60 mil comunidades rurales, en las que no se producía casi nada, ni siquiera para el consumo interno, además de que lo producido en el país resultaba más caro que los productos importados. Por ello, la política agraria instrumentada por Portes Gil para dotar de tierras de cultivo a quien lo solicitase, desencadenó una serie de ideologías opuestas a la división del latifundio, este grupo afirmaba que mientras esta propiedad se encontraba en manos de los grandes propietarios, se había alcanzado una superioridad económica, mientras que ahora al ser entregadas a los campesinos que no tenían las actitudes dirigentes, ni la habilidad para conservarlo, ni para ser un buen uso de crédito ni de las técnicas modernas en materia agrícola, se encontraba en manos muertas; proponiendo que les fuese

devuelto a los grandes propietarios la propiedad del latifundio para aumentar la productividad del agro, y por lo tanto la riqueza nacional.

Pascual Ortiz Rubio durante su gira política en la provincia, se presentó como el máximo exponente de no dividir a los latifundios en ejidos, pues los consideraba como una forma transitoria y no definitiva²¹; afirmando que la gran agricultura no debía considerarse como un enemigo a vencer por ser contraria al interés general del país, pues la forma como era llevada a cabo con créditos, modernos sistemas de trabajo, riego, etc., conduciría a beneficiar a la economía nacional, ya que aumentaría la productividad en el agro mexicano, que era un problema a solucionar en el menor tiempo posible.

Es decir, se trataba de brindar apoyo al gran propietario, por las grandes ventajas que representaba para el crecimiento del país, dejar en sus manos la explotación de la mayoría de las tierras cultivables .

El Partido Nacional Revolucionario en 1929, señala en uno de sus desplegados, que la dotación de tierras estaba a punto de concluir, pues el gobierno tenía asuntos más importantes que resolver como la búsqueda de nuevas formas de cultivo que permitieran aumentar la productividad en el campo.

La elite revolucionaria se planteaba dos caminos muy claros a seguir en materia agraria, de acuerdo con las

21 Calderón, Miguel Angel; Op.Cit. p.161

condiciones que se presentaban a nivel internacional para seguir desarrollando el capitalismo, como modelo económico: la primera económica, que planeaba como objetivo el aumento en los rendimientos de la tierra, auspiciado el fundamento de la grande y mediana agricultura sin descartar al ejido y brindando estímulos a las parcelas individuales de cultivo por medio de créditos. La segunda opinión era política, y consideraba a la cuestión agraria como un medio de acción revolucionaria que daría mayor número de simpatizantes al gobierno, sea cual fueren sus resultados; "... esta corriente sacrificaba voluntariamente la agricultura a gran escala, so pretexto de combatir el latifundio; y pretendía mantener indefinidamente, la posesión comunal de las tierras ejidales."²²

Sin embargo, los campesinos siguieron presionando para que se continuara con el reparto agrario, lo que condujo al gobierno a la creación de la pequeña propiedad, con la idea de que ésta sí podía utilizar modernos sistemas de cultivo, hacer uso del crédito, la técnica y el riego, permitiendo de manera indirecta la circulación del capital.

El interés que el gobierno mostraba por la productividad que debía tener la tierra, lo llevó a instrumentar una política que gravara fuertemente las tierras no cultivadas, no para terminar con el latifundio, sino para volverlo más productivo.

²² *Ibid.*, p. 163

condiciones que se presentaban a nivel internacional para seguir desarrollando el capitalismo, como modelo económico: la primera económica, que planeaba como objetivo el aumento en los rendimientos de la tierra, auspiciado el fundamento de la grande y mediana agricultura sin descartar al ejido y brindando estímulos a las parcelas individuales de cultivo por medio de créditos. La segunda opinión era política, y consideraba a la cuestión agraria como un medio de acción revolucionaria que daría mayor número de simpatizantes al gobierno, sea cual fueren sus resultados; "... esta corriente sacrificaba voluntariamente la agricultura a gran escala, so pretexto de combatir el latifundio; y pretendía mantener indefinidamente, la posesión comunal de las tierras ejidales."²²

Sin embargo, los campesinos siguieron presionando para que se continuara con el reparto agrario, lo que condujo al gobierno a la creación de la pequeña propiedad, con la idea de que ésta sí podía utilizar modernos sistemas de cultivo, hacer uso del crédito, la técnica y el riego, permitiendo de manera indirecta la circulación del capital.

El interés que el gobierno mostraba por la productividad que debía tener la tierra, lo llevó a instrumentar una política que gravara fuertemente las tierras no cultivadas, no para terminar con el latifundio, sino para volverlo más productivo.

22 *Ibid.* p. 163

Así, todas las expropiaciones que se realizaron de tierras, debían realizarse previa indemnización en efectivo, hechando mano para ello de los fondos públicos.

El objetivo que perseguía el gobierno en el agro, era que la agricultura se volviese moderna para concurrir a mercados indispensables, lo cual se lograría por medio de la posesión de la tierra, la organización de la fuerza de trabajo que la cultivaría, y la posibilidad de otorgar el crédito que fomentara el aumento en la producción del campo.

La primera condición para considerar el camino hacia la transformación de la agricultura, de tradicional a moderna, se empezaba a dar con el reparto agrario. La segunda se cumpliría cuando los campesinos fueran organizados por el Estado, y la tercera se lograría en el momento en que consiguiese la estabilidad social dentro del país.

En el campo mexicano se establecieron tres formas de tenencia de la tierra; la agricultura mixta de latifundio, el ejido y la pequeña propiedad.

"El ejido cubrirá mercados a corto radio, en tanto que la gran propiedad, disponiendo de transportes abastecerá los grandes centros de población. Tanto el ejido como la hacienda están en periodos de evolución: el primero, de perfeccionamiento como sistema de propiedad, y la hacienda en periodo de rectificación, de acomodamiento en los salarios, de adopción de maquinaria y de cambio en tiempos de producción."²³

Así, todas las expropiaciones que se realizaron de tierras, debían realizarse previa indemnización en efectivo, echando mano para ello de los fondos públicos.

El objetivo que perseguía el gobierno en el agro, era que la agricultura se volviese moderna para concurrir a mercados indispensables, lo cual se lograría por medio de la posesión de la tierra, la organización de la fuerza de trabajo que la cultivaría, y la posibilidad de otorgar el crédito que fomentara el aumento en la producción del campo.

La primera condición para considerar el camino hacia la transformación de la agricultura, de tradicional a moderna, se empezaba a dar con el reparto agrario. La segunda se cumpliría cuando los campesinos fueran organizados por el Estado, y la tercera se lograría en el momento en que consiguiese la estabilidad social dentro del país.

En el campo mexicano se establecieron tres formas de tenencia de la tierra; la agricultura mixta de latifundio, el ejido y la pequeña propiedad.

"El ejido cubrirá mercados a corto radio, en tanto que la gran propiedad, disponiendo de transportes abastecerá los grandes centros de población. Tanto el ejido como la hacienda están en periodos de evolución: el primero, de perfeccionamiento como sistema de propiedad, y la hacienda en periodo de rectificación, de acomodamiento en los salarios, de adopción de maquinaria y de cambio en tiempos de producción."²³

Por su parte, la pequeña propiedad serviría a los emigrantes para sobrevivir.

Sin embargo, la política gubernamental aplicada a las formas de tenencia de la tierra, no fue homogénea, pues mientras que se protegía al latifundio, se trató de dotar de tierras a campesinos desempleados o emigrados de los E.U.A. fundamentalmente; los cuales en ambos casos, no podían trabajarlas por falta de recursos. Tal situación de inestabilidad rural, trajo como consecuencia la adopción de ciertas alternativas para solucionar el problema. Se establecieron medidas tanto legales como económicas, las primeras contribuyeron a legalizar la propiedad o posesión de la tierra teniendo como marco a las leyes revolucionarias; las segundas, se utilizaron para refaccionar la propiedad individual y colectiva, grande o pequeña.

El gobierno buscaba que las tierras nacionales irrigadas, fueran colonizadas para que fuesen productivas, por lo que la Comisión Nacional de Irrigación puso como requisitos a los que fueran a habitar estas tierras: contar con una capacidad agrícola y económica que les permitiera llevar a cabo los gastos de establecimiento; así como tenacidad y constancia para mejorar.

En 1930 y 1932 durante el Gobierno de Pascual Ortiz Rubio, se mostró una baja en las dotaciones de tierra, solo se firmaron resoluciones presidenciales que otorgaron a 118,660 ejidatarios un total de 1,810,674 hectáreas; con

ello, la Reforma Agraria parecía ser destinada a considerarse sólo como un instrumento secundario para transformar al campo mexicano, pero al dejar Ortiz Rubio la presidencia en 1932, grupos de agraristas se dejaron sentir con mucha mayor fuerza, firmándose entre 1932 y 1934 un total de 2,060,228 hectáreas en beneficio de 158,393 campesinos.²⁴

Para 1931 se da por concluido el reparto agrario, en los estados de Sonora, Zacatecas, Colima, Tlaxcala, Aguascalientes, Nuevo León y Jalisco, donde los productores del campo buscaban comprar bonos de deuda pública a cambio de que se terminara con el reparto agrario.

Con Abelardo Rodríguez ya en el poder, se hicieron declaraciones como la de que el 97% de la propiedad rural no ejidal se encontraba en posesión de los latifundios, y se daba un reconocimiento al ejido como un factor político para enfrentar el poder de los latifundios.

Se pretendió buscar productividad en el ejido, y además no solo se otorgaron derechos a los ejidatarios, sino también obligaciones para motivar al cultivo exitoso en el campo mexicano.

Así para 1933, el problema de la tenencia de la tierra en México, se redujo a lograr la descentralización de la misma y a crear la pequeña propiedad.

El reparto agrario y las exportaciones por parte del gobierno no afectaron al sector privado (grandes

²⁴ Meyer, Lorenzo; Op.Cit. p.192

terratenientes) en general, sino que el reparto se realizó con tierras que no se encontraban produciendo y con las pertenencias rústicas nacionales.

Finalmente, cabe mencionar de manera somera, la reforma que sufrió el Artículo 27 constitucional, a petición de los agraristas, abrogándose así la Ley del 6 de enero de 1915. Con esta reforma se amplió el concepto de ejido para considerar dentro de él, no solo las tierras de labor, sino también los pastos, montes y aguas. A la vez, se condicionó la preservación de la pequeña propiedad privada, a los mismos requisitos del ejido, que fuese agrícola y estuviese en explotación. A la reforma del Art.27 de 1933, siguió la creación del Código Agrario de 1934. Los puntos más importantes e innovadores del código fueron:

" 1) la sustitución del concepto de 'poblado' por el de 'núcleo de población' para los efectos de dotación ejidal, con lo cual se pudieron incluir los peones acasillados entre campesinos con derecho a los beneficios de la reforma agraria; 2) la reafirmación de las seguridades a la pequeña propiedad, pero con los límites de 150 hectáreas de riego a 300 de temporal, dándole al terrateniente la posibilidad de seleccionar la porción con la que prefiriera quedarse; 3) confirmación de la idea de los predios de cultivos inafectables por su importancia estratégica; y 4) fijación de la superficie de la parcela ejidal individual en cuatro hectáreas de riego y ocho de temporal, pero con la salvedad -como en el caso de la propiedad privada- de que cuando el ejido tuviera

el carácter de plantación no sería dividido."²⁵

Estas medidas se elaboraron durante el gobierno de Abelardo Rodríguez, pero ya tuvieron influencia de Cárdenas y sus partidarios. El Plan Sexenal y el Código Agrario se consideraron como instrumentos de la administración cardenista en política agraria, más que del gobierno de A. Rodríguez.

2.4 EL CARDENISMO (1934-1940).

El periodo presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas, no puede estudiarse desde cualquier ángulo, sin mencionar al Plan Sexenal, ya que este proyecto constituyó la guía de acción de su gobierno, presentándose por primera vez, para una labor pública de seis años, que regiría los destinos del país entre 1934 y 1940.

Este plan, aunque mantenía en apariencia los postulados de la Constitución de 1917 como fundamento ideológico y político, en su contenido y presentación, instrumentaba un plan de política económica que buscaba dar solución a los graves problemas económicos y políticos que se desataron a raíz de la depresión mundial de 1929. Por ejemplo, la reducción en la producción de mercancías para consumo interno y el aumento en la producción dedicada a la exportación (actividad que se encontraba controlada por el

capital extranjero), provocó grandes estragos a la economía nacional.

La mayoría de la población económicamente activa se encontraba concentrada en el campo, sin embargo, su participación tanto en el consumo como en la producción nacional era muy baja. En contraposición, la población concentrada en la actividad industrial no excedía el medio millón de obreros, lo que demuestra el gran desbalance entre el total de la población económicamente activa que era de cinco millones y el total de la población en el país que era de 16 millones, lo cual no permitía al mismo, estar en condiciones económicas favorables.

Con el Plan Sexenal se buscaba replantear los graves problemas de la nación a fines de los años treinta y principios de los cuarentas, conduciendo a los grupos en el poder a inclinarse hacia una nueva directriz en la economía, que incluía la intervención del Estado en ella, en forma regular y racional; a pesar de que muchos no se encontraban a favor de estas ideas, tuvieron que aceptarlas pues era la única manera de adaptarse a las condiciones predominantes que establecía el mundo capitalista de los años treinta. Además, se reafirmaban aún más los postulados revolucionarios, los cuales se encontraban estrechamente relacionados a los del régimen económico capitalista en su permanencia y estabilidad.

Esta medida no sólo se tomó en México, sino incluso en otros países capitalistas, que de acuerdo a la propia

dinámica cíclica que sigue este sistema económico, debe reforzar y crear, constantemente, instrumentos que le permitieran mantenerse como tal.

La conformación del Plan Sexenal intentaba borrar la imagen de que no se había cumplido con los compromisos y postulados de la renovación del país, afirmando que con este nuevo proyecto nacional, bastarían seis años para alcanzar los objetivos revolucionarios y los de la Constitución de 1917.

La tesis central del llamado Plan Sexenal, consistía en la intervención directa del Estado en todas las áreas de la sociedad, para regularlas e incluso controlarlas.²⁶

Esta redefinición en la actuación del Estado dentro de la economía, empezó cuando se exhortó a todos los sectores sociales del país no solo a plantear sus demandas, sino a formular sus posibles soluciones, las cuales serían analizadas por el Estado, para que finalmente a través de sus estructuras político-administrativas, condujeran a buen fin los problemas planteados, situándose por encima de todos los grupos sociales en la nación.

Las demandas serían retomadas por el Estado, con base en lo expuesto por los sindicatos, las pequeñas asociaciones, las agrupaciones de todo tipo, que aún no se encontraban aglutinados sólidamente como grupos organizados.

26 Tamayo, Jaime; Lerner, Victoria, et al. "Instituciones y Actores Sociales en México (1920-1940)" en Revista Estudios Políticos, Vol. 6 Ene.-Jun. de 1987, FCPyS/UNAM p. 15

A pesar de los pocos grupos y organizaciones existentes en el país, las demandas constituyeron una pauta importante a seguir, ya que planteaban las principales cuestiones a resolver. Su formulación permitió al Estado apreciar y medir los límites de su actuación como estructura, lo cual quedó plasmado en el Plan Sexenal de 1933, y que empezó a funcionar como tal en 1934. Siendo obra del General Cárdenas, la consolidación de la economía dirigida por el Estado, ello permitió a su vez, el control de los distintos sectores sociales.

Por lo tanto, como lo señalan algunos autores:

"El Plan Sexenal de 1934-1940 constituyó un avance más sistemático en materia de planeación, orientando realizaciones importantes que aceleraron la reforma agraria, modernizaron el sistema financiero, impulsaron las comunicaciones y las obras hidráulicas, fomentaron la educación pública y la nacionalización de la industria petrolera."²⁷

Sin embargo, para los fines de nuestra investigación, sólo rescataremos las políticas trazadas en el Plan Sexenal, con respecto a la producción del campo.

27 Echeverría Zuno, Rodolfo; Transnacionales, Agricultura y Alimentación, Ed. Nueva Imagen, México, 1982 p. 331

2.4.1 El Plan Sexenal y la agricultura.

Dentro del proyecto de gobierno del presidente Cárdenas, el Plan Sexenal se instauró una serie de políticas para el fomento y la producción agrícola, a través de ciertos lineamientos generales como: la dotación y restitución de tierras y aguas; canalización de mayores recursos que aumentarían el personal dedicado a solucionar problemas del campo, a fin de agilizar los trámites y simplificar los procedimientos.

El gobierno cardenista estableció una institución encargada de solucionar los problemas agrarios, la Comisión Nacional Agraria, elevándola a la categoría de Departamento Autónomo:

"...dentro del primer año de vigencia de este Plan de gobierno, se elevará a la categoría de Departameto Autónomo, a la Comisión Nacional Agraria, organizando aquel en forma adecuada y técnica, a fin de que esté en condiciones de resolver eficientemente no sólo el problema de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas, sino también el de la organización ejidal en todos sus aspectos; y se contrae la obligación de que en ningún caso, será inferior a cuatro millones de pesos la suma anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, destinada a poner en trabajo eficiente al personal de sustanciar los expedientes agrarios y de llevar a cabo la organización ejidal."²⁸

²⁸ Instituto de Capacitación Política. Historia Documental 1933, Tomo II, PRI: México 1981, p. 343

El Plan Sexenal disolvió las comisiones locales agrarias en cada estado y creó en sustitución, Comisiones Agrarias Mixtas, que se encontraban conformadas por el mismo número de representantes del Departamento Autónomo, del Gobierno del Estado y de las Organizaciones Campesinas.

El proyecto de gobierno de 1934 a 1940, destacaba que el desarrollo de la política agraria, era indispensable para dar solución a los problemas del agro mexicano, de tal forma que se llegase a establecer en una forma definitiva, la confianza en la explotaciones agrícolas libres de afectaciones posteriores.²⁹

Por otro lado, el gobierno señalaba la necesidad de que la distribución y dotación de tierras y aguas, alcanzara a satisfacer las necesidades del mayor número de hombres dedicados a los trabajos del campo, inclusive los peones acasillados de las haciendas. Lo anterior queda claramente establecido en el Plan Sexenal:

"Ninguna razón existe para privar a los llamados peones acasillados de las haciendas, de la oportunidad de liberarse económica y socialmente. Antes bien, son los más necesitados de obtener tierra, con la circunstancia adicional de que su transformación en agricultores autónomos es un requisito indispensable para el progreso agrícola del país, porque está estrechamente vinculada a la desaparición de los latifundios. En esa virtud, al reformarse la Ley de Dotaciones de Tierras y Aguas vigente, se consignarán las disposiciones necesarias para que los peones

29 Calderón, Miguel Ángel: El impacto de la crisis..., p.204

acasillados puedan obtener tierras y aguas:

a) por la vía de dotación o restitución ejidales, incluyéndolos en los centros agrarios de los centros de población rural que hayan solicitado tierras, cuando haya fincas afectables conforme a las leyes agrarias, y

b) por la vía de fraccionamiento de latifundios, redistribución de la propiedad rural o colonización interior, cuando sea posible dotar a los peones acasillados en los términos del inciso anterior, a causa de la falta de tierras o de que las fincas que puedan afectarse sean pequeñas propiedades."³⁰

Otro objetivo que se perseguía con el Plan Sexenal, era el aumento en la producción agrícola, lo cual sólo se lograría por medio de la organización de los campesinos (ejidatarios y agricultores), de la introducción de los más adecuados cultivos, de las rotaciones y cambios determinados por nuevas técnicas de cultivo, de la utilización de maquinaria moderna que aumentase el rendimiento de las labores agrarias y las actividades, del uso de fertilizantes, de créditos, etc. ... acciones todas, impulsadas por el Estado, para incrementar el nivel técnico y económico de los trabajadores del agro, que reemplazarían las formas tradicionales y rutinarias de cultivo y sus instrumentos rudimentarios. Sería preciso, además, organizar centros de investigación agrícola que permitirían el estudio de las características del suelo mexicano, que se traduciría en un mejor aprovechamiento de los recursos.

³⁰ Instituto de Capacitación Política, Op.Cit. pp. 343-344.

Por lo que se refiere a las obras de irrigación, el Estado las tendría a su cargo, si es que los gobiernos municipales o estatales no se encontraran en condiciones para realizarlas, ya sea por magnitud o costo.

El Plan proponía invertir la cantidad de 50 millones de pesos, que el gobierno administraría para los trabajos de conservación de los sistemas de riego de 1934 a 1940, y el producto obtenido por la venta de estas tierras de riego, se destinaría al fondo de los bancos refaccionarios agrícolas que operarían en beneficio de la producción agrícola regional.

El Plan Sexenal no sólo trazaba lineamientos para restituir y dotar de tierras a los campesinos, también consideró la creación de varios organismos que llevaron a cabo estas funciones, como las Comisiones Agrarias Mixtas y la creación del Departamento Autónomo Agrario (1934), dejando de ser facultades de la Secretaría de Agricultura y Fomento, estableciendo además, las funciones y las prerrogativas a seguir por dichos organismos en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados, así como la asignación de un presupuesto mínimo.

De esta forma el Plan Sexenal iba configurando y conformando un proyecto de política económica que partiría del Estado, de acuerdo con la realidad nacional, consciente de que era importante resolver el problema del agro.

El Estado se enfrentó a la disyuntiva de seguir con la actitud de los anteriores gobiernos en materia agrícola, o

reconsiderar su actuación, pues sólo el reparto de tierras proporcionaría la estabilidad social que se necesitaba en el país, y sería el Estado precisamente quien actuara de manera directa en todos los conflictos agrarios, instrumentando así una política agraria a nivel nacional, que trataría de evitar al máximo soluciones particulares y momentáneas.

Con esto se obligaba a los gobiernos locales y estatales a acatar las decisiones tomadas por el gobierno central.

Por otro lado, el Estado veía igualmente la necesidad de remediar, mejorar y solucionar la situación de los peones acasillados: a) ya que constituían el sector más numeroso del campesinado mexicano; b) por el carácter de explotación; c) por su participación activa y masiva en las luchas revolucionarias³¹, por ello buscaba primero, liberarlos para que trabajaran donde ellos deseaban, ya sea en un pedazo de tierra que se les otorgara o como obreros asalariados, a fin de que participaran del consumo y para ello, se crearon algunas garantías de tipo social, político y económico.

El Estado se encontraba ante grandes cuestiones a resolver en el campo y en toda la economía nacional, por ello debía actuar activa y programáticamente; con Cárdenas al frente del gobierno de 1934 a 1940 más el Plan Sexenal, se alcanzarían a resolver los problemas graves surgidos a raíz de la crisis mundial de 1929.

³¹ Calderón, Miguel Angel: Op.Cit. p.207

2.4.2 El Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Esta institución de crédito agrícola, surge a partir de la Ley de enero de 1935 que realiza una división entre sujetos de crédito como los ejidatarios y los pequeños propietarios. El Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE) fue creado con el propósito de atender las necesidades financieras de los ejidatarios y para contribuir al desarrollo del crédito rural basado en principios cooperativos. Fué concebido no sólo como una institución de crédito, sino como un órgano de fomento económico, "ya que además de otorgar créditos, el banco se encargaría de proveer de insumos a los productores, reparar maquinaria agrícola, obras de riego, comercialización de las cosechas, administración de plantas industriales, etc."³² En particular, se destaca la importancia del BNCE debido a la política de riego que siguió, ya que este hecho lo transformó en la segunda agencia gubernamental en importancia -después de la actual Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)- en materia de fomento a obras de riego. Sin embargo estas actividades reportaron siempre pérdidas para el BNCE, ya que canalizaron recursos propios del banco en actividades ajenas a las actividades crediticias "se dio mayor importancia a la atención de servicios técnicos de la agricultura en detrimento de la

³² Romero Polanco, Emilio; "Desarrollo Agrícola Rural en México (1940-1982)", Cuadernos de Investigación, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1987 p. 85

buena administración del crédito, y por atender distritos de riego, centrales de maquinaria, industrias ejidales, beneficios del café y de otras ramas, se perdió el camino, se descuidó a las sociedades locales de crédito, que en el abandono se corrompieron."³³

El Banco Nacional de Crédito Ejidal ejercía un financiamiento basado principalmente en créditos de avío que fueron mayores en cantidad a los créditos refaccionarios, así encontramos que durante el periodo de 1936 a 1967 del total de créditos otorgados, el 80% eran de avío, un 10% refaccionarios y el restante 10% de otro tipo. Lo que plantea una contradicción entre los objetivos iniciales del banco para capitalizar el campo mexicano en su sector ejidal. Aunque en su época el BNCE se convirtió en la más importante institución oficial de crédito rural en México, sus recursos no alcanzaron para satisfacer las necesidades financieras de los ejidatarios por lo que tendió a concentrar sus operaciones en determinadas regiones y grupos de cultivo, principalmente zonas de riego y zonas dedicadas a la cosecha de productos de exportación, y por lo general desde su fundación conservó los mismos ejidos y solo se observaron pocos cambios en la segregación e incorporación de clientes a esta institución bancaria.

33 *Ibíd.*

2.4.3 La Reforma Agraria.

Durante el periodo de gobierno de Cárdenas, la reforma agraria adquiere una intensidad sin precedentes ya que se da un giro radical en la instrumentación de la política agraria que aumenta el reparto de tierras, y surge una nueva concepción oficial sobre la importancia de la organización en la producción ejidal para el desarrollo agrícola nacional, que ya no sería considerada como una forma de producción transitoria. "La reforma agraria cardenista cambió la estructura agraria de la tierra y la mitad de la tierra cultivada se entregó a los campesinos bajo el régimen de posesión ejidal. La tierra entregada se dedicó principalmente a los cultivos de subsistencia que se integraron a la economía nacional a través del mercado."³⁴ El impulso que se brindó al reparto de tierras durante el periodo cardenista, tiene su razón de ser, no sólo en las inclinaciones agraristas del Gral. Cárdenas y de varios de sus colaboradores, sino también de manera determinante, en las causas de tipo económico y social que indujeron al Estado Mexicano a cambiar sus decisiones en la resolución de los problemas del campo, como la necesidad de reactivar la producción agrícola atrasada y rezagada por los estragos destructivos que sufrió durante la revolución de 1917, y por los efectos causados en el agro debido a la depresión mundial de los años treinta, que fueron tratados

³⁴ Véase en Romero Polanco. Op.Cit. p. 25

anteriormente en otro apartado. Aunado a esto, el descontento acumulado en los grupos campesinos, los volcó a ejercer presión sobre el gobierno, amenazando en estallar conflictos sociales sino se apresuraba al reparto agrario, poniendo en peligro la estabilidad social y política del Estado que sólo podría consolidarse con el apoyo de este sector unido a los otros grupos sociales.

Varios investigadores y analistas del problema agrario en México, convergen en la opinión de que es precisamente durante el periodo presidencial cardenista cuando se busca dar una solución a la cuestión agraria, y cuando se alienta y apoya grandemente a la creación de ejidos de explotación colectiva o cooperativa.

Así a partir de 1935 se crean alrededor de 800 cooperativistas de producción agrícola en las zonas agrícolas más prósperas del país, como la región Lagunera, los Mochis, el Río Yaqui, Lombardía y Nueva Italia, y a la vez se afectan grandes propiedades latifundistas en la región centro y en la península de Yucatán.³⁵

La estructura de la tenencia de la tierra durante 1934-1940 sufrió grandes transformaciones, producto del reparto agrario entre los campesinos desposeídos de tierras y del fomento a la organización ejidal entre importantes sectores de los habitantes del agro, por parte del gobierno cardenista. El resultado fue que para 1940, los ejidos

³⁵ *Ibíd.* p. 27

representaron cerca del 50% del total de las tierras de labor, pues de 14.8 millones de hectáreas de tierras de labor existentes, 7.0 millones eran propiedad ejidal y el resto propiedad privada.

El aumento alcanzado por el reparto agrario durante este periodo de gobierno, así como la distribución de tierras destinadas a la formación de ejidos y de pequeñas propiedades, propiciaron la apertura de cultivos en zonas que no se habían explotado con anterioridad, Se construyeron obras de infraestructura y riego, y se dio apoyo oficial a los beneficiarios con la reforma agraria para obtener financiamiento crediticio y asistencia técnica, lo cual se tradujo en el incremento de la superficie cultivada y en la obtención de mayor producción. Incluso en las áreas de temporal que contaban con tierras de poca producción, el reparto agrario significó un incentivo para desarrollar en ellas la agricultura al abrir nuevas fuentes de trabajo que generaban productos básicos destinados al consumo familiar y al abasto del mercado interno.

Finalmente, con el reparto agrario también se dio lugar al desarrollo de la agricultura capitalista durante el gobierno de Cárdenas, pues la dotación de pequeñas parcelas en todo el país, permitió amortiguar las demandas campesinas de tierras en áreas más productivas y reducir el costo de la mano de obra agrícola, en la medida que la explotación de las parcelas que les habían sido repartidas, les permitía a estos trabajadores del campo obtener parte de los alimentos

para su subsistencia. Tal situación brindaba la posibilidad de que los campesinos aceptaran salarios inferiores al mínimo de subsistencia cuando se contrataron como jornaleros en tierras agrícolas productivas.

2.5 MANUEL AVILA CAMACHO (1940-1946).

La política económica instrumentada por el gobierno de Manuel Avila Camacho en México a partir de 1940, tenía proyectado alcanzar dos objetivos fundamentales y complementarios: la industrialización vía sustitución de importaciones y la modernización agrícola.

El esquema de medidas trazadas para fomentar la industria nacional establecía un proteccionismo rígido, exenciones, subsidios, créditos preferenciales, construcción de infraestructura y servicios públicos, dirigidos a la creación de condiciones favorables para el desarrollo de la industria nacional, así como inversiones del propio Estado directamente en industrias consideradas como básicas.

Por su parte la modernización de la agricultura, cuestión que nos interesa analizar a lo largo de nuestro tema, estuvo estimulada también con apoyos oficiales. Por un lado se canalizaron grandes inversiones a regiones para dotarlas de infraestructura (presas, canales de riego, carreteras, etc.); y por otro lado, se ofrecieron incentivos económicos y servicios, que permitieron apoyar el desarrollo

de ciertos productos para la agroindustria y los dedicados para la exportación.

Así se crearon condiciones favorables para la utilización preferentemente de maquinaria e insumos modernos como: agroquímicos, semillas mejoradas, fertilizantes, abonos, etc., en zonas productivas agropecuarias medianas y grandes.

"La modernización selectiva de la agricultura aumentó la producción del sector y la productividad del hombre ocupado. Así, la capacidad económica y política de estas unidades se consolidó, y su poder de negociación para captar los recursos ofrecidos por el Estado se acrecentó considerablemente, afirmándose la propensión a canalizar los recursos hacia las unidades agrícolas comerciales que concentraron la mejor tierra."³⁶

En contraste, se debe señalar el estancamiento sufrido por las pequeñas unidades agrícolas dedicadas a la producción de alimentos básicos, que no contaban con suficientes programas de ayuda por parte del gobierno. Por ello, muchas de las tierras fueron abandonadas total o parcialmente, provocando con ello la emigración de los campesinos hacia la ciudad o la búsqueda de trabajo temporal en las unidades grandes y productivas.

Este modelo diseñado para la modernización de la economía, no contó con una política comercial interna, situación que favoreció al abaratamiento de los recursos que la industria necesitaba para sus procesos de producción,

36 Echeverría Zuno, Rodolfo; Op.Cit. p. 185

manteniendo bajos los precios tanto de las materias primas provenientes del campo, como de los bienes-salario.

La configuración del modelo de desarrollo a partir de 1940, basado también en una planificación de actividades del gobierno (2do. Plan Sexenal), estableció una transferencia de recursos hacia el sector industrial, a costa de una relación de precios desfavorables para el sector agropecuario (primario), de flujos intersectoriales de capital y de apoyos crediticios privilegiados, condiciones que contribuyeron a la descapitalización del agro, que además se vió favorecida por el débil poder social y político de los productores agrícolas que se enfrentaron a una capacidad limitada para realizar negociaciones frente al mercado. Además, se desencadenaron algunas otras consecuencias con este modelo de desarrollo, como el aumento de las diferencias entre los productores del agro y la acentuada polarización geográfica del desarrollo de las actividades agrícolas.

Así a principios de los años cuarenta, y como parte de la expansión económica general, se desarrollaron actividades agroindustriales tradicionales por parte de inversionistas nacionales, como la azucarera, y en menor cantidad, la textil-algodonera.

Al mismo tiempo, el modelo de industrialización sustitutivo que limitaba las importaciones de los productos agroindustriales, pero no el flujo de capitales, creó las condiciones favorables para el establecimiento de nuevas

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

compañías con capital extranjero y la expansión de algunas otras estructuras desde antes de 1940.

2.5.1 La Reforma Agraria.

Al asumir la presidencia de la República, Manuel Avila Camacho en 1940, el proceso de reforma agraria así como los estímulos ofrecidos a los pequeños productores agrícolas por parte del gobierno, son interrumpidos bruscamente, y se canalizan hacia los agricultores organizados empresarialmente, ya que los objetivos nacionales son orientados hacia la búsqueda de la industrialización del país.

Así, la nueva política agrícola instrumentada a principios de los años cuarenta, se estructura y conforma influenciada por una serie de factores no solo internos sino también externos, originados por la coyuntura mundial de estos años, el comienzo de la 2a. Guerra Mundial y por el desarrollo de nuevas fuerzas económicas y sociales que empiezan a manifestarse en la sociedad mexicana y en la propia composición y orientación política y económica del Estado.³⁷ Por ello, la nueva problemática a resolver era el subdesarrollo y atraso económico en los que se encontraba inmerso el país, y la industrialización el medio que llevaría a la solución de los problemas nacionales.

³⁷ Romero Polanco, Emilio; Op.Cit. p. 29

Las graves caídas en la venta de mercancías y de capitales en los mercados internacionales a raíz del comienzo del conflicto mundial de 1940, provocaron tanto en el gobierno mexicano como en los empresarios nacionales, la posibilidad de aprovechar esta etapa para iniciar un proceso de mayor desarrollo y fomento al mercado interno, a través del impulso a una estrategia de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, ya que se pensaba que así se establecerían bases que conllevarían a la creación de una industria de bienes intermedios al interior del país que evolucionaría poco a poco hasta convertirse en una industria de bienes de capital, capaz de ser el motor de desarrollo independiente de México y el eje principal de su economía.

El objetivo perseguido en el nuevo proyecto económico, por parte del gobierno mexicano pretendía: la industrialización del país, afectando gravemente al sector primario, ya que se deseaba que la nación dejara de ser netamente rural y pasara a ser industrial, para lo cual la mayoría de los recursos productivos se canalizaron hacia las necesidades que planteaba el crecimiento acelerado de la industria.

La estrategia de industrialización y modernización de la economía del país instrumentada al comienzo del régimen avilacamachista, llevó a los pequeños productores de bienes de subsistencia del campo a una creciente marginación económica y social. Este hecho tuvo su origen en las concepciones oficiales, las cuales consideraron que para

asignar recursos productivos en el agro, estos estarían sujetos a los mecanismos de los precios del mercado, situación que provocó el abandono paulatino de las unidades de producción campesina, que por sí solas no podían adaptarse a las nuevas reglas económicas por falta de recursos.

Por otro lado, el impulso que se estaba otorgando a la agricultura empresarial necesitaba métodos de producción más intensivos y efectivos que solo podían ser puestos en marcha con el incremento en la demanda de insumos industriales como maquinaria, fertilizantes, herbicidas, etc., lo que generó aumentos en los costos de producción y alejó a los campesinos propietarios de pequeñas parcelas, de la posibilidad de adquirir los ya mencionados insumos, por falta de recursos provenientes de sus tierras de temporal de baja calidad.

Con la entrada de Avila Camacho al gobierno, se aseguraron jurídicamente las garantías que el capitalismo agrícola exigía para su desarrollo, realizando importantes reformas en disposiciones y normas legales unidas estrechamente al problema del reparto agrario.

" Junto al gran impulso brindado a la construcción de obras de riego, el gobierno frenó el reparto de tierras, aumentó la superficie máxima de la pequeña propiedad (de 100 a 300 hectáreas de riego en el caso de los cultivos de café, la fruta, la vid y la caña), y propició el acaparamiento de

las tierras más ricas por parte de sus allegados."³⁸

Sin embargo, el proceso de concentración capitalista de la tierra no sólo se apoyó en preceptos legales, sino también ilegales, para la adquisición de las mejores tierras de riego y de temporal. Estos canales surgieron con la complicidad de algunas autoridades agrarias, que despojaron a los ejidatarios, siendo ellos los auténticos propietarios.

Este proceso de modernización capitalista de la agricultura mexicana, aumentó el número de campesinos sin tierras y condujo a la disolución de los ejidos colectivos. Si durante el cardenismo el número de campesinos sin tierra bajó del 68% al 36% de la fuerza de trabajo agrícola, a partir de 1940 empieza a aumentar su número hasta llegar a los 3 millones de campesinos ente 1957 y 1968.

La reforma agraria que alcanzara su nivel más alto durante el gobierno de Cárdenas (18 millones de hectáreas repartidas entre 1934 y 1940), redujo sensiblemente su ritmo redistributivo y el reparto de tierras sufrió de manera evidente, un radical viraje en cuanto a su orientación y contenido.³⁹

Sin confesarlo, Avila Camacho y sus colaboradores tuvieron la tendencia a considerar al ejido aún mejorado, como no susceptible de adaptarse rápidamente a las explotaciones de tipo comercial, resultando favorecida

38 Cordera Campos, Rolando; "Estado y desarrollo en el capitalismo tardío y subordinado" en Investigación Económica, México-UNAM, Revista de la Esc. Nat. de Economía, Vol. XXI, jul.-sep. 1971 p. 486.

39 Ibid. p. 484

nuevamente la propiedad privada, con los privilegios que se le habían concedido al ejido, como el arrendamiento de las tierras, la concentración de los derechos de agua, etc. Ya para 1945, se estimaba que de los ejidos existentes, en el 95% de los mismos la tierra se laboraba individualmente, y sólo en el 5% restante se trabajaba de manera colectiva. De esta forma las políticas oficiales que contribuyeron a la concentración de la tierra y de su riqueza en un grupo reducido, engendraron una estructura rural con rasgos cada vez más desiguales y polarizados, que para 1960 conduciría a que el 54.3% de la producción total agrícola se le atribuyese a sólo el 3.3 de las unidades agrícolas de producción.⁴⁰

2.5.2 La Política de Investigación Agrícola.

Durante el gobierno de Avila Camacho, el interés por fortalecer el próspero sector agrícola comercial y aumentar los cultivos vinculados con la exportación, fomentó el impulso a las investigaciones agrícolas destinadas a encontrar variedades de altos rendimientos, que se adaptaran a las condiciones del suelo mexicano y que elevaran la productividad y el volumen de las cosechas obtenidas. Por ello, en 1943 se funda la Oficina de Estudios Especiales (OEE), que surge como producto de un convenio entre el

40 Romero Polanco, Emilio. Op.Cit.p. 34

gobierno mexicano y la Fundación Rockefeller. El trabajo de esta oficina, consistió desde el principio, en difundir y aplicar en el campo mexicano tecnología estadounidense.

En 1947 se crea un nuevo organismo, el Instituto de Investigaciones Agrícolas (IIA), que se interesaba más por la selección de semillas y la aplicación de fertilizantes en campos experimentales, que en las labores de investigación realizadas por ía OEE.

Y aunque se buscó coordinar y complementar las actividades científicas y experimentales de la OEE y del IIA, poco a poco se establecieron las discrepancias entre ambas instituciones por los enfoques contrapuestos y antagónicos sobre la orientación que se debía seguir en el país para la investigación agrícola, que no debía seguir en el país para la investigación agrícola, que no permitió obtener grandes avances en materia de cultivos agrícolas, para la mayoría de los campesinos..

Estas tecnologías eran sólo aptas para ser incorporadas por una minoría de medianos y grandes productos que contaban con una infraestructura y recursos financieros adecuados.

2.5.3 Estructuras Administrativas.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, le cambia el nombre a la en ese entonces Secretaría de Agricultura y Fomento, asignándole el de Secretaría de Agricultura y Ganadería (conservando esta

gobierno mexicano y la Fundación Rockefeller. El trabajo de esta oficina, consistió desde el principio, en difundir y aplicar en el campo mexicano tecnología estadounidense.

En 1947 se crea un nuevo organismo, el Instituto de Investigaciones Agrícolas (IIA), que se interesaba más por la selección de semillas y la aplicación de fertilizantes en campos experimentales, que en las labores de investigación realizadas por la OEE.

Y aunque se buscó coordinar y complementar las actividades científicas y experimentales de la OEE y del IIA, poco a poco se establecieron las discrepancias entre ambas instituciones por los enfoques contrapuestos y antagónicos sobre la orientación que se debía seguir en el país para la investigación agrícola, que no debía seguir en el país para la investigación agrícola, que no permitió obtener grandes avances en materia de cultivos agrícolas, para la mayoría de los campesinos.

Estas tecnologías eran sólo aptas para ser incorporadas por una minoría de medianos y grandes productores que contaban con una infraestructura y recursos financieros adecuados.

2.5.3 Estructuras Administrativas.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, le cambia el nombre a la en ese entonces Secretaría de Agricultura y Fomento, asignándole el de Secretaría de Agricultura y Ganadería (conservando esta

misma denominación hasta la Ley del 23 de diciembre de 1958), otorgándole las siguientes atribuciones:

" Artículo 8 Fracción I. Intervenir en la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, cuando afecten la economía general del país, contando para ello con la cooperación de la Secretaría de Industria y Comercio.

Artículo 9. A la Secretaría de Agricultura y Ganadería corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos los aspectos;

II. Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;

III. Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda;

IV. Organizar los ejidos, con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y la Secretaría de la Reforma Agraria;

V. Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero;

VI. Organizar los servicios de defensa agrícola y ganadera, y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal;

VII. Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura y las escuelas superiores de agricultura y ganadería, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;

VIII. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas y silvícolas, estableciendo estaciones experimentales, laboratorios, estaciones de cría, postas de reproducción, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros;

IX. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícola y silvícolas;

X. Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas, definiendo la técnica y procedimiento aplicables y difundiendo los métodos convenientes para dichas labores;

XI. Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar los

bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüares que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o los particulares;

XII. Organizar y mantener al corriente los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;

XIII. Organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional y participar en los convenios internacionales de la materia;

XIV. Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la república;

XV. Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques;

XVI. Vigilar la explotación de los recursos forestales y de la fauna y flora silvestres, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos;

XVII. Organizar y manejar la vigilancia forestal, y decretar las yedas forestales y de caza;

XVIII. Fomentar la reforestación y realizar planes para reforestar directamente algunas zonas;

XIX. Organizar y administrar los parques nacionales;

XX. Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos y nacionales;

XXI. Cuidar de las arboledas de alimentación de las vías de comunicación, así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos, con la cooperación de las autoridades locales;

XXII. Elevar el registro y cuidar de la conservación de árboles históricos y notables del país;

XXIII. Hacer el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productores, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadísticas forestales;

XXIV. Organizar y administrar museos nacionales de flora y fauna terrestres, parques, zoológicos, jardines botánicos y arboledas;

XXV. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestre;

XXVI. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna terrestres;

XXVII. Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales y de caza;

XXVIII. Promover la industrialización de los productos forestales, y

XXIX. Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."⁴¹

La Estructura Orgánica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, contaba con:

- SECRETARIO
- SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA
Dirección General de Agricultura
Dirección General de Economía Agrícola
Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas
- SUBSECRETARIO DE GANADERIA
- SUBSECRETARIO FORESTAL Y DE LA FAUNA.
- OFICIAL MAYOR.

Dados los objetivos de la presente investigación, sólo se señalarán las atribuciones de aquellos funcionarios que se relacionan más directamente con la misma.

"SECRETARIO.

Dirigir y controlar la resolución y el despacho de los asuntos relacionados con la planeación de la producción agrícola, ganadera y forestal en todos sus aspectos. Organizar y fomentar el crédito ejidal, la investigación y extensionismo agropecuario y forestal; la planeación, constitución y conservación de obras de pequeña irrigación; los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural; la administración de las escuelas superiores de agricultura y ganadería; el sistema meteorológico nacional; el cuidado, conservación e inventario de los suelos agrícolas, pastizales y forestales, la vigilancia, conservación y desarrollo de la explotación de los recursos de la fauna y flora silvestres; el otorgamiento de contratos, concesiones y permisos forestales y de caza, y la promoción de la industrialización de los productos agropecuarios y forestales.

Firmar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República y que correspondan a la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Ejercer las demás que expresamente le fijen las leyes, los reglamentos y las órdenes del Presidente de la República.

SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA.

Planificar, dirigir y controlar la resolución y ejecución de los asuntos de carácter técnico de la Secretaría en materia de asesoramiento a la producción agrícola, organización y encauzamiento de crédito agrícola en cooperación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la banca oficial agropecuaria.

Fomentar las investigaciones agrícolas, los estudios y trabajos de meteorología y climatología, así como los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural.

Organizar los servicios de sanidad vegetal.

Proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación en coordinación con los gobiernos de los estados y los particulares.

Dirigir técnicamente la Escuela Nacional de Agricultura y promover el establecimiento de otras escuelas similares.

Subsistir al Titular del ramo en sus ausencias temporales.

- Dirección General de Agricultura.

Planear, organizar y supervisar las actividades agrícolas del país.

Programar la producción agrícola de acuerdo a los planes y metas que se ha fijado la Secretaría.

Dirigir y coordinar las actividades de las agencias generales de Agricultura y Ganadería en las entidades federativas.

Dirigir y coordinar las acciones de todos los factores de producción agrícola.

Evaluar sistemáticamente el desarrollo y/o resultados de los programas de producción agrícola.

Aplicar las políticas que emanen del Ejecutivo, referente a la agricultura.

Supervisar la certificación de semillas para siembra.

- Dirección General de Economía Agrícola.

Captar y divulgar las estadísticas rurales que permitan diagnosticar, resolver y prevenir problemas de producción, comercialización e industrialización.

Asesorar con carácter económico a los interesados en la producción, comercialización e industrialización de los productos agropecuarios y forestales, en lo referente a planeación y programación de la producción agrícola y la inversión de recursos materiales y humanos.

Definir y difundir los métodos y procedimientos técnicos económicos destinados a obtener mejor rendimiento en los campos agrícola ganadero y forestal.

- Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas.

Obtener variedades de plantas mejoradas mediante la aplicación de métodos genéticos que permitan al productor lograr mayores cosechas de mejor calidad, por unidad de superficie.

Establecer las prácticas más adecuadas para un manejo eficiente de los suelos agrícolas que permita conservar o mejorar su productividad y aprovechar en forma racional el agua disponible para la producción económicamente óptima.

Estudiar las actividades de la economía agrícola con relación al uso y tenencia de la tierra, y los métodos de producción.

Realizar estudios sobre pastizales, el aprovechamiento y la evaluación de los forrajes.

Determinar los métodos de cultivo más adecuados, a fin de que todos los factores de la producción se aprovechen con la máxima eficiencia posible.

Establecer nuevos programas de investigación que las necesidades agrícolas e industriales del país exijan.

Dar oportunidad a las investigaciones que lo ameriten para llevar a cabo estudios de posgrado mediante concesiones de becas de otras organizaciones nacionales y extranjeras, de acuerdo con los proyectos de desarrollo del Instituto.

Intercambiar con organismos nacionales e internacionales, información técnica, materiales de investigación y especialistas, mediante los convenios que se establezcan en cada caso.⁴²

2.6 PERIODO ALEMANISTA (1946-1952).

2.6.1 Política Agraria en pro del auge industrial.

El periodo de Miguel Alemán se caracterizó por las condiciones que la pos-guerra había generado, condiciones que replantean el crecimiento económico para la formación de capital esencialmente privado, de aquí que el régimen de Alemán, haya dado paso a la formación de cientos de empresas, delimitando al sector público y al sector privado, dándose lugar a que el crecimiento económico se apoyara en la iniciativa privada.

Para los años cuarenta, se suscitaron conflictos rurales, reflejo de los problemas que la consolidación del ejido representó para los campesinos y los hacendados, ya que gran parte de la tierra entregada a los campesinos mexicanos no era cultivable, así fué como el resultado inevitable se reflejó en una reducida tasa de crecimiento de la producción agrícola, así pues al iniciar el sexenio de Miguel Alemán, las necesidades en el sector agrícola consistían en el aumento de la producción para el consumo interno, incluyendo la sustitución de importaciones de

42 Ibid., pp.163-170

algunos alimentos y materias primas agrícolas, así como la elevación de las exportaciones de este tipo de bienes.

Como ya se ha expuesto, en esta década cobra importancia el sector agrícola para lograr el desarrollo industrial, y llegar así al llamado -milagro mexicano-, en el grado en que realmente lo fue, y con lo cual encontró su apoyo en el comportamiento de la agricultura mexicana, y ello siendo producto de diversas políticas económicas. Muestra de ello fue que en entre 1942 y 1961 el gasto público destinado al desarrollo rural fue mayor que los ingresos fiscales provenientes del sector rural.

Sin embargo, de la calidad de la tierra, fue de lo que dependió que la producción aumentara, y lo interesante es encontrar que quienes poseían la mejor tierra, eran las granjas privadas, cuya producción se destinó al comercio exterior. Ya que como menciona Cristina Puga:

"... la reprivatización del campo atrajo el crédito y la inversión a las mejores tierras del territorio nacional y estimuló la producción agrícola. Esta creció a un ritmo del 7.5% anual, lo cual repercutió favorablemente en la balanza comercial del país."⁴³

En apoyo a la iniciativa privada, es importante recordar que si bien en el sexenio de Cárdenas se repartieron dieciocho millones de hectáreas, esta cifra se redujo a un millón durante el gobierno de Miguel Alemán, y

43 Puga, Cristina; Peschard, J.; et al.; Evolución del Estado Mexicano: Consolidación 1940-1983; Tomo III, Edit. Caballito, México, 1985 p. 34

más aún, se apoyó la titulación de los distritos de riego como pequeña propiedad del Estado, más sin embargo, pasaron a ser vendidas por el Banco de Crédito Agrícola.

2.6.2 Reformas al Artículo 27o. Constitucional.

Este paso dentro de la política agraria, que atentó contra el ejido, se basó constitucionalmente en la reforma al Artículo 27 de la Carta Magna, en el que se aumenta la dimensión de la pequeña propiedad, así como la modificación al amparo agrario.

Al respecto, Cristina Puga señala:

" Mientras la parcela ejidal, de acuerdo con el Código Agrario de 1942, crece de 10 a 13 hect., la así llamada 'pequeña propiedad privada' crece de 50 hectáreas puestas por la Constitución de 1917, hasta 100 hectáreas de riego, 200 de temporal y 300 de plantación.

A lo anterior se suma la capacidad de ampararse en contra de decretos expropiatorios, así como el recurso utilizado por los propietarios de titular de tierras a nombre de todos sus parientes y aún de personas ajenas a sus familias."⁴⁴

44 *Ibíd.*, p. 38

2.6.3 Apoyo al capital agrícola.

Como base para lograr ampliar la pequeña propiedad, se manifestó por parte de la iniciativa privada, que lo que se necesitaba para activar la economía, era que el Estado prestara atención a aquellas zonas que debido a su fertilidad, se planteaban como vitales para el país, pues su potencialidad agrícola, su posibilidad de fácil comunicación y la buena calidad de los elementos humanos, las hacían condicionadas por aquellos que veían en ellas, el mejor modo de incrementar su capital.

Así fue como el auge industrial-empresarial, se vió favorecido por las decisiones gubernamentales, que permitían el movimiento casi sin trabas de la iniciativa privada en las áreas hacendarias e industriales, de tal forma que la mayoría de los programas gubernamentales se encaminaron a favorecer los intereses empresariales, alejándose de aquellos propósitos y objetivos que los ideales revolucionarios de la década de los 30's se hicieron realidad: la satisfacción de las mayorías, de quienes emana el apoyo popular que permite al Estado y a su aparato administrativo, concentrar el poder.

Ejemplo determinante del favoritismo hacia los empresarios, fue la política agraria, la cual favoreció a la pequeña propiedad y a la concentración neolatifundista, apoyada por la reforma al Art. 27 Constitucional, la cual permitió, entre lo que ya se expuso, la expedición de mil

noventa y seis acuerdos de inafectabilidad, amparando 183 mil hectáreas. Más aún, comenta J.F. Fernández Santillán:

" Con el fin de expandir la producción agropecuaria, Alemán creó la Comisión Nacional de Colonización encargada de estudiar y localizar terrenos susceptibles de explotarse para promover ante 'particulares' su dotación. La Comisión de Colonización también sirvió para reacomodar a campesinos sin tierra en zonas despobladas."⁴⁵

Fue una época de avance en el sector agrícola, pero sólo para beneficio del capital agrícola, es decir de los productores con capital y no de los campesinos en general, ya que el capitalista agrario, recibió el apoyo para que la infraestructura agrícola, como los sistemas de riego, se implantaron en las zonas de alta rentabilidad (principalmente en el norte), tierras propiedad de los productores capitalistas, creándose las enormes diferencias existentes hasta la fecha, en el campo; dos sectores, uno altamente modernizado y otro descuidado, abandonado y con tierras de baja calidad, en manos de una gran masa de campesinos, cuyo 95% eran propietarios de menos de 5 hectáreas, abarcando el 45% de la tierra laborable.

Además, de las áreas irrigadas en 1940, cubrían al ejido el 56%; para 1950, habían disminuido al 48% y para el año de 1960 solamente representaba el 41%, correspondiéndole las

45 Fernández Santillán, José F.; Política y Administración Pública en México (1934-1978); INAP 1980 pp.70-71

tierras de más baja calidad y las mejores para el cultivo privado.⁴⁶

Así mismo, fue favorecido no sólo el capitalista nacional, sino también el capital extranjero.

De esta manera, las decisiones gubernamentales se enfocaron hacia los intereses empresariales a tal grado que el auge industrial se reflejó porque aquellos que dirigían grandes empresas, habían sido con anterioridad representantes del sector público, desempeñando altos puestos; por lo que su actitud empresarial, mostraba esa extensión del Estado hacia las empresas privadas.

Es así que aquel sector que se tomó como base para el funcionamiento de la industria, el Sector Agrícola, debía responder a las demandas de los tiempos modernos, para lo cual como afirma Fernández Santillán, "... la política agraria se tornaba abiertamente favorable a la propiedad y a la concentración neolatifundista disfrazada."⁴⁷

Por lo que respecta al crédito agrícola, éste representó un descenso en el porcentaje correspondiente a los ejidatarios, quienes recibían el 1% del presupuesto federal, en tanto que al Banco Ejidal le fue otorgado de 1946 a 1953 el 62% significando ello, el indudable incremento de la industrialización en el campo.

46 México a través de los Informes Presidenciales (El sector paraestatal) p. 89
47 Ibíd. p. 70

2.6.4 Reestructuración en la Administración Pública.

Bajo la idea de modernizar al país a fin de desarrollar el capitalismo mexicano, se llegó a burocratizar la Administración Pública a base de contar con un aparato burocrático lo suficientemente capaz, lo cual significó centralizar el poder a fin de lograr el desarrollo económico, y ello se reflejó en la política hacia las dependencias del Ejecutivo, es decir ejercer y delegar poder a sus diversos organismos burocráticos (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos) pero considerando que a su vez las políticas que cada uno de ellos instrumentaría para el desarrollo económico, debían encaminarse a lograr el nivel de desarrollo industrial que conllevaría al desarrollo económico nacional, beneficiando ya no a las masas, sino a los capitales nacional y extranjero.

Para lograr llevar la dirección en la política económica y conseguir objetivos, fue necesario reorganizar la estructura de la Administración Pública, y se comenzó por publicar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1946, derogando la publicada en 1939, así pues, la nueva organización consideraba 13 Secretarías y 2 Departamentos de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Bienes

Nacionales e Inspección Administrativa y los Departamentos Agrario y del Distrito Federal, es así como esta Ley pasó a construir el eje central de la reorganización administrativa del alemanismo.

En lo que respecta al sector agrícola, al campo y a su producción agrícola, el Gobierno de la República, consciente del papel cada vez más importante que tiene el debido aprovechamiento de los recursos hidráulicos en la prosperidad y desarrollo del país, consideró indispensable transformar la Comisión Nacional de Irrigación, elevándola a la categoría de Secretaría de Estado, ampliando sus atribuciones y dándole mayores recursos económicos para hacer posible la mejor y más rápida utilización de los recursos hidráulicos nacionales.

En tal virtud, a iniciativa del Ejecutivo Federal, por decreto del Congreso de la Unión del 7 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 del mismo mes, por el cual se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en cuya ley, que entró en vigor el 10. de enero de 1947, acordó que las facultades que estuvieron encomendadas a la desaparecida Comisión Nacional de Irrigación quedaron adscritas a la Secretaría de Recursos Hidráulicos con excepción de las relacionadas con los distritos de riego y con la conservación de suelos, que en ese entonces y por decreto presidencial publicado en el

Diario Oficial del 31 de diciembre de 1946, pasaron a depender de la Secretaría de Agricultura.

Sin embargo, es importante mencionar lo que Fernández Santillán rescata en cuanto a una de las secretarías que fue creada a fin de resolver las necesidades de contar con aquellos organismos centralizados que lograran conformar una administración más acorde con el momento que se vivía:

" (La Secretaría de Recursos Hidráulicos)... respondía a la necesidad de contar con un sistema organizado y coordinado de riego para el país...(su creación)...estuvo inspirada en las grandes obras hidráulicas de los Estados Unidos, en especial en el sistema estatal del Valle de Tennessee.

Por eso es que dentro de esta misma línea, en 1947, se establecieron las comisiones del Papaloapan y Tepalcatepec. Todo dentro del propósito de explotar los recursos hidrológicos dentro de un nuevo criterio de desarrollo regional. Se trataba de aprovechar esas cuencas integralmente. Las comisiones estaban facultadas para construir sistemas contra inundaciones, obras sanitarias, de riego, electricidad, vías de comunicación y centros de población."⁴⁸

Desde luego y desafortunadamente, la existencia de esta Secretaría, tuvo la intención de enfocar la inversión pública, no en beneficio de la comunidad en general, sino con el propósito de impulsar al propietario de aquellas tierras consideradas más fértiles y productivas, que estando

48 *Ibid.*, p. 74

en manos de los grandes capitales, traerían beneficio a la larga (exportaciones) a la economía nacional.

Por lo que respecta a sus atribuciones y su organización estructural, con apoyo en el Art.10 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en posteriores acuerdos y decretos presidenciales, las direcciones de Aguas, de Ingeniería Sanitaria y de Obras Hidráulicas, que dependían respectivamente de las Secretarías de Agricultura y Fomento, de Salubridad y Asistencia y de Comunicaciones y Obras Públicas, pasaron a depender de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, cuyas funciones y facultades se encontraban enunciadas en el artículo 12 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958 y en artículo 17 de Ley Federal de Aguas del 11 de enero de 1972.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su Artículo 12, le confiere a la Secretaría de Recursos Hidráulicos los siguientes asuntos:

I. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, con la cooperación de las secretarías de Agricultura y Ganadería y la de la Reforma Agraria;

II. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Industria y Comercio, cuando se trate de la generación de energía

eléctrica, y de las secretarías e Agricultura y Ganadería y de la Reforma Agraria, cuando se trate de irrigación;

III. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de la que se atribuya expresamente a otra secretaría, departamento o dependencia del Gobierno Federal;

IV. Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las que programe la Secretaría de Agricultura y Ganadería en pequeña irrigación, de acuerdo con los planes formulados y que compete realizar al Gobierno Federal por si o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares;

V. Intervenir en la conservación de las corrientes, lagos, y lagunas, en la cooperación de las secretarías de Agricultura y Ganadería y la de la Reforma;

VI. Estudiar los suelos para fines de riego;

VII. Estudiar geológicamente la existencia y aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas;

VIII. Intervenir en todo lo relacionado con la dotación a las poblaciones de los servicios de agua potable y de drenaje, con la cooperación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

IX. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

X. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XI. Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales;

XII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para fines de coordinación de la producción agrícola, y

XIII. Las demás que le fijan expresamente las leyes y reglamentos.

En cuanto a la Ley Federal de Aguas, en su Artículo 17 se mencionan las siguientes funciones:

I. Regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas, en los términos de esta ley;

La regulación y control del uso y aprovechamiento de las aguas nacionales para fines de navegación y de obras o servicios conexos de las vías generales de comunicación, corresponde a la Secretaría de Marina;

II. Formular y mantener actualizado el inventario de los recursos hidráulicos del país;

III. Reglamentar, organizar y dirigir los trabajos hidrológicos excepto los que son de la competencia de la Secretaría de Marina;

IV. Otorgar las asignaciones, concesiones o permisos para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales;

V. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las hidrografías, cauces, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como las zonas federales correspondientes en coordinación con las secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio cuando así proceda, excepto los que sean de la competencia de la Secretaría de Marina;

VI. Construir, administrar, operar, desarrollar, conservar y rehabilitar las obras de riego, desecación y drenaje de tierra, infiltración, defensa y mejoramiento hidráulico de terrenos y acuíferos de acuerdo con los estudios, planes y proyectos formulados para ejecutarse por el Gobierno Federal directamente o en cooperación con los gobiernos de los estados, del Distrito Federal de los municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o particulares.

La desecación para ganar terrenos al mar y a los esteros de propiedad nacional, podrá hacerse por esta Secretaría o por la de Marina, según lo determine el Presidente de la República.

En lo que respecta a la Estructura Orgánica:

- SECRETARIO
- SUBSECRETARIO DE PLANEACIÓN
- SUBSECRETARIO DE CONSTRUCCION

Dirección General de Obras Hidráulicas para el Desarrollo Rural.

Dirección de Irrigación y Control de Ríos.

- SUBSECRETARIO DE OPERACION

Dirección General de Aprovechamientos Hidráulicos
 Dirección General de Unidades de Riego para el
 Desarrollo Rural.
 Dirección General de Distritos de Riego.

"SECRETARIO

Ordenar la realización de la política que se dicte por el Presidente de la República para el uso racional y mejoramiento de los recursos hidráulicos.

Refrendar las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República conforme a lo dispuesto por el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Formar parte del Consejo de Ministros, en los términos del artículo 29 constitucional.

Comparecer ante las cámaras del Congreso de la Unión, a solicitud de las mismas, e informar sobre el estado que guardan los asuntos del ramo, así como cuando se discuta una ley o negocio relativo a la Secretaría.

SUBSECRETARIO DE PLANEACION

Intervenir en la formulación de las alternativas de los programas de inversión a corto, mediano y largo plazo, así como en la determinación de las prioridades de las mismas.

Aprobar los programas de estudios correspondientes a la obtención de recursos hidráulicos, superficiales y subterráneos, así como de los concernientes a las características de los suelos destinados a beneficiarse.

Presidir el Plan Nacional Hidráulico.

Intervenir en la realización de los programas de trabajo de la Secretaría, con base en la política hidráulica señalada por el Titular.

Controlar el desarrollo de los estudios concernientes a la consecución de los objetivos de la Secretaría con respecto al Programa Nacional de Desarrollo.

Coordinarse con los titulares de las unidades de Programación de las dependencias oficiales y del sector privado para el aprovechamiento de esfuerzos y recursos disponibles.

Supervisar que los planes y programas formulados por la dependencia a su cargo cumplan con las metas señaladas y, en su caso, dictar las medidas necesarias para el ajuste de los objetivos con base en los resultados obtenidos.

Aprobar los anteproyectos de las obras de riego, de control de ríos y de ampliación y rehabilitación de zonas de riego, en lo relacionado con las obras de almacenamiento, de conducción y de distribución.

SUBSECRETARIO DE CONSTRUCCION

Colaborar con el Secretario en la formulación de los programas de inversión a corto, mediano y largo plazo, así como en la determinación de las prioridades de los mismos.

Aprobar o vetar, según estime conveniente, los precios unitarios para los trabajos ordinarios y extraordinarios en relación con los contratos de obras.

Proponer al Secretario las medidas necesarias para prever y resolver problemas de tenencia de la tierra, en relación con la construcción de obras hidráulicas."⁴⁹

Sin embargo, tal fue la idea de avanzar económicamente, no para el equilibrio interno, sino para participar en el mercado externo, a nivel internacional, que la organización tanto estatal como paraestatal obedeció a la acción gubernamental que provocó dispersión y falta de unidad en los criterios de operación sectorial, pues no se contaba con una adecuada planificación, que permitiera resolver los problemas de una manera prevista y no en un sentido imprevisto ya que la institución presidencial comenzaba a delegar su poder a un cuerpo burocrático que cada vez se extendía más en la acción gubernamental.

Por lo que respecta al sector descentralizado o paraestatal, uno de sus principales apoyos fue Nacional Financiera, institución que para 1948, se constituyó en la más importante para la creación de empresas estatales o de participación estatal, cambiando los criterios de acción hacia la producción de aquellas industrias consideradas de punta para la economía como la electricidad, las comunicaciones y el transporte, reequipamiento de los

49 Secretaría de la Presidencia, Manual de Organización ... Op. Cit. pp. 367-380

ferrocarriles, implantación de sistemas de irrigación, producción de fertilizantes e importación de maquinaria.

La intervención del Estado en el abasto y regulación de precios de productos agrícolas básicos, se vió reflejada por medio de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), lo que implicaba en un principio, que se daba mayor importancia al mercado externo de artículos básicos, aún cuando se contemplara la industrialización agrícola, estableciendo empresas como Maíz Industrializado (MINSIA), a fin de considerar de manera muy parcial, la producción y el abasto en el mercado interno; y si CEIMSA fue útil para el abasto en el mercado interno, ello se presentó bajo presiones sindicales, cuya solución fue proporcionar ayuda alimenticia a los trabajadores.

Otra más de las medidas administrativas en apoyo a la producción, dentro del periodo alemanista y en pro del capitalista, fue la política crediticia, es decir la banca oficial a través de Banagrícola orientada al sector privado y Banjidal al sector ejidal en menor proporción.

2.6.5 Consecuencias de la política de apoyo a la iniciativa privada.

Las circunstancias anteriores y las condiciones de posguerra, permitieron un periodo de auge de la agricultura mexicana.

Durante la presidencia de Miguel Alemán, el modelo de desarrollo -favorable a la industria- terminó por depender

de una base agraria, la inversión privada creció notablemente, en tanto que las grandes obras oficiales se multiplicaron. Las inversiones en irrigación favorecieron al agricultor privado sobre el ejidatario, por considerarse él primero más productivo.

Sin lugar a dudas, las acciones más definitorias del Estado que contribuyeron a dar origen al periodo de auge posterior, son las inversiones en la infraestructura de riego; el apoyo de la banca oficial y particularmente, el gran desarrollo a la investigación agrícola.

Se subordina a la agricultura a las necesidades de un proceso de creciente industrialización.

En esta época, la preocupación por el crecimiento económico se sobrepuso rápidamente a las preocupaciones sociales. La construcción de presas de irrigación en las áreas de rico suelo se intensificó. Se estimuló el capital extranjero y sin ninguna declaración formal al respecto, la tendencia fue a considerar que el ejido, aún los de tipo más moderno, no podrían adaptarse a la explotación comercial moderna, en cambio las propiedades ricas de gran tamaño creadas en las áreas recientemente irrigadas (inversión del Estado) que fueron explotadas por productores capitalistas, permitió reactivar la actividad agrícola en pro de la comercialización al exterior.

Así pues, la intensidad de capital proveniente de la actividad agrícola, se vió ligada a la irrigación y al financiamiento bancario, al sector agrícola más productivo.

Tras lo anterior, el periodo de la posguerra significó, en un principio, la industrialización del país, el despegue y la expansión industrial, apoyando para ello a la minoría que poseía los grandes capitales, y desplazando por consiguiente, los beneficios de las mayorías en pro del avance del país, lográndose el llamado "milagro mexicano" fenómeno que provocó al final, el descontento de esa mayoría rezagada de los beneficios de dicho modelo económico.

2.7 DESARROLLO ESTABILIZADOR (1958-1970)

2.7.1 Antecedentes.

Después de comenzar la expansión industrial, ésta abandonó sus principios de crecimiento para favorecer a las clases minoritarias y retomó el camino de la ganancia a favor de la dependencia.

" El incremento de la producción agrícola y la ampliación de las operaciones industriales eran señal de que la actividad económica se fortalecía...En ese ambiente de optimismo, muy pocos empresarios se percataron de los inconvenientes de incrementar desmesurada e indiscriminadamente sus inversiones y, sobre todo, de los riesgos de una dependencia exagerada de los mercados exteriores."⁵⁰

⁵⁰ Pellicer de Brody, Olga; "La Política Económica del Desarrollo Estabilizador" en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 23, Colegio de México, p. 117.

Las circunstancias mundiales de la guerra y la posguerra, permitieron el establecimiento del modelo económico "de desarrollo con inflación" entre 1940 y 1954, permitiendo la llegada de capitales extranjeros ante la insuficiencia de capital nacional y el retraso tecnológico. La alianza de los capitales extranjeros y nacionales, llevó a estos últimos a depender fuertemente del primero, por lo que crisis que se sufriera en el extranjero, crisis que repercutía fuertemente en el país.

La inflación llegó a crear estragos en la economía mexicana entre otros fenómenos, impidió la indispensable expansión de las exportaciones.

Una de las consecuencias de este proceso fue la devaluación de 1948. Tras un corto auge de las exportaciones provocado por esta devaluación y por la guerra de Corea, se volvió a presentar el problema del déficit en el intercambio comercial de México con el exterior.

Así en los primeros años del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, el panorama económico se tornó poco favorable para el desarrollo alcanzado.

En 1952 al finalizar la Guerra de Corea, se ve afectada la producción agrícola mexicana, al estar basada fundamentalmente en los cultivos comerciales de exportación. Además, en ese año se presentó una aguda sequía que perjudicó los cultivos de temporal, disminuyendo la producción de alimentos y como consecuencia, se recurrió a

importaciones considerables a fin de compensar los faltantes.

Ruiz Cortines en un primer momento, considera indispensable promover por todos los medios a su alcance la producción de alimentos.

En su discurso de toma de posesión señaló:

" El más angustioso de todos los problemas actuales, por cuanto afecta a la mayoría de la población, es sin duda alguna el de la escasez y carestía de los artículos alimenticios... (ya que)... la desproporción entre el aumento de la población duplicada en los últimos cincuenta años y el volumen de los recursos agrícolas en explotación, han producido un encarecimiento de los artículos de primera necesidad... (por eso)... aumentar la producción agrícola será uno de los objetivos primordiales de la administración pública."⁵¹

A partir de ello, se anuncia hacia 1953, un Plan Agrícola dirigido específicamente a elevar la producción de maíz, frijol y trigo. Si bien en un primer momento se pensó en lo novedoso del plan, lo que en verdad se modificó fue la reorientación de los grandes predios hacia la producción de cultivos alimenticios, y de la canalización de mayores recursos crediticios de la banca privada y oficial hacia el campo.

Dentro de las medidas administrativas, en apoyo a la producción en este periodo, se tiene a la creación del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional,

⁵¹ EL Nacional, 2 de diciembre de 1952.

a través del acuerdo presidencial de 1954, siendo su función, actuar en dos campos fundamentales, la agricultura y la industria; además, con el fin de apoyar la producción agrícola también se creó el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura, pero por desgracia ello fue producto de medidas políticas que buscaban dar solución a las constantes agitaciones, que en esos años se produjeron (ejemplo, el movimiento ferrocarrilero), sin que el sistema dejara de considerar y apoyar a los comerciantes, industriales y financieras, a fin de ser hábil protector de sus intereses.

Con ello la política agrícola se condicionó completamente a la política monetaria y financiera, cuyo efecto indirecto a través de la devaluación de 1954 fue incorporar a la producción comercial a un buen número de agricultores de temporal, ya que con una moneda subvaluada se lograba contrarrestar la carestía y la sustitución de exportaciones agrícolas ante la reactivación de la economía estadounidense.⁵²

El resultado de las acciones administrativas y políticas, permitieron excedentes en los cultivos básicos (50,000 toneladas de maíz y 50,000 toneladas de frijol)⁵³ que se aumentaron con la cosecha del ciclo 1954/1955, obligando al gobierno a extender la capacidad de

52 CEPAL. "Caracterización de la política agrícola mexicana en diferentes periodos de los años 20 a 70." p. 11

53 *Ibidem*.

almacenamiento a través de los Almacenes Nacionales de Depósito.

Cabe destacar que si bien se logra incrementar la producción, ésta resultó insuficiente ante el ya acelerado crecimiento poblacional.

Si bien desde la administración avilacamachista se procuró incidir en el área productiva a través de programas de infraestructura, se introdujo una prioridad nueva: la estabilidad de los precios, que en el sexenio ruizcortinista pasó a ser el pivote de la política económica. La decisión de conceder una prioridad más alta a la estabilidad de precios, se debió en gran parte a los efectos económicos y políticos de la devaluación. Consecuentemente, la política agrícola se adecúa en términos de complementariedad a la inversión en infraestructura hidráulica heredada de los regímenes anteriores.

En ello, el Estado debía procurar mayores inversiones para afrontar los grandes riesgos de estancamiento en la actividad agrícola.

De esta manera poca importancia recibió, con esta política, la necesidad de brindar ayuda a los pequeños agricultores.

El año de 1954 es importante porque a pesar de los logros para incrementar la producción, producto de proyectos emprendidos en años anteriores, fue necesario, ante los efectos de la devaluación, establecer un Plan de Recuperación y Progreso, que consistió en un aumento a los

precios de garantía de maíz, trigo, arroz y frijol, enfatizando el presidente en una declaración "la urgencia de estrechar la coordinación de la iniciativa privada con la acción oficial."⁵⁴

Bajo esta política de participación de capital privado, se creó el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción, organismo que se encargaría de formular recomendaciones a cerca de :

a) la participación de las inversiones privadas en las obras de riego;

b) el crédito público y privado a la agricultura y a la ganadería;

c) la asistencia técnica y social para luchar contra la erosión;

d) el mejoramiento de los sistemas de cultivo;

e) el seguro agrícola;

f) los precios de garantía;

g) la distribución de productos y

h) los temas que el Consejo considera de interés para el fomento de la agricultura y la ganadería.

Los resultados de esta acción administrativa, no se hicieron esperar, casi todos los cultivos vieron aumentar su volumen y su valor, pero aún así en lo que se refiera al maíz y trigo, siguió siendo necesario importar pequeñas cantidades; pero para no perder lo avanzado, en ese año del

54 Revista Tiempo, Agosto de 1954.

54 se incrementaron los precios de garantía de esos productos.

Para 1955-56, dados los resultados obtenidos, el gobierno poco a poco se fue desligando de la inversión pública hacia el incremento de la producción agrícola, provocando una contracción en los porcentajes de producción del sector primario, demostrándose que el gobierno ruizcortinista careció de un plan de desarrollo a largo plazo, y actuó conforme a metas generales como lo fue el mantener un buen ritmo de crecimiento, concediendo poca importancia a consideraciones sociales y políticas.

En lo que a nuestro tema se refiere, esa política de apoyo a la iniciativa privada se reflejó en la anuencia al latifundismo, a pesar de haberse declarado oficialmente que "...la reforma agraria no se limita al reparto de tierras sino también a toda una estructura económica y jurídica con alcances sociales,⁵⁵ que se contradice con la decisión de lograr el mejoramiento de la producción con base en las grandes y medianas unidades agrícolas de los particulares, sin esforzarse de manera relevante en favor de los ejidatarios o solicitantes de tierras.

Si se repartieron tierras a este sector, éstas fueron de muy baja calidad y al no ser agricultores "solventes", les fue imposible hacerlas productivas.

55 Primer Informe de Adolfo Ruiz Cortines, en México a través de los informes presidenciales, (política agraria), p. 141

En el periodo de Ruiz Cortines el valor de las actividades agrícolas aumentó en un 56.7%, lográndose los índices de crecimiento más altos que se registraran en la historia del sector agrícola mexicano, siendo de gran ayuda las áreas de riego, heredadas de los gobiernos anteriores.

" Al finalizar el sexenio 1952-1958, el país tenía ya una presencia definida aunque contradictoria; una industrialización en plena expansión aunque con lacerantes contrastes con respecto a otros sectores; una agricultura comercial e industrial, pero conviviendo con la miseria endémica de millones de campesinos; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pesada maquinaria burocrática; grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes de los servicios esenciales. Al lado del milagro mexicano veíase la imagen dramática de un país con diferencias abismales. Abríase así una nueva etapa en el discurso oficial que aceptaba todas estas diferencias y que proponía un nuevo proyecto para solucionarlas: -el desarrollo estabilizador-." ⁵⁶

2.7.2 Desarrollo Estabilizador: nuevo modelo económico.

Al ocupar Adolfo López Mateos la presidencia, se genera una desconfianza de parte de los empresarios agrícolas, dando el giro que el presidente le dió a la reforma agraria. Además, para 1959 se debilita aún más la política gubernamental hacia el sector agrícola, disminuyendo el producto de este sector en un 7.1%, pasando

a ocupar la atención gubernamental, las actividades industriales, tanto la mayor parte de su tiempo como el uso de sus recursos.

Durante los primeros años del gobierno lopezmateísta, las partidas destinadas a irrigación se estancaron prácticamente, con lo cual la proporción dentro de las inversiones públicas tendió a disminuir.

Es así como se dan las bases para un nuevo modelo económico, que considera la posible solución a los desajustes de lo planeado en años anteriores, bajo la idea de alcanzar niveles óptimos de desarrollo a través de las desnacionalización y la transnacionalización.

Aquel grupo que poseía el capital nacional se ve asociado con el capital transnacional, generándose un nuevo tipo de empresario, cuyo origen se visualiza con Miguel Alemán.

Ante el proyecto que el gobierno estableció bajo un replanteamiento internacional del capital, condujo a fortalecer el binomio desarrollo/dependencia a través de la expansión del Estado de Bienestar, lo cual implicaba fomentar la industrialización y la urbanización, revirtiendo logros al interior de la economía.

Dicho modelo implicó dependencia, al ser un proyecto proveniente del exterior (elaborado por la CEPAL y el Fondo Monetario Internacional), adoptado por nuestro país, bajo la

idea de estos organismos de convertir a los países latinoamericanos en países industrializados intermedios.

El modelo económico denominado Desarrollo Estabilizador, es un modelo de crecimiento que responde a la situación devaluatoria y de movimientos sociales de fines de los años cuarenta y principios de los cincuentas.

El modelo implica una conjugación de una inclinación o propensión al ahorro creciente (ahorro voluntario) y a la adecuada asignación de recursos provenientes de los préstamos del exterior (deuda externa).

Es decir que frente a los elementos desestabilizadores (devaluación 1948-1949 y 1954), se deben implantar mecanismos estabilizadores en razón del :

- a) ahorro - inversión (de donde se genera a donde se requiera),
- b) precios - salarios, mantener su equilibrio para evitar inflación, - devaluación.

Una de las principales características de este modelo económico, fue la descapitalización del sector primario, ya que se incrementó de sobremanera la transferencia de este sector al sector secundario, lo que llevó al primero a ser dependiente, dado que se provocó la insuficiencia alimentaria.

Hay entonces un decremento en el sector agrícola, al considerar como eje de acumulación de capital al sector industrial, dado que el objetivo de este modelo, era el de proveer a los capitalistas de condiciones favorables en

condiciones favorables en infraestructura y proporcionar bajos costos en los servicios claves como los energéticos.

En el periodo de López Mateos, se anuncia un plan de inversiones del sector público federal de las cuales tres cuartas partes se destinaron al fomento industrial, al agropecuario, al de comunicaciones y transportes y la cuarta parte restante, a vivienda y a servicios públicos urbanos y rurales.

Sin embargo, la agricultura en este periodo mostró una tasa de crecimiento anual menor que la tasa de población.

Ello, entre otras consecuencias, fueron producto de una política que propició que la producción agrícola fuera sustituida por la producción industrial como eje de la acumulación capitalista nacional.

Según Antonio Ortiz Mena, en este periodo la producción creció con más rapidez que la población; hubo una mayor contribución de parte de la manufactura que de la agricultura.

Para Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo, el crecimiento industrial durante el periodo 1950-1967, no fue el mismo para todos los subsectores pues los bienes de consumo como los alimentos industrializados, bebidas, textiles y calzado, disminuyeron proporcionalmente; mientras que la producción de bienes intermedios y de capital, petróleo y electricidad, aumentaron "... en buena parte por la política de sustitución de importaciones que a partir de 1960, aproximadamente, se dirigió crecientemente

'hacia el reemplazo de las importaciones de bienes intermedios y de capital, acompañado de un aumento sensible de las inversiones extranjeras, especialmente norteamericanas."⁵⁷

Para mostrar de que manera aumentó la inversión extranjera en estos años, se presenta el siguiente cuadro:

CUADRO VII

Deuda externa de México:1940-1969. (mills. de dólares)

AÑO	TOTAL ABSOLUTO
1940	260
1946	278
1952	346
1958	602
1964	1,724
1965	1,840
1966	1,965
1967	2,179
1968	2,483
1969	2,832

FUENTE: Ceceña, José Luis; México en la órbita imperial; México, El Caballito, 1980 pp. 203

⁵⁷ Fernández, Paulina y Rodríguez, Octavio; "En el sexenio de Tlatelolco (1964-1976)", Colección La Clase Obrera en la Historia de México. Tomo 13, México, siglo XXI, p. 189

2.7.3 Transferencia de capital entre los sectores de la economía.

En este periodo el sector agrícola desempeñó tres funciones:

- a) proveer productos agropecuarios para los mercados locales y externos;
- b) ingreso adecuado a los productos agrícolas;
- c) ofrecer la base propia para el desarrollo de los otros sectores.

Así se tiene que la agricultura con respecto a la inversión pública, presenta un crecimiento relativo, pues si en 1950 del total de la inversión pública se dedicaba un 20% al sector, en 1960 bajó a 7%, para mantenerse durante esa década en un promedio del 12% en la inversión pública total.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que demuestra la participación de cada sector de la economía en el PIB.

CUADRO VIII

Tasas de crecimiento de la economía mexicana

(1955-1970) base 1960.

	1955-60	1960-65	1965-70
PIB	6.1	6.9	6.7
Producc. agrícola	4.3	4.6	2.7
Manufacturas	7.3	8.8	8.3
Minería y Petróleo	5.3	6.8	7.9
Indice de precios al mayoreo	6.4	2.0	2.8

FUENTE: Banco de México; Angeles, Luis; Crisis y coyuntura de la Economía mexicana, El Caballito, 4a. edic. México 1984, pp. 13

Como se aprecia, en 1960 la participación del sector agrícola en el PIB alcanza el 25% y la industria el 28%, en 1970 la participación del sector primario disminuyó a 18% y la del sector secundario aumentó a 33%.

Tras lo anterior, se da por sentado que el Estado ejerció un vigoroso papel de promotor clave, mediante el gasto público federal en obras básicas de infraestructura, y en producción de bienes y servicios.

Respecto a las acciones estatales indirectas, que se expresan en variados instrumentos de la política económica, involucran transferencias entre la economía rural y los sectores financieros y productivos de la economía urbana. Así, en los términos específicos de funcionamiento de la economía mexicana, los sectores productivos urbanos -y particularmente la industria- fueron vehículo de transferencia de ingresos hacia la agricultura comercial por la vía de los precios de insumos y maquinaria agrícola; en cambio, han sido más bien receptores de ingreso por la vía de los precios relativos de los bienes de consumo que compran los campesinos. En relación al sector financiero, éste canaliza recursos hacia la economía rural a través del crédito agrícola, tanto a la agricultura comercial como a los pequeños productores; en cambio, recibe recursos que se generan en el sector agropecuario y que se emplean en

inversiones en actividades urbanas, depósitos y otras formas de transferencia.⁵⁸

La evaluación de los ingresos que implica esa transferencia representa los efectos negativos para la agricultura del patrón global de desarrollo o la contribución neta del sector al resto de la economía. Su magnitud obligaba a ser compensados por las políticas de apoyo al sector desde el aparato estatal.

Además, entre los años 50 y 60, se efectúan cambios en la composición de cultivos, los precios internacionales desalentaron la producción de trigo, aumentaron los de algodón para después reemplazarla por oleaginosas; más aún, la estabilidad de los precios agrícolas (hasta 1972) desalentó la producción, es así como el crecimiento de la producción agrícola disminuyó a partir de 1965, año en que creció en 1.2% y de 1970 a 1974 llegó a 0.2%.

Como consecuencia de ello, se tiene la poca transferencia de recursos públicos al campo, el carácter selectivo del crédito y la rigidez de los precios de garantía desde 1963.

Para lograr promover el desarrollo nacional, el Estado hizo revisión en el funcionamiento de los órganos administrativos que tenían que ver con los sectores que en primera instancia alentarían la producción industrial así como el fortalecimiento del Estado.

58 Schejtman, Alejandro: "Economía Campesina y Agricultura Empresarial; Tipología de Productores del Agro Mexicano", en Revista de la CEPAL, enero de 1981 p. 83

Dentro de las principales iniciativas para fortalecer la Administración Pública, se encuentra la creación de la Secretaría de la Presidencia, la cual tendría a su cargo la programación financiera y administrativa del sector público.

En lo que respecta a la organización, manejo y explotación de los sistemas de riego, éstos estarían manejados coordinadamente por las Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura y Ganadería.

2.7.4 Agotamiento y crisis: Evaluación del sector agrícola a fines de los años sesenta.

El plan de López Mateos encontró su continuidad en el "Plan de Desarrollo Económico y Social de 1966-1970", presentado por Díaz Ordaz, los dos coincidieron en diversos puntos: pretendían introducir objetivos sociales tales como el mejoramiento de los servicios asistenciales, educación, vivienda y bienestar social; reactivación de la agricultura y ganadería y ponían especial énfasis en las actividades industriales como generadoras de empleo y continuar la sustitución de importaciones.

Desde inicios del sexenio de Díaz Ordaz, el sector agrícola no pudo mantener el ritmo expansivo que lo había caracterizado.

La productividad de la mano de obra del sector se rezagó considerablemente para acentuar aún más los

contrastes entre las zonas rurales y la urbanas y en la distribución del ingreso.

Hasta mediados de la década de los 60's el total de la producción agropecuaria registró una tendencia sostenida y veloz de crecimiento (una tasa media anual cercana al 6%).

Sin embargo, el modelo estabilizador adoptado para la economía y la agricultura nacional inicia su agotamiento, la oferta crece por debajo de la demanda, con un incremento acelerado de los precios del 7.4 por ciento anual para los alimentos y del 12.3% anual para los granos.⁵⁹ El ritmo de crecimiento disminuye drásticamente (a menos del 2% anual), crece poco la producción global, y disminuye la producción por persona, se estabiliza la superficie cosechada total y disminuye la superficie por habitante a los niveles más bajos registrados históricamente, caen las exportaciones y aumentan las importaciones de productos agropecuarios.

Con anterioridad a la crisis, la acción estatal, principalmente mediante la inversión pública en la infraestructura de carreteras y sobre todo en las grandes obras de riego, había sido decisiva para el sector agropecuario, a fin de que enfrentara el desafío de ocupación de los recursos naturales disponibles. Pero por cuantiosos que hayan sido tales recursos, no representaban necesariamente una aportación "neta" del conjunto de la economía al sector agropecuario, cuya significación tiene

⁵⁹ Gómez Oliver, Luis: "Hacia una fundamentación analítica para una nueva estrategia del desarrollo rural"; Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, Núm. 12, México 1977.

que evaluarse en los marcos de una diversidad de formas de transferencia de ingresos y recursos financieros de distinto signo entre la economía urbana y la economía rural.

La misma participación estatal, cada vez más activa, operada en muchos planos (precios de productos, insumos, políticas crediticias, etc.), ejemplo de ello dentro de la estructura administrativa del estado, lo fue la aparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), quien sustituyó a CEIMSA.

Dentro de sus objetivos fundamentales estaban: desarrollar el modelo rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo, mantener reservas de artículos de primera necesidad que protegieran el abasto del país y regular los precios de subsistencias populares en el mercado de consumo.

Sin embargo, esta expansión de las instituciones públicas en favor del campo, contrastó con la baja en la productividad agrícola, quien tuvo una tasa de crecimiento anual menor que la tasa del incremento poblacional (3.5%) siendo el aprovechamiento de la superficie irrigada de un 69% en 1965.⁶⁰

El deterioro de la agricultura repercutió indiscutiblemente en otros sectores, ya que como se explicó con anterioridad, uno de los mecanismos más utilizados en el proceso de industrialización fue la transferencia de

⁶⁰ Fernández Santillán, José; Op.Cit. p. 99

recursos agrícolas para importar bienes intermedios o de capital.

Fernández Santillán considera que las limitaciones agrícolas fueron causadas principalmente por: la orientación hacia el mercado externo; la dificultad para aumentar las exportaciones; el estancamiento de los precios de los productos, el régimen de tenencia de la tierra; la falta de apoyo técnico y financiero.⁶¹

Indiscutiblemente, también influyó mucho la localización de los sistemas de riego, que se impulsaron en la región noroeste principalmente.

Para finalizar, es preciso considerar que en este periodo a pesar del "espíritu de cambio", no fue posible instrumentar las medidas administrativas integrales, creándose graves confusiones, irracionalidad y abusos burocráticos, que fueron reflejo de la falta de planeación .

En el siguiente periodo, estas deficiencias saldrán a flote al tener que enfrentar sus consecuencias y carencias.

61 Idem.

CAPITULO III

CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FRENTE A LA CRISIS AGRICOLA (1970-1982).

3.1 ANTECEDENTES.

En el capítulo anterior se realizó una revisión de los planes y programas que los gobiernos POS-REVOLUCIONARIOS emprendieron para apoyar al agro mexicano, a fin de obtener un nivel de producción que satisficiera las necesidades de cada proyecto sexenal.

A partir de dicha revisión, es posible caracterizar la actividad agrícola de la siguiente manera:

a) De 1930 a 1945, se desarrolla la etapa de recuperación del país de los estragos de la Revolución y se caracteriza por el excedente en la producción agrícola,

b) De 1945 a 1965, se registra una espectacular expansión del sector, la cual se refleja en el incremento de la tasa del PIB agrícola que llega al 3.1% por habitante⁶², recuérdese que dicho incremento es reflejo de la construcción de obras hidráulicas.

A partir de 1966, se manifiesta un incremento en la población y se empieza a vislumbrar la crisis agropecuaria, en gran medida por las políticas emprendidas durante el modelo de desarrollo estabilizador.

62 Oswald, Ursula; Gaceta UNAM, 19 de Noviembre de 1990, pp.8-9, México. Investigadora del Centro Regional del Investigación Multidisciplinaria (CRIM) en Cuernavaca Mor. UNAM.

En este capítulo se dará paso al análisis dos de los últimos sexenios, partiendo de las consecuencias del Desarrollo Estabilizador, para pasar a comprender la política de Luis Echeverría A. (1970-1976) en relación a la producción agrícola, y llegar a comprender los diversos cambios estructurales de la Administración Pública, durante y después de su gobierno, teniendo como eje de análisis, la fusión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, para dar origen a la actual Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, como una alternativa de recapitalización del agro mexicano, ello al inicio del gobierno de López Portillo (1976-1982). Al analizar las medidas de este sexenio, es con la implantación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que se puede decir que el país logró una cierta autosuficiencia alimentaria.

Sin embargo para 1983, durante el gobierno de Miguel de la Madrid entre los años de 1982-1988 (objeto de análisis del siguiente capítulo), aunado al problema de la devaluación y la crisis económica, México requirió volver a importar gran cantidad de granos básicos, siendo instrumentadas políticas que apoyan a la gran burguesía agroindustrial, recrudesciéndose al déficit en la autosuficiencia alimentaria.

3.2 PERIODO DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ (1970-1976).

3.2.1 Consecuencias del Desarrollo Estabilizador.

A principios de la década de los años setenta, aparece un fenómeno denominado -estancamiento con inflación-, indicador de una crisis que era producto del fracaso del modelo de desarrollo adoptado por el gobierno en la década anterior: el desarrollo estabilizador.

Para mostrar ello, es necesario recordar que entre 1935 y 1970, el país se había transformado de una economía predominantemente agrícola y rural, a una urbana e industrial, ello se refleja en los porcentajes de la población que emigra a los centros urbanos, provocando que de manera significativa disminuyera la importancia relativa de las actividades primarias, lo mismo como fuente de ocupación de la mano de obra que en su participación en el producto interno bruto.

"... pese a que la agricultura registró (...) un crecimiento sostenido en términos absolutos, en 1935 alrededor del 67% de la población económicamente activa se dedicaba a las actividades agrícolas y similares y, en 1970, menos del 40%; la contribución de esas actividades al PIB disminuye de 21% al 11% entre 1935 y 1970; en cambio, en ese periodo, la participación de las actividades industriales pasó de 24% a 34%."⁶³

63 Tello M., Carlos; La política económica en México 1970-1976, Siglo XXI, México 1989, p. 13

A pesar de la imagen de crecimiento económico, el país enfrentaba un freno en el desarrollo de aquellas industrias punta para la economía, pero lo más grave, es que la autosuficiencia alimentaria, se hizo insostenible debido a la descapitalización del campo, de la lenta expansión de las áreas bajo riego, entre otros factores.

Sin posibilidad de crédito para producir en el campo, se recurría a la emigración hacia las ciudades, ya que aún dentro del estancamiento, las actividades industriales resultaban más productivas.

Junto con la tierra, la maquinaria estaba concentrada, pues quienes poseían predios privados mayores de 5 hectáreas, contaban con el 67% de los tractores, el 68% de camiones, mientras más del 80% de los arados de madera se encontraba en predios ejidales o pequeñas propiedades menores de 5 hectáreas.

"Una comprobación empírica la ofrecen las encuestas oficiales, en las que se aprecia que mientras la actividad del trabajo ocupado en el medio rural generaba en 1969 el valor agregado más bajo de la economía nacional (1/3 del promedio, once veces inferior al del trabajador ocupado en manufacturas), la participación de la población rural (47% del total nacional) en el ingreso social apenas alcanza el 12.47 en 1977. Esta reducida participación de la población rural en la distribución del ingreso, deriva de su baja productividad y de una política de precios orientada a proteger la acumulación de capital industrial, impide que este sector acumule medios de

producción que permitan elevar su productividad...⁶⁴

Es importante remarcar el hecho de que para 1970 la actividad agrícola dejó de cumplir el papel de promotor del desarrollo nacional, que desempeñó de 1945 a 1965, cuando la tasa anual de crecimiento fue de más de 6.1%, siendo para el sector primario de 8.2% entre 1935-1955, disminuyendo a 3.9% anual de 1955-1965, para bajar al 1.2% al llegar a 1970.⁶⁵

Desde luego que la baja en la producción de granos, dependió de la poca atención a las superficies incorporadas al cultivo bajo riego, por lo que con mayor razón se abandonó a los pequeños propietarios, encargados de las superficies bajo cultivo de temporal; tras ello, su fue minando el potencial de desarrollo agrícola del país y por ende la posibilidad de expansión de la industria y de la economía nacional.

Además, al desearse reactivar la industria, se pensó en mantener una política de precios bajos para los productos del campo, política que significó apoyar a la industria en detrimento de la producción del campo.

Entre 1945 y 1955, la tasa media anual de crecimiento de la agricultura, en términos reales, fue de 8.2%; de 1955 a 1965, la tasa anual disminuyó a 3.9% y en periodo de 1965 a 1970, el crecimiento fue sólo de 1.2%. Durante el primer periodo, la superficie que se incorporó al cultivo y los

64 Revista Nexos, No. 23, México, noviembre de 1979, p.16

65 Banco de México, Informes Anuales, 1969.

rendimientos por hectárea aumentaron: 110 mil hectáreas al año en promedio se incorporaron al cultivo bajo riego y los rendimientos anuales crecieron 5% el algodón al año; 4.5% el trigo, 4% el frijol y 2% el maíz. Entre 1955-1965 la superficie incorporada al cultivo bajo riego al año bajó a 65 mil hectáreas y, a pesar de que los rendimientos del trigo y el algodón crecieron de manera significativa en el periodo (45% y 70% respectivamente) y los rendimientos al haberse concentrado la investigación y la asistencia técnica en ciertas zonas y ciertos cultivos, de hecho permanecieron sin cambios.⁶⁶

Cabe destacar que como una consecuencia secundaria de esta política, comienza a emerger el grupo de los marginados, fenómeno que significó un profundo cambio en la estructura social mexicana.

Retomando la idea de la baja participación del sector público, no sólo en los campos tradicionales de la actividad económica, sino en nuevos campos, orilló a retrasarse en los servicios, como lo fue la falta de infraestructura, su mal aprovechamiento y la escasez de bienes básicos. A partir de ello, creció el índice de las importaciones tanto de alimentos como de productos derivados del petróleo, tal y como lo señala el cuadro siguiente:

⁶⁶ Tello M. Carlos; Op.Cit. p.27

CUADRO IX

México, Importación de Mercancías
(mills. de dls.)

	1967	1968	1969	1970
Total	1,748	1,960	2,087	2,327
Alimentos	17	11	13	75
Petróleo	40	37	50	54

Fuente: Banco de México, Informes Anuales.

Como puede observarse, en el año de 1969 se incrementó el promedio de importación de ciertos productos agrícolas, principalmente el maíz, ello como causa del desastroso ciclo agrícola que se generó ese año.

Así pues, México se encaminaba a una nueva década, arrastrando una insuficiencia agropecuaria que se encontraba paralela a una excesiva concentración del ingreso, que conllevó a que en el nuevo sexenio (1970-1976) se llevaran a cabo ciertas medidas que llevarían en sí contradicciones, esto con base en las consecuencias que se presentaron al establecer, como se verá en el siguiente apartado, políticas administrativas en pro de incrementar la intervención y trascendencia de la administración pública, en el logro de los objetivos del Estado Mexicano; de manera particular, el pretender mejorar e incrementar la productividad de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, que representan para México en buena medida, el factor catalítico de la economía nacional.

3.2.2 Primera Etapa del Sexenio 1970-1976.

Uno de los primeros objetivos del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, fue el de promover la producción básica, hecho que implicaría una mayor acción por parte del Estado, sin embargo, las medidas que se tomaron sólo provocaron agravar a corto plazo, la problemática.

Este hecho no fue gratuito debido a que en el marco internacional, se presentó una contradicción en las actividades económicas en diversos campos, fenómeno que afectó inevitablemente a nuestra economía, al ser dependiente de un mercado externo.

Ante este contexto y las ya mencionadas consecuencias del llamado "Milagro Mexicano", a este sexenio lo caracteriza la creación de un sinnúmero de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como también la instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos.

En lo que respecta al sector agrícola, éste sufrió más que ningún otro la crisis de la economía mexicana, pues su ritmo de crecimiento fue más lento: de 1940 a 1970 alcanzó el 7% en promedio, de 1970 a 1976 disminuyó al 5%⁶⁷, reflejo de que fue el sector más desprotegido y que más resintió el peso del desarrollo industrial.

⁶⁷ Olmedo Raúl, ponencia presentada ante la Comisión Federal Electoral, en Revista Reforma Política No.6, 9 de junio 1977.

De aquí que se haya resuelto poner en práctica ciertas medidas en favor del campo, tal como fue el de dar apoyo crediticio, pero enfatizándose la necesidad de cambios estructurales e institucionales en favor del sector.

"La crisis hizo imperativa la unificación de diversas instituciones que operaban en el campo; a nadie escapó que la baja de la producción tenía que ver con el atrofiamiento burocrático provocado por el gran número de organismos públicos que, con mucha frecuencia, tenían duplicidad de funciones y a veces hasta actividades contradictorias, por lo cual fue expedida la Ley General de Crédito Rural...y... la creación de la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, que trató de definir metas y objetivos para unificar esfuerzos y criterios de las instituciones dedicadas a este sector"⁶⁸.

Sin embargo como ya se mencionó, se establecieron medidas que al final provocaron contradicciones, pues a falta de una infraestructura institucional propia, aquellos organismos creados, no lograron su propósito.

Más aún, al interior de las secretarías relacionadas con el área agrícola, ninguna sufrió modificaciones importantes y trascendentales, ya que las estructuras administrativas se mantuvieron, así pues, se heredan y se mantienen las estructuras y sobre ellas se implementan proyectos y programas que al conjuntarse con estructuras de

68 Fernández Santillán. Op. Cit. p.121

sexenios pasados, no lograron resolver la problemática agrícola.

Dentro de los programas y cambios a rescatar del sexenio, cabe mencionar que a partir de 1971 el Jefe del Poder Ejecutivo Federal, estableció las bases jurídicas, técnicas y administrativas de un ambicioso plan de reformas a la administración pública, que en su conjunto se conoce como REFORMA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO, subrayándose que "más que cambios estructurales formales, el país requería un cambio en las actividades".⁶⁹

Ante tal renovación, la Administración Pública como brazo de ejecución y como fuerza organizativa, se transformó a fin de llevar a cabo los esquemas del nuevo proyecto.

Dentro de los propósitos y objetivos de la Reforma Administrativa, se buscaba dar una respuesta orgánico-operativa del sector público en todas sus áreas y niveles, en pro de incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus funciones. Así también, y muy especialmente, se tiende a instrumentar una administración pública que permita a los ciudadanos y a la sociedad en general su constante mejoramiento económico, social, político y

69 García Cárdenas, Luis; "Las innovaciones administrativas en el Sector Público y su importancia en el campo" en Revista de Administración Pública No. 28 Vigésimo Aniversario, México 1975, p. 75

cultural, así como una atención expedita de los servicios que soliciten del sector público.

El documento editado por la Secretaría de la Presidencia, denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976", estableció un marco conceptual que incluyera la interacción de órganos y mecanismos del sistema de reforma; revisión global de las actividades gubernamentales con criterios sectoriales y regionales y la implantación de sistemas administrativos comunes a todas las instituciones: programación, presupuesto, información y estadística; organización y métodos; bases jurídicas, entre otras.

A partir de la idea de lograr un desarrollo nacional que permita la participación de la sociedad en general, es innegable que se considere al sector agropecuario como aquel en el cual, dadas las condiciones ecológicas del país, radique la base de dicho desarrollo. Es por ello que la productividad en las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, representan para México, en buena medida, el factor catalítico de la economía nacional.

A través de la historia de México se observa la preocupación de los gobiernos, sobre todo de los postrevolucionarios, por darle al sector agropecuario una atención permanente y creciente, tratando así de corresponder a las demandas de satisfactores alimenticios que reclama el acelerado crecimiento de la población, así

como a las cada vez mayores expectativas del mercado internacional sobre los productos del campo.

Existe un factor más que justifica y alienta el interés del gobierno por mantener organizado el sector agrícola en beneficio de su mayor productividad y bienestar, que está representado en el hecho de que en el ámbito rural habita en esos años, aproximadamente el 43% de la población total del país. De esta manera, México además de ser eminentemente agrícola por su ecología, lo es también por su población.

Al marco histórico de referencia se debe agregar que el acelerado desarrollo urbano e industrial y comercial que se había dado en los últimos años, tenía ciertas consecuencias sobre la productividad y bienestar en el campo, entre ellas:

- Las expectativas del desarrollo polarizado habían producido un éxodo de campesinos hacia zonas suburbanas y urbanas,
- Un deterioro en la disponibilidad de la mano de obra campesina,
- Una disminución en la producción y productividad agropecuaria.

Ante este difícil panorama, particularmente el de L.Echeverría, fijó entre sus prioridades de gobierno: aumentar la producción del campo para evitar así la escasez de bienes básicos en la alimentación de la población. Tal objetivo se instrumentó de diversas maneras y con variable apoyo. En algunos casos la mayor parte del apoyo del gobierno se derivó hacia la política de riego; en otros, la producción de cereales y leguminosas; entre otros más, la

producción ganadera y finalmente, en algunos casos la actividad forestal.

El respaldo gubernamental para el desarrollo de esta actividad no fue uniforme, ya que los parámetros para su impulso se basaron en la idea de que la ecología agropecuaria, variable por naturaleza, demandaba prioridades en la asignación de recursos oficiales, exigiendo un trato diferente en el tiempo y en el espacio de cada una de las actividades productivas agropecuarias.

A partir de esta concepción del problema, se llevaron a cabo las siguientes políticas:

- Formación de distritos de riego en zonas de elevado rendimiento agrícola,
- Asistencia técnica gratuita,
- Tasas impositivas bajas para bienes agropecuarios de importación y exportación,
- Precios de garantía para determinados productos, entre otras medidas.

A pesar de los cambios establecidos por la Reforma Administrativa, ésta no implicó un cambio de raíz en la estructura de las dependencias encargadas, de manera directa, de la supervisión de la actividad primaria: la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

3.2.3 Política Económica: enfrentar la crisis.

La década de los setenta marca una etapa clave en la historia del país, debido a que se declara el principio de una crisis, que como consecuencia del modelo de desarrollo anterior, se manifiesta de tal manera que "... la estrategia del gobierno consistió en instrumentar una política económica, que gira sobre el eje de un modelo de desarrollo autosostenido y de alcance social, lo que se tradujo en un instrumento sustancial del gasto destinado al bienestar social. Sin embargo, como el capitalismo mundial empieza a vivir un proceso de recesión combinado con inflación generalizada, la respuesta de la inversión nacional y extranjera es de carácter limitado, pues la expectativa para alcanzar tasas de ganancia atractivas se hace cada vez más incierta.(...) Los objetivos de la política económica de este gobierno requerían simultáneamente de una expansión pública y privada, incluyendo la extranjera, a fin de alcanzar las metas cuantitativas en materia de empleo y ampliación de la oferta de bienes de consumo agrícola e industriales, así como la de bienes de inversión. (...) Ante el aumento del gasto público no se instrumentó la política correlativa de

ingresos, que pudiera financiar en los términos más equilibrados posibles el desarrollo económico de México".⁷⁰

La situación crítica de nuestro país coincide con una crisis prolongada a nivel mundial, que al combinarse con el perfil recesivo y con la desarticulación de las relaciones fundamentales del modelo de desarrollo, desembocan en una fuerte crisis a nivel nacional; que en realidad es una crisis de carácter estructural combinada con una recesión conyuntural.

Un aspecto fundamental en el proceso de la crisis, es sin duda, el decremento en la actividad productiva, que es producto, a su vez, del descenso de la tasa de inversión, dando como resultado el lento y en algunos años nulo crecimiento del PIB.

La disminución de la tasa de inversión, al contraer la expansión de la oferta, explica en parte el fenómeno inflacionario y conductas especulativas generalizadas, provocando distorsiones en la conducta de ahorradores e inversionistas, desalentando el empleo productivo del capital y estimulando el rentismo y la fuga de capitales, tal y como ha sucedido en los últimos años.

De tal manera, el sector privado tenía gran "reticencia a canalizar parte de las utilidades obtenidas hacia la acumulación de capital, en la medida que el Estado propició de manera directa o indirecta que las utilidades crecieran

70 Salyano Rodríguez, Raúl; La Administración de la crisis en el Estado mexicano, ediciones INAP, México, 1a. edición, 1985 p. 87

exponencialmente, aunque no por la vía de la productividad, la organización y el esfuerzo, sino por la vía de las ventas y de la especulación comercial y financiera".⁷¹

La recesión en el sector productivo y la contracción de la inversión son partes fundamentales en el proceso inflacionario, que se presentó desde principios de la década de los setentas. Sin embargo, es necesario señalar que el proceso inflacionario, tuvo su fuente matriz en la recesión del agro mexicano que comenzó en la mitad de los años sesenta. Además, desde luego se agregó y combinó, durante la década de los setenta el receso de la producción industrial, de tal manera que se generalizó el fenómeno.

La recesión del agro fue producto de muchos años de abandono por parte del gobierno, que no le prestó la atención adecuada en prácticamente todos sus aspectos (financiero, tecnológico, jurídico, de bienestar social).

Los planes del gobierno por estimular nuevamente el desarrollo mediante el estímulo de la demanda se vieron frustrados por una oferta agrícola inflexible, pues los precios de garantía se mantuvieron fijos como en la década anterior, primer síntoma de que la estabilidad de precios era cosa del pasado. El detrimento del sector agrícola, no solamente contribuyó a desatar la inflación, sino también, a la aceleración del déficit externo, pues el agro mexicano era incapaz de satisfacer todas las necesidades internas.

71 *Ibíd.* p. 96

Tras lo anterior, los apartados siguientes tratarán con mayor detalle la problemática agrícola y las políticas que caracterizaran al sexenio, desde la Reforma Administrativa pasando por la Crisis Agrícola, hasta sus políticas para solucionarla: Asignación de Recursos y Política Hidráulica.

3.2.4 Reforma Adminsitrativa

La situación de crisis en la década de los setenta provocó la necesidad de una reorganización de la Administración Pública, con la finalidad de garantizar la realización de los programas que se llevarían a cabo mediante la coordinación de esfuerzos y el uso racional de los recursos materiales así como del personal público.

Dentro de las reformas sustanciales de la Administración Pública Federal, destinadas a fortalecer y mejorar la participación de algunas dependencias con miras a elevar su rendimiento y establecer vínculos de coordinación dentro de un propósito de programación sectorial.

Se creó una serie de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones y fideicomisos, también se actuó sobre el proceso de comercialización e industrialización de productos agrícolas y en la expansión de la infraestructura en el campo.

En este período las empresas y organismos públicos desempeñaron un importante papel en el actuar del sector público.

El presidente Luis Echeverría propone como vías de acción, dentro de la Administración Pública Mexicana:

- 1) La Reforma Política y
- 2) La Reforma Administrativa.

La Reforma Política persiguió la participación de fuerzas heterogéneas que lograran la activación de la vida políticas del país. Esta apertura democrática viene a dar legitimidad a la relación Estado-Sociedad, al permitir la representatividad de corrientes ideológicas.

La Reforma Administrativa tuvo como objetivo prioritario lograr la eficiencia de la acción pública.

Respecto a esta última, en 1971 se creó la Dirección General de Estudios Administrativos, la cual contribuyó a que la Comisión de Administración Pública quedara encargada de la coordinación global de los trabajos que conllevarían a su vez a la reforma administrativa.

Se dispuso que cada dependencia del Ejecutivo estableciera unidades de programación encargadas de señalar objetivos precisos de trabajo para formular los planes que permitieran alcanzar el desarrollo del país.

Echeverría propone la creación de la Comisión Coordinadora y de Control del gasto público, como un

mecanismo administrativo para planificar sectorialmente el desarrollo del país, con la cual se buscaba también poder realizar elevaciones anuales de los programas, cuyo sustento se dió con la implantación del sistema -Presupuesto por Programa-, buscando con ello mayor eficacia y eficiencia en las tareas gubernamentales.

Se publicó la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Se efectuaron cambios en los artículos 1o., 17o. y 18o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así como de los artículos 26o. y 28o.

Otro de los objetivos de este sexenio se ve reflejado en la política de subsidios que instauró el gobierno federal a las empresas y organismos paraestatales que cuenta con 5,000 millones de pesos en 1969 y crece a 17,000 millones en 1971.

Se consideró prioritario y estratégico apoyar el crecimiento de sectores como el petroquímico, el de fertilizantes y el de agricultura.

Respecto a este último sector, en el siguiente apartado se mostrará la política de inversión y gasto que durante este sexenio se estableció.

3.2.5 Crisis de la agricultura.

La crisis del capitalismo mexicano perdura durante el sexenio de Echeverría y para hacerle frente se impulsó

fuertemente la política de masas por medio de mecanismos legales como la ejecución en este periodo de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo, además dicha crisis afectó indudablemente al sector primario, por lo que el gobierno aplicó medidas tales como la colectivización del ejido a fin de incrementar la producción agrícola, cubrir la demanda de alimentos, materias primas, productos para la exportación y controlar el desempleo. A fin de apoyar el cooperativismo se expidió la Ley de la Reforma Agraria de 1971, propiciando entre otras cosas, el otorgar protección a los campesinos en caso de que se expropiaran tierras ejidales.

Además, la crisis obligó al gobierno a tomar otras medidas de carácter jurídico-administrativo, como lo fue la Ley General de Crédito Rural para fusionar la banca oficial agropecuaria, de ahí la creación del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) a través de la fusión del Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional Agropecuario y el Banco de Crédito Agrícola, los cuáles mantenían duplicidad o contradicción de funciones.

Sin embargo, la relación entre las distintas dependencias que ejecutaban acciones dentro del sector agropecuario, se hizo más compleja, el desorden con que éstas fueron surgiendo, multiplicaron considerablemente los efectos negativos con que se llevaron a cabo las acciones.

Además, si se logró consolidar el sector agrícola, fue el caso de las áreas de riego, las cuales se encontraban en manos de los capitalistas agrícolas, quienes poseían grandes

extensiones de tierra y utilizaban maquinaria, fertilizantes y pesticidas, consiguiéndose así, una producción considerable por hectárea y hombre ocupado, exportando materia prima, cumpliendo de esta manera con su función de proveedor de divisas. Frente a esta parte del sector agrícola, se desarrolló otra basada en el minifundio (privado y ejidal) que no contó con medios de producción y tecnología, hecho que originó una baja productividad principalmente en el renglón de alimentos básicos para la población. Ambos sectores se combinaron entre sí para constituir la base del crecimiento de la industria.

"El estado de gran parte de los ejidatarios, minifundistas, comuneros y jornaleros temporales o permanentes en 1970, mostraba un franco deterioro. En cambio el latifundio abierto, el neolatifundio y algunas auténticas propiedades (sobre todo las relativamente más grandes en los distritos de riego) habían tenido una época de gran prosperidad. La acumulación que del campo derivaban la trasladaban a otros negocios urbanos que iban predominando en la atención de los empresarios de la tierra"⁷²

Reflejo de esta estructura fue la desaceleración en los ritmos de crecimiento de la agricultura, notándose el bajo porcentaje de participación del PIB agrícola dentro del PIB total, ya que en 1965 el producto agrícola representaba el 9.8% del total, en tanto que en 1982 sólo representó el 4.6% del total nacional.

⁷² Tello, Carlos; Op.Cit. p.107

A partir de 1965 la superficie agrícola cosechada mostró un estancamiento, pues en el periodo 1950-65 registró una tasa de crecimiento anual del 3.7%, en tanto que de 1960 a 1970 sólo es de 2.1% anual y para el periodo 1970-80 es de tan solo 1.2% anual.

También se redujo la producción por el estancamiento de la superficie cosechada ya que en 1965 fue de 14.7 millones de hectáreas, extensión similar a la de los años de 1970 y 1976 que registraron 14.5 millones de hectáreas, respectivamente. El comportamiento fue desigual en lo que se refiere a las áreas de riego con respecto a la de temporal, siendo que las primeras crecieron entre 1966 y 1976 de 2.7 a 4.9 millones de has., frente a las de temporal que disminuyeron en 2.1 millones de has.

Así se tiene que el ritmo de la superficie cosechada se redujo de 1971 a 1976 en 1% anual, y tuvo un crecimiento del valor de la producción en solo 0.5%, en cuanto al crecimiento de la superficie de riego y de temporal no fue constante, ya que mientras la primera creció a un ritmo de 8.2% anual, en la segunda disminuyó un 4.2%, en lo que se refiere a la producción en las zonas de riego, se incrementó en un 4.4% anual, no así en la temporal que decreció 2.3%.

Por otra parte, "la superficie de irrigación aumentó con un ritmo moderado creciente y pasó del 3.2% anual durante 1965-1970, al 3.9% durante 1970-1974", mientras la superficie de temporal "tuvo tasas de crecimiento negativas

de cerca de 0.6% de 1965 a 1970 y de cerca del 2.6% de 1970 a 1974".⁷³

La superficie destinada a cultivos básicos llegó a ocupar casi las tres cuartas partes del total de la superficie agrícola cosechada. Sin embargo, en la década de los setentas se registró una tasa negativa de crecimiento del 0.6%, cobrando importancia los cultivos de las oleaginosas, hortalizas y forrajes, así pues, el ritmo de crecimiento de la producción de alimentos básicos disminuyó de tal forma, que es en los granos básicos en donde se manifiesta esencialmente la crisis agrícola.

La producción de arroz registró una tasa de crecimiento anual de 4.8% en el periodo 1950-1965, mientras que para 1965-1980 sólo fue del 1.2% anual. Para el frijol fue más drástica la caída, al crecer 8.6% anual en el primer periodo y sólo 0.8% en el segundo. Lo mismo ocurrió con el maíz, pues pasó del 7.2% anual al 2.2% respectivamente. En el caso del trigo la tendencia fue la misma con una tasa anual en el primer periodo del 9% y en el segundo sólo registró un crecimiento del 1.7% anual.

Esta situación llevó a la necesidad de recurrir a cada vez mayores niveles de importación de alimentos básicos a fin de poder cubrir la demanda por parte de una población en constante crecimiento. (Véase Cuadro X)

73 Luiselli; "La crisis agrícola a partir de 1965", en Trimestre Económico No. 39, México, FCE, p. 447.

CUADRO X

**PROMEDIO DE LA BALANZA COMERCIAL
DE GRANOS BASICOS EN MEXICO
1965-1981
(toneladas)**

PERIODO	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES
1965-69	19,641	1,352,097
1970-74	1,352,097	205,102
1975-79	2,026,423	87,326
1980	5,648,609	27,036
1981	4,667,637	9,419

FUENTE: Elaborado con datos de Economía Agrícola Vol.VIII, No. 12, SARH, México.

Tras lo anterior, es factible considerar el carácter dual del campo en dos sectores: uno, el de temporal, que cuenta con un tipo de cultivo tradicional (sin apoyo técnico ni económico) y que abastece a un mercado interno de manera ineficiente; el otro, el de riego, un sector que llegó a concentrar los recursos productivos de avanzada tecnología, orientando su producción a proveer a las ramas económicas más dinámicas de la economía, de aquí que la agricultura para esta década se subordinó a la industria y como efecto se presentó la disminución de la productividad de granos básicos, el desplazamiento de la mano de obra y la migración campo-ciudad.

Más aún, se observa que la escasez de granos básicos ... el abandono a la producción temporalera y la subordinación de la agricultura fuerte sobre la débil,

originaron graves problemas que constituyen la crisis agrícola como son:

- a) reducción de la superficie maicera;
- b) estancamiento de la producción de granos básicos;
- c) crecimiento desmedido de la producción de oleaginosas, cártamo, soya y también de forrajes, sorgo, alfalfa, cebada y avena entre otros, que sirven para alimentar al ganado. Esto constituye una magnitud considerable con la ventaja de ser más redituable que el maíz o el trigo.⁷⁴

En cuanto a factores estructurales, la crisis del cultivo de granos básicos se explica en primer término, por el deterioro incontenible de la agricultura, principalmente la productora de maíz, de frijol y arroz como efecto de los bajos precios de comercialización, de la falta de apoyo crediticio y tecnológico, y del agotamiento de las tierras de temporal; en segundo, frente a la caída de la rentabilidad de los granos tradicionales, se produjo su desplazamiento por otros productos, forrajeros y oleaginosas, por su alto rendimiento y por la expansión de su demanda; tercero, las inversiones se orientaron a otras actividades, comerciales y agroindustriales.

74 Revista Proceso, No. 168, México, enero de 1980, p.9

3.2.6 Alternativas de Recapitalización.

El estancamiento agrícola, efecto directo del Desarrollo Estabilizador, se debió a que el sector agrícola resintió la política económica estatal de varios sexenios, que disminuyeron el gasto en este aspecto para canalizarlo al sector industrial, creando economías externas que incentivaron la transferencia de capital del campo a la industria, afectando la producción agrícola que disminuyó en algunos de sus productos.

Ante esta situación, el gobierno de Echeverría da forma al Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal de 1971 a 1976, que tuvo como marco el asegurar el abastecimiento de alimentos y materias primas para la industria, reduciendo de manera proporcional el total de la inversión pública del 14.2% en 1966-70 al 13.4%.

Sin embargo, en 1971 se ponen en práctica diversos mecanismos de apoyo al campo, como lo fue, el implantar planes, programas, políticas y leyes cuyos objetivos se encaminaron a mejorar la organización del sector público, adecuando sus entidades a las necesidades de planeación.

3.2.6.1 Planeación Económica: Sector Primario.

Para los propósitos de la estrategia de "desarrollo compartido" la eficiencia de la Administración Pública resulta necesaria, de aquí que los instrumentos utilizados

por el Estado para ejercer la rectoría del desarrollo requiera modificarse y así establecer las bases para la moderna planeación económica y social, surgiendo de este principio en el año de 1971 el PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA del Poder Ejecutivo Federal, ya tratado en apartados anteriores, y que servirá de marco para posteriores programas en apoyo directo o indirecto al sector primario.

a) Comisión Nacional Coordinadora.

Con la finalidad de corregir el "atrofiamiento burocrático" que se vivió en el sexenio anterior, se creó la Comisión Coordinadora, como mecanismo que permitiría "planificar" sectorialmente el desarrollo del país, definiendo los objetivos y metas de los organismos dedicados a la atención de este sector, procurando unificar tanto los esfuerzos como los criterios de ellas; pero al no contar con una estructura propia, sus esfuerzos fueron vanos: "...la comisión tenía el grave defecto de no contar con una infraestructura institucional propia que le permitiera ponerse a la altura de aquellas instituciones que supuestamente iba a coordinar, por lo que al no haber una ligazón interinstitucional sólida, por muy buenos propósitos que hubiera, el intento no pudo fructificar".⁷⁵

75 Fernández Santillán, José: Op.Cit. p. 121

b) Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

En 1971 con el fin de canalizar recursos a las áreas rurales con un enfoque multisectorial y participativo, se acuerda un proyecto de desarrollo rural con apoyo crediticio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

c) Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social: Plan Nacional Hidráulico y el Plan Nacional Agrícola.

Para 1974, bajo condiciones diferentes y más extremosas, el gobierno de Echeverría expone un nuevo Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social con el objetivo de impulsar el crecimiento nacional, favoreciendo la creación de empleos y en lo que respecta al sector primario de la economía, se propone canalizar mayores recursos al campo, así como mejorar el aprovechamiento de la tierra y del agua y fomentar infraestructura para el beneficio de la población rural, este propósito es formulado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la cual en 1975 participa en la formulación del Plan Nacional Agrícola (PNA) y bajo el mismo principio la Secretaría de Recursos Hidráulicos formula el mismo año el Plan Nacional Hidráulico (PNH).

El PNA pretende en la década de los setentas, conseguir la autosuficiencia alimentaria, canalizando mayores recursos al campo, mejorando así el aprovechamiento de la tierra y el agua e incrementando el rendimiento unitario de los cultivos y ampliando la superficie cultivada.

Así, el sector agrícola debía cumplir las siguientes funciones:

a) proporcionar alimentos para el propio sector y para el resto de la economía;

b) proporcionar materias primas para la industria a través de la exportación de alimentos y productos no manufacturados;

c) proporcionar las divisas indispensables para importar el capital que demanda una industria naciente;

d) por último, servir de retén a la mano de obra que se genera en el propio sector.

Por su parte la Secretaría de Recursos Hidráulicos bajo convenio firmado por el gobierno de México, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, y con base en el acelerado crecimiento de la población y de la actividad económica, creció la demanda de agua y considerando la desigual distribución de este recurso, se vió la necesidad de realizar una planeación a nivel nacional que tomara en cuenta las características particulares de cada región y sus diversos usos.

A pesar de que las posibles soluciones a la problemática agrícola siguió dos criterios: las alternativas presentadas por la Secretaría de Agricultura y Ganadería y por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, junto con el Gobierno Federal, éstas presentaron deficiencias y contradicciones por encima de significar realmente cambios

estructurales que atacaran la problemática en el sector primario.

3.2.6.2 Asignación de Recursos Públicos al Sector Primario: Inversión - Gasto.

El Gasto Público destinado al sector, junto con las políticas de impulso a la producción, asistencia social y reforma agraria han sido aspectos relevantes de la intervención estatal en el desarrollo agropecuario de México.

Por intermedio del gasto público se ha financiado mayoritariamente la infraestructura hidroagrícola del país y aquella que le sirve de soporte y complemento: carreteras, electrificación, almacenamiento, etc. Asimismo ha permitido la ejecución de todos los programas de apoyo y fomento a la producción: asistencia técnica, extensión, investigación sanitaria, etc. Igualmente importante ha sido, en materia de educación, salud, y vivienda y en la atención directa de aquellos sectores que por su marginalidad no han recibido los beneficios de las políticas de impulso a la producción.

La canalización de recursos públicos hacia el sector agropecuario, tanto en la forma de gasto corriente como de inversión, ha constituido un factor de influencia significativa en la intensidad y en las modalidades del desarrollo sectorial. La evaluación de tal incidencia es importante, no sólo para una mejor interpretación de las conductas del pasado, sino también para definir las

políticas del futuro y el papel que pueda corresponder en ellas a la acción directa de la administración pública.

Desafortunadamente, son muchas las dificultades para una evaluación relativamente precisa.

En principio, no basta constatar la consolidación de unos montos de dimensión absoluta. Por diversas vías, la agricultura se constituye en una fuente de recursos variados que se transfieren desde el sector agropecuario al resto de la economía nacional y al propio sector público. Así pues, lo que en vigor sería necesario es un "balance neto" entre las transferencias que tienen lugar "desde" el sistema agropecuario y las que se canalizan "hacia" éste; pero la información disponible no ofrece las bases suficientes como para medir tal balance de flujos financieros con un grado aceptable de aproximación.

En segundo lugar, la aplicación de recursos públicos en el ámbito general de la actividad agropecuaria obedece tanto a propósitos directamente productivos como a otras finalidades de carácter social, ajenas al proceso propio de la producción o que pueden incidir en ésta sólo indirectamente. Este último es en el caso de la inversión y el gasto público corriente que se destina al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y que estrictamente no cabría considerar como "gasto agropecuario".

De modo más general, cabría reconocer una amplia gama de aseguraciones múltiples, que si bien contribuyen a

fortalecer la capacidad productiva del sistema agropecuario, no podrían calificarse enteramente -y a veces ni siquiera mayoritariamente- como "inversión agropecuaria". Así ocurre, por ejemplo con la construcción y mantenimiento de carreteras", con obreras hidráulicas que sustentan también la generación de energía eléctrica, etc., respecto de las cuales no es viable una distribución estadística sectorial suficientemente fundada.

A factores como éstos, referidos en lo esencial al contenido y propósito del gasto, se suman otros que tienen que ver con la instrumentación (implementación) institucional. En su sentido amplio, "el gasto público" debería comprender tanto el gobierno central como los gobiernos locales (estados y municipios), lo que obliga tener en cuenta los cambios en sus ponderaciones respectivas.

A nivel del sector público central, cabría asimismo distinguir entre lo que corresponde al "gobierno federal" y al "sector paraestatal", con un monto considerable de transferencia entre ellos que pueden distorsionar significativamente su interpretación. Las adecuaciones administrativas del propio gobierno federal -creación de nuevas entidades, redefiniciones o fusiones de las previamente existentes- se constituyen en otro elemento que afecta la inversión directa al sector primario, debido a que el gasto agropecuario del gobierno federal identifica erogaciones adicionales, constituidas en parte por

transferencias a organismos controlados presupuestalmente - CONASUPO, INMECAFE, FERTIMEX entre los principales y sobre todo a "organismos no controlados y otras transferencias". Es de destacarse que en este rubro se incluyeron una parte significativa de los recursos canalizados por la vía de subsidios.

El gasto de recursos hidráulicos pasó de 1,932 millones de pesos en 1970 a 8,348 millones en 1975. Por su parte, el gasto de Agricultura y Ganadería pasó, en igual periodo, de 504 a 2,649 millones de pesos.

En lo que respecta a la inversión pública, esta ha jugado históricamente un papel sin duda relevante en el desarrollo de la agricultura mexicana, particularmente en la ampliación de las superficies de cultivo y en el suministro de riego.

Desde 1926, fecha en el que se crea la Comisión Nacional de Irrigación, hasta la notoria contracción relativa de la inversión pública agropecuaria en 1950 y en 1962 el logro en el doblez de la inversión en el sector, las inversiones no correspondieron entretanto con la evolución de la producción. De hecho a partir de 1966 se inició un proceso de grave deterioro productivo agropecuario: la superficie cosechada se estancó y la producción de básicos propendió a rezagarse con respecto al incremento demográfico, no obstante que la inversión agropecuaria seguía marcando una tendencia ascendente. Las repercusiones de tal deterioro reforzaron la decisión de apoyar al sector

agropecuario a través de las acciones estatales, configurando así la fase de extraordinaria aceleración del esfuerzo de inversiones que caracterizó al período 1972-1976. se asigna entonces al sector agropecuario la mayor prioridad en cuanto a la asignación de recursos; la inversión pública sectorial crece en términos reales a más del 33 por ciento anual como promedio, tasa muy superior a la observada en cualquier período anterior; y junto a la rápida expansión global, las inversiones se diversifican notoriamente tanto en términos subsectoriales como institucionales: la inversión en el subsector pecuario, así como de la pesca y de la explotación forestal, adquiere mayor relevancia (ver cuadro XI) y se crean nuevos organismos, fideicomisos y empresas.

Entre ellos destaca el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que desde su creación en 1973 comienza a invertir montos significativos y crecientes en el medio rural (las inversiones del PIDER se elevaron de 1, 104 millones de pesos corrientes en 1973 a 3,451 millones en 1975 y a 7,379 millones en 1979 cifras que representaron respectivamente el 16.9, 15.5 y 21.3 por ciento del total invertido en el sector agropecuario en estos años).

La diversificación excedió también las ámbitos del sector agropecuario. Así, el PIDER responde a un enfoque más amplio de desarrollo rural, que incluye desde pequeñas obras de riego y perforación de pozos hasta la construcción

de caminos, escuelas, centro de salud, obras de electrificación y otras.

CUADRO XI

MEXICO: INVERSION PUBLICA REALIZADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO
1962-1977 (millones de pesos a precios de 1977)

AÑOS	AGROPECUARIA		AGRICOLA	
	Millones	%	Millones	%
1962	3 285	100	3 127	95
1963	5 299	100	5 269	99
1964	8 364	100	7 657	92
1965	3 828	100	3 814	100
1966	4 183	100	4 169	100
1967	7 590	100	7 577	100
1968	7 119	100	6 701	94
1969	8 188	100	2 064	98
1970	10 667	100	10 516	99
1971	8 183	100	8 017	98
1972	11 847	100	11 704	99
1973	15 234	100	13 119	86
1974	19 521	100	17 102	87
1975	26 065	100	21 279	82
1976	19 521	100	15 994	82
1977	24 679	100	21 236	82

FUENTE: Banco de México, Informes Anuales.

La insuficiencia, aún así, de la respuesta productiva en el último período viene a levantar serias dudas sobre la capacidad de los instrumentos tradicionales de política empleados en México para conducir el proceso de desarrollo agropecuario. En definitiva, en el período 1971-1976 se invirtió, en términos reales, 2.4 veces lo invertido en el sexenio inmediatamente anterior, en tanto que los

resultados, tanto en términos de producción como de superficie irrigada y superficie cosechada, fueron menores.

En todo caso, el análisis de largo plazo sugiere que el conjunto de la inversión pública agropecuaria ha registrado un comportamiento bastante dinámico que no se corresponde siempre con la evolución productiva del sector, lo cual hace pensar que el problema de la inversión agropecuaria radica más en su estructura, orientación, productividad y eficiencia que en la escasez de recursos.

Es fundamental reconocer que la situación deficitaria de satisfactores básicos, en la población rural concurre a configurar una realidad de objetiva desigualdad respecto a las zonas urbanas, sin desconocer que en estas últimas también se han ido acumulando situaciones de extrema pobreza y marginalidad. De ahí entonces que el Estado haya desarrollado y necesariamente tenga que seguirlo haciendo, una política de inversiones que, sin tener una función productiva, tienda al mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural.

3.2.6.3 Política Hidráulica.

El agua tiene para México, una importancia excepcional por ser un elemento muy escaso. El alto porcentaje de aridez del territorio y la insegura dependencia del ciclo hidrológico en algunas regiones, determinan que para el

desarrollo económico y social de México, el agua haya sido y sea un factor fundamental.

La limitante circunstancia de la insuficiencia del recurso, creó la necesidad de una política que racionalizara el uso del agua y estableciera la forma de satisfacer, en un orden de prioridades, las distintas necesidades.

En efecto, la distribución espacial de las lluvias y la temperatura que el 31% del territorio nacional se clasifique como desértico y árido, un 36% semiárido y un 33% subhúmedo y húmedo, presentándose incluso en las zonas húmedas del sureste déficits hídricos estacionales.

La agricultura, la industrial, la generación de energía y el abastecimiento de los centros urbanos y rurales demandan cantidades crecientes de este recurso.

A causa de esta situación, México ha venido implantando una política hidráulica que en la práctica comienza con los gobiernos surgidos de la revolución de 1910 y con sus primeras definiciones en torno a una estrategia de desarrollo agropecuario.

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, las primeras manifestaciones de dicha política se inicia con la intervención del Estado en la irrigación. En 1929, se dicta la Ley de Irrigación y Aguas Federales que implanta el control total por parte del Estado de los recursos hidráulicos destinados al riego. Además, se crea la Comisión Nacional de Irrigación como institución encargada de regular y controlar la aplicación de esta Ley y de

ejecutar y operar la infraestructura hidroagrícola del país. De esta manera principia en México, una etapa en que la actividad pública desplazaría en importancia a la privada en materia de irrigación. Se inicia la gran obra hidráulica del país destinada a aprovechar aguas al interior de la República incluyendo aquellas que debieron ser ejecutadas por acuerdos internacionales.

En 1946 se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos y a partir de entonces se promueve el desarrollo de las más importantes zonas agrícolas del país localizadas en los estados de Sonora y Sinaloa principalmente.

Para lograr una mayor coordinación de la instituciones vinculadas al uso del agua y un mejor aprovechamiento integral del recurso, a partir de 1947 se crean comisiones por cuencas hidrológicas para el aprovechamiento del agua y la realización de proyectos con objetivos múltiples.

Las medidas tomadas en la solución de los problemas hidráulicos funcionaron en términos generales buscando satisfacer las necesidades de consumo para la población y el desarrollo industrial, la generación de energía eléctrica y la producción de alimentos.

Sin embargo, la mala distribución de los recursos hidráulicos, se agrava aún más por el explosivo crecimiento demográfico, concentración de la población en una cuantas ciudades o regiones la creciente contaminación y la elevada demanda de alimentos y servicios. Así, la forma de manejo aislado de los diferentes usos del agua se empeora

significativamente para fines de los años setenta, aumentando la insatisfacción de las múltiples demandas.

Ante tal situación, en el año 1972 se entra en una nueva etapa de la política hidráulica en México que pretende ordenar y prever el futuro de los recursos hidráulicos. Se dice en ese año la Ley Federal de Aguas, que supliendo a toda la legislación hidráulica anterior, aprovecha, coordina y suplementa los elementos legales existentes, procurando la distribución equitativa de este recurso y planteando las bases para su conservación. Además, con la formulación del Plan Nacional Hidráulico (PNH) ⁷⁶, se empieza a instituir un proceso sistemático y continuo de planeación del aprovechamiento de dicho recurso que sienta las bases para una mejor definición y selección de programas, proyectos y políticas hidráulicas, acorde con los objetivos del desarrollo socioeconómico nacional.

Mediante la Ley de 1972 se establece el siguiente orden de prelación para el uso de agua que se encontraban implícitos en las disposiciones anteriores:

- a) Usos domésticos.
- b) Servicios públicos urbanos.
- c) Abrevaderos de ganado.
- d) Riego de terrenos
- Ejidales y comunales

⁷⁶ La formulación del PNH se inicia en 1972, se concluye con su primera versión en 1975.

- De propiedad privada.

e) Industrias. (incluye generación de energía eléctrica para servicio público.)

f) Acuicultura.

g) Generación de energía eléctrica para servicio privado.

h) Lavado de terrenos.

i) Otros usos.

El agua destinada a las actividades agrícolas y pecuarias tiene bastante prelación, ya que sólo es superada en prioridad por aquella destinada para consumo y servicios esenciales para la población. Sin embargo, un incompleto conocimiento de los recursos hídricos en las principales cuencas del país, limita la aplicación estricta de estas prioridades en los programas y proyectos de desarrollo económico social.

Finalmente en 1977 para lograr una mayor coordinación entre la ejecución de obras y las actividades de apoyo, se fusionaron las Secretarías de Agricultura y la de Recursos Hidráulicos en al actual de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La construcción de obras de infraestructura hidroagrícola ha permitido que en el país se rieguen millones de hectáreas distribuidas en Distritos de Riego, Unidades de Riego y riego privado. Representan alrededor del 30% de la superficie agrícola cultivada y generan cerca del 50% del valor total de la producción subsectorial.

Como es conocido, las superficies regadas con las que cuenta el país están formadas por los Distritos y las Unidades de Riego, así como por los sistemas privados. Respecto a los dos últimos, la información ha sido insuficiente y discontinua, mientras que en relación a los Distritos de Riego es posible el estudio de un período largo, que la información estadística se empezó a recoger sistemáticamente a partir del año 1946, en el que se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

El dinámico comportamiento de la superficie cosechada en los Distritos de Riego expresa los resultados de una política estatal de impulso deliberada, cuyo propósito era el desarrollo de una agricultura de riego donde antes había desiertos o temporales deficientes.

En lo que se refiere a la evolución de la producción, en virtud de los mayores rendimientos obtenidos en los Distritos de Riego respecto al resto agrícola, la intensidad del crecimiento productivo de los primeros fue mayor en los períodos 1964/66 - 1976/78, hecho que propició un notorio avance en la cuota de participación de los Distritos a la producción agrícola nacional.

Especial mención merece el comportamiento de la producción de los granos básicos en los Distritos. En los casos del trigo y del arroz, la producción obtenida en los distritos es mayor al 60 por ciento. Por el contrario, el

maíz y el frijol se siguen generando principalmente en el resto de la agricultura.

Especial mención merece el comportamiento de la producción de los granos básicos en los Distritos. En los casos del trigo y del arroz, la producción obtenida en los distritos es mayor al 60%. Por el contrario, el maíz y el frijol se siguen generando principalmente en el resto de la agricultura.

Los rasgos dominantes de la política de riego son la decidida participación del Estado vía gasto e inversión en el estudio y desarrollo de la infraestructura hidroagrícola del país y, el enorme esfuerzo de organización desplegado para operar los sistemas de riego.

En materia de proyectos, el Gobierno Federal ha sido la única vía para formular los estudios básicos y de inversión para construir obras de irrigación.

Cuando se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, una de sus unidades técnico administrativas era la Subsecretaría "A" que en la práctica era una entidad encargada de la construcción de las obras hidroagrícolas, directamente o mediante contrato con compañías particulares. Durante cerca del 25 años (1946/1972), esta unidad de la Secretaría de Recursos Hidráulicos se encargó también de formular los proyectos preliminares y definitivos de las obras.

En 1972 se crea en la Secretaría de Recursos Hidráulicos la Subsecretaría de Planeación que asume las

funciones de identificación, preparación y evaluación de proyectos, incluyendo también las labores de promoción y negociación de su financiamiento con los organismos internacionales que existen al respecto (BID y BIRF).

Desde 1926 la obra hidráulica ha sido realizada en lo fundamental por la Comisión Nacional de Irrigación (1926-1946), la Secretaría de Recursos Hidráulicos (1946-1976) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1977-). Otros organismos han participado en forma menos relevante.

A partir de la década de los 50's los bancos oficiales abrieron algunas líneas de crédito para pequeñas obras de irrigación privadas y la Secretaría de Agricultura y Ganadería desde 1954 inicia diversas obras de riego y drenaje hacia el sector particular, derivándose finalmente en 1972 en un Plan Nacional denominado Presidente Benito Juárez, que se abandonó tres años después proque sus resultados fueron desfavorables.

Adicionalmente a la generación de proyectos de inversión y a la construcción de la infraestructura hidroagrícola, el Estado ha jugado un papel relevante en la operación de los sistemas de riego.

En una primera etapa, el Estado no fue capaz de administrar estas obras y sólo pudo ejercer una supervisión. Esto implicó desorganización en el manejo del agua que era realizado por usuarios que carecían de experiencia suficiente. Se generalizó una anarquía en el cobro de las cuotas y se descuidaron los trabajos de mantenimiento y

conservación, lo que implicó, posteriormente gastar grandes sumas en rehabilitación de tierras regadas.

En 1953, tras un año agrícola desastroso se crean los Comités Directivos Agrícolas, cuya función principal es elaborar los Planes de Riego en los Distritos. Estos comités se integran por representantes del sector público y de los usuarios. El comité maneja los fondos recaudados por intermedio de la Secretaría de Recursos Hidráulicos la cual, para la operación del distrito cuenta con una jefatura local. En torno a este organismo coordinador, se efectúan las acciones en beneficio de los usuarios, de instituciones como BANRURAL, CONASUPO, FERTIMEX, Reforma Agraria, Comisión Federal de Electricidad, Nacional Financiera y otras que se requieran.

Ello ha permitido organizar la acción del Estado en los distritos y canalizar los mayores recursos técnicos y económicos destinados al sector agropecuario del país. Incluso dentro de las áreas regadas ha habido una clara preferencia hacia los distritos, lo que es explicable por la facilidad de acción y la respuesta que se ha tenido en los cultivos. En definitiva un distrito es una unidad de acción que se regula a través del control de un recurso, el agua. Las unidades de riego, en cambio, presentan mayores dificultades para coordinación por su pequeño tamaño, gran número y elevada dispersión.

Así pues, recapitulando, a partir del primero de diciembre del año de 1946, la Secretaría de Recursos

Hidráulicos suple a la Comisión Nacional de Irrigación en sus funciones y los distritos de riego pasan a depender de esta última, incrementándose notablemente la superficie bajo riego hasta 1977.

En este período la superficie cosechada en distritos de riego se incrementó de 719 mil a 3.4 millones de hectáreas. El área beneficiada con obras de pequeña irrigación pasó de 42 mil hectáreas a 869 000, manteniéndose constante la estimación sobre riego privado, lo que implica una superficie regada que evoluciona de 2.1 millones de hectáreas a 5.3 millones. Aumento que en términos absolutos favoreció el desarrollo de los Distritos de Riego en primer término las unidades de pequeña irrigación en segundo lugar, siendo ambos incrementos bastante significativos.

La superficie a regar en el caso de la gran irrigación se compartió entre las regiones Pacífico Norte y Centro por lado y Golfo y Sureste por el otro. En el caso de la pequeña irrigación, cerca de un millón de hectáreas se encuentran ubicadas en las zonas Pacífico Norte, Norte y Centro y sólo poco más de doscientas mil en el área del Golfo y Sureste, donde la productividad marginal del riego debe ser menor.

-Ley Federal de Aguas de 1971.

El principal objetivo de la Ley Federal de Aguas fue coordinar la ampliación de las disposiciones vigentes, actualizar ciertas normas y respaldar una planeación más integral del recurso agua.

La Ley Federal de Aguas fue la que estableció en el año 1972, la obligatoriedad del pago de cuotas en las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural siendo esta la primera disposición tentativa al respecto.

El plan de cultivos debe contar con los insumos requeridos por las parcelas (semillas, fertilizantes, plaguicidas, etc.) en el tiempo previsto, así como una supervisión constante por parte del personal de las Jefaturas de los Distritos de Riego.

Las características básicas del agua como recurso para la agricultura son su objetiva insuficiencia, su importante función para la producción sectorial y su inadecuada utilización por parte de los usuarios.

En efecto, si se considera que un 67% de la superficie territorial es árida o semiárida y en el resto del territorio la distribución estacional de las lluvias no es la adecuada para la agricultura, se concluirá necesariamente que el recurso presenta una clara limitación y destaca el riego como uno de los principales instrumentos para impulsar el desarrollo agropecuario mexicano.

El riego permite obtener más altas productividades por hectárea en zonas que de otra forma, serían agrícolamente marginales. Disminuye así mismo, los riesgos climáticos en la producción.

Derivan de estas características y de los antecedentes examinados las siguientes apreciaciones:

Desarrollo decisivo de la agricultura de riego principalmente a través de los Distritos de Riego estimándose que en la actualidad genera alrededor del 50% del valor de la producción en el 30% del área cultivada.

La agricultura de riego ha tenido efectos extraordinarios sobre los niveles de producción y productividad. Sin embargo, a partir del trienio 1964/66 se observa una tendencia a la estabilidad en los incrementos de productividad por hectárea, atribuidos a que, en los Distritos de Riego se ha llegado a límites cada vez más difíciles y costosos de superar.

En la ampliación del área y mejoramientos existentes, la experiencia revela que de cada tres hectáreas puestas en riego, una ha requerido ser rehabilitada, porcentaje muy elevado que indica la deficiencia existente en la conservación.

La política de riego debe buscar sostener y elevar la productividad en los Distritos de Riego. Investigar la factibilidad, costo y necesidades para mejorar los rendimientos en las áreas de riego aún no controladas por el Estado y cuantificar los recursos y alternativas de financiamiento para ampliar las áreas regadas y rehabilitar aquellas que lo requieran.

Pese a la importancia del riego, no existe un reconocimiento completo de las potencialidades, haciéndose necesario fortalecer la identificación y formulación de proyectos, como tarea prioritaria de corto plazo. La

necesidad de incrementar la producción agropecuaria en los próximos años, determina la necesidad de ampliar el área regada. Para tal objeto, seguirán teniendo importancia las grandes obras de irrigación, pero adquirirán mayor relevancia las áreas de pequeña irrigación especialmente en las regiones áridas y semiáridas, donde la productividad marginal de riego es mayor y las áreas potenciales disponibles más escasas. En cambio, para las zonas húmedas, serán predominantes las obras de gran irrigación donde se proyecta implantar riego y drenaje para 1.4 millones de hectáreas y sólo 250 mil hectáreas de pequeña irrigación.

Se requiere fortalecer y ampliar los programas de investigación para lograr la plena identificación del recurso y el conocimiento de su potencialidad. Programas de asistencia técnica y capacitación tanto para las áreas de poca experiencia en riego, como en general, para la correcta conservación de las obras existentes.

Resulta prioritario impulsar y sostener programas permanentes de mejor utilización del agua que tengan como sustento el pago justo de las correspondientes cuotas.

3.2.7 Situación a fines de 1976.

Considerando la revisión anterior, se deduce que la relación entre las distintas dependencias que ejecutaban acciones dentro del sector, se hizo más compleja, el desorden con que éstas fueron surgiendo, multiplicaron

considerablemente los efectos negativos con que se llevaban a cabo las acciones. A ello se debe agregar que la estructura agrícola no es homogénea ni en recursos naturales ni en humanos.

Las nuevas "... condiciones sociales y culturales que explican cambios en el sector como lo son la creciente dependencia de la agricultura comercial y aún de los sectores de productores campesinos frente a la tecnología y el financiamiento internacional, han surgido bajo el influjo de los procesos de industrialización y urbanización experimentados por el país y sus efectos en la configuración de una distribución de la riqueza y del ingreso nacional altamente concentrados en favor de una minoría de la población."⁷⁷

A fines del sexenio la situación en el campo mexicano escapó a la existente en el resto de la economía: inflación interna, acapramiento y especulación, hechos que provocaron aún más, una resistencia a invertir en el campo. "La tasa de crecimiento de la producción seguí registrando incrementos menores al de la población (2.0% en 1971; 0.5% en 1972; 2.2% en 1973 y 2.8% en 1974)."⁷⁸

La disminución en la producción agrícola -entre otras causas por la política de precios de garantía- (que llevaban congelados prácticamente seis años), desestimuló aún más la

77 Romero Polanco, Emilio; "Los rumbos de la agricultura y la alimentación en México" en Momento Económico, No. 41-42, oct.-nov. 1988 IIEc, UNAM, p. 13.

78 Tello, Carlos; Op. Cit. p. 109

oferta manteniéndose éstos, frente al alza en los precios de aquellos bienes que el productor adquiere.

A pesar de los esfuerzos por recapitalizar y hacer más productivo el campo, la producción creció por debajo del crecimiento de la población debido, entre otros factores, a condiciones climatológicas adversas, a la falta de inversión privada y a los problemas agrarios. Ante estos factores, al no haberse registrado un cambio radical en la política agraria y agrícola del país durante estos años, difícilmente era de esperar que se superara la crisis. Las medidas reformistas, en todo caso, sólo evitaron su agudización. Más aún, al mantenerse las mismas estructuras administrativas aunadas a las que se fueron creando, no siempre funcionaron de manera coordinada en pro de un cambio real en la situación del campo y la producción de básicos.

3.3 JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982)

3.3.1 El nuevo modelo de desarrollo ante la crisis.

En diciembre de 1976 la situación económica, política y social del país mostraba signos alarmantes de crisis. La falta de voluntad de las clases económicamente poderosas para sacar adelante al país, el desprestigio del gobierno como administrador y los conflictos entre los diferentes grupos sociales, hacían casi imposible llevar a cabo cualquier proyecto de desarrollo.

"Sin embargo, por grande y sorpresiva que haya sido la crisis de 1976, la pérdida del consenso se limitó a una administración; constituyó, sí, un factor de inestabilidad pero no afectó al Estado en su conjunto, en tanto institución."⁷⁹

La entrada del nuevo gobierno en 1976 encabezado por José López Portillo, vislumbró una rectificación en la manera de sacar al país de la crisis por la que atravesaba a la mitad de los años setenta. Era urgente acabar con la incertidumbre, recuperar la confianza en el proceso institucional, relegitimar el régimen, acabar con la desestabilización política, y resolver la crisis económica, problemas desencadenados al final del gobierno de Luis Echeverría Alvarez.

Cabe destacarse el nuevo proyecto de desarrollo que debía ser instrumentado para la conservación de la estabilidad política y la recuperación económica, no podía mostrar ningún signo de igualdad con respecto al gobierno anterior.

Ante esto el gobierno de José López Portillo diseñó una serie de reformas, planes y programas para hacer frente a la problemática general del país. En este contexto destacan la Reforma Económica, la Reforma Administrativa y la Reforma Política, que dan la pauta de activación del Estado en la solución de la crisis.

a) La Reforma Económica.

79 Mirón, Rosa María y Pérez, Germán; López Portillo, auge y crisis de un sexenio. Ed. Plaza y Valdés. Colecc. Folios Universitarios, México 1988 p. 29.

La nueva estrategia económica estableció dos objetivos prioritarios: producción de alimentos y de energéticos. Posteriormente se añadieron otros como el de empleo, la educación, la producción de básicos y la eliminación de los cuellos de botella.

El descontento y las amenazas provenían de todos los sectores de la sociedad civil, por lo tanto la estrategia nueva debía satisfacer a todos los grupos, por lo cual el gobierno lopezportillistas convocó a un pacto social la llamada "Alianza para la Producción", que implicaba el ofrecimiento a todos, de alternativas viables que conllevasen a canalizar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia, con las demandas de cada uno de los sectores de la economía.

Concebida como una alianza nacional, popular y democrática, la Alianza para la Producción restableció la confianza de los sectores sociales, tanto en el terreno económico como en el político.

Alianza para la Producción buscó sentar las bases para una reforma económica, sin embargo, al término de la administración lopezportillista, dicha alianza solo le sirvió como medida coyuntural para ofrecer una tregua que permitió alcanzar la estabilidad necesaria para la instrumentación de un nuevo proyecto nacional, y no para la consolidación de un nuevo pacto social, eficiente y duradero expresado en la propia alianza. A la vuelta de unos meses, la viabilidad de este proyecto se cuestionó duramente por

la inflación que generaban las constantes alzas de precios, y que amenazaba con desequilibrar la relación cordial entre los factores de la producción.⁸⁰

b) La Reforma Administrativa.

La Reforma Administrativa propuesta por José López Portillo, se encaminó a la reorganización del aparato gubernamental que atravesaba por graves problemas de ineficiencia y desorden como resultado del enorme crecimiento del sector público y paraestatal durante el sexenio de Luis Echeverría. Dicha reforma se instrumentó con el propósito de adaptar tanto a la Administración Pública Central como Paraestatal, a las nuevas estructuras sociales.

Como producto de ésta, se dió la organización de diversas dependencias, redistribuyendo sus funciones y su poder. Así surgieron cinco nuevas Secretarías de Estado; a saber, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; La Secretaría de Comercio; la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Esta última de gran importancia para el tema que estamos desarrollando, porque es la encargada de coordinar las acciones del sector agropecuario.

Se afectó igualmente al sector paraestatal a través de fusiones y liquidaciones de aquellos organismos que no cumpliesen satisfactoriamente con las tareas para las cuales

80 *Ibid.*, p.40

fueron creadas, a fin de evitar que constituyeran una carga financiera mayor para el Estado.

La administración de López Portillo se propugnaba por una coordinación de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y de los fideicomisos, es decir de todas las instancias que conformaran al Estado.

Tal decisión se fundamentó en tres leyes básicamente:

En primer lugar, la Ley sobre Presupuesto, la Contabilidad y los Gastos Públicos, mediante la cual se asignaba a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) la tarea de crear una política presupuestaria que diera coherencia a los programas de los organismos públicos.

En segundo término, la Ley General de la Deuda Pública, que reafirmaba el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre la deuda pública.

Por último, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, buscaba también reforzar las condiciones necesarias para la instrumentación de un proceso de planificación.

Se pretendió en suma, aumentar la productividad y eficiencia del sector público en su conjunto. Adquiriendo la racionalidad y la planeación, en este contexto, un papel muy importante para reivindicar la imagen de la burocracia y la intervención del Estado en la economía.

c) La Reforma Política.

La Reforma Política junto con la Reforma Administrativa, se encaminó hacia la renovación de la

relación que existe entre el Estado y la sociedad civil, ya que los mecanismos de control estatal sobre los distintos sectores sociales, se encontraban desgastados por la crisis que vivía la nación al principio de la administración lopezportillista.

Con la Reforma Política se buscó fortalecer al Estado mediante la promoción del vínculo que lo une a la sociedad civil, es decir, José López Portillo proyectaba la apertura de nuevos cauces para lograr el consenso y la legitimidad estatal, evitando la fractura del régimen, a través del partido oficial.

Así, dicha reforma implicó la legalización de los partidos de oposición y de las asociaciones políticas, institucionalizándolos y sometiéndolos a un marco legal que sujeta su actuación a normas precisas.⁸¹ De esta manera el gobierno de López Portillo hizo suyo el proyecto de "Apertura Democrática", dado a conocer en el sexenio anterior por Luis Echeverría, institucionalizándolo con el reconocimiento del pluralismo político; la instrumentación de un sistema de representación proporcional; la ampliación del Legislativo para vigilar la actuación de los sectores público y paraestatal; y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, entre otros.

Finalmente, cabe señalar que la concreción de la Reforma Política se consiguió gracias a la expedición de la

81 *Ibid.* p.45

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977).

Desde esta perspectiva, el primer año de gobierno de López Portillo fue relevante, ya que a partir de él se constituyeron los planes de desarrollo, de donde se desprenden a su vez, los planes globales y sectoriales que pretendieron restaurar una economía inmersa en la gran crisis de 1976, y de los cuales sólo haremos referencia a los instrumentados con la finalidad de subsanar los problemas del sector agrícola-agropecuario.

Bajo esta política y ante la crisis, en el sexenio 1976-1982, se instrumentó el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, que pretendió impulsar el desarrollo del campo, incluyéndose entre sus objetivos, la apertura de nuevas tierras al cultivo; la rehabilitación de 25% de tierras bajo riego; la mecanización con la incorporación de 15 mil tractores; apertura y rehabilitación de pozos; la instrumentación de sistemas más ágiles de financiamiento con mayores recursos que serían destinados fundamentalmente a los ganaderos; la organización de grupos de productores y el mayor aprovechamiento de los agostaderos.

En suma, se pretendió lograr un incremento significativo en la producción del campo, de donde provienen los alimentos básicos del país, una de las prioridades del desarrollo nacional, y que se explicará a lo largo del análisis de este periodo de gobierno.

3.3.2 Creación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El cambio de sexenio en el año de 1976 implicó iniciar un nuevo gobierno bajo fuertes presiones políticas internas y externas: enfrentamientos entre el Estado y el sector empresarial; dificultades para mantener la paz social en varios estados del país; recesión económica, y dificultades en las relaciones internacionales. De aquí que el primer paso fuera el recobrar la confianza y la legitimidad del Estado.

Cobra importancia entonces la producción de alimentos con la finalidad de atender las demandas básicas de las grandes masas, razón por la cual durante este sexenio se establece el Sistema Alimentario Mexicano y la Coordinación General de Productos Básicos.

A fin de apoyar todos los sectores de la economía bajo las actuales condiciones, se decide enfrentar la crisis teniendo como bandera la Reforma Administrativa, una reforma administrativa que contaba con la experiencia de años anteriores y que definiría estrategias más acabadas y precisas en cuanto a la trayectoria a seguir.

Ante este planteamiento, el viernes 3 de diciembre de 1976 el Presidente José López Portillo envió a la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública, que aboga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, y que debiera entrar en vigor a partir del primero de enero de 1977.

En la iniciativa, el Jefe del Ejecutivo dice que la Nación reclama nuevamente la adecuación de su Administración Pública a las necesidades y los problemas que plantea la actual situación del país y del mundo.

En lo que respecta a nuestro tema, se señala que para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión y en específico con la finalidad de llevar a cabo en mejor forma las acciones en el campo, a través de la integración de los aspectos de riego, insumos y de tenencia de la tierra para optimizar la producción agropecuaria, se da origen a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, como resultado de la fusión orgánica y operativa de las ex-secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos; el 12 de agosto de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación su Reglamento Interior, quedando formalizadas las responsabilidades asignadas a las diversas unidades administrativas que inicialmente la conformaron.

Es necesario mencionar que el sector agropecuario y forestal inició actividades a raíz de la mencionada Reforma Administrativa. La fusión de ambas Secretarías se hizo con el fin de que una sola Dependencia delimitara los distritos agropecuarios y forestales de temporal.

"La reorganización que se requiere -indica la iniciativa- debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su

eficiencia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada."⁸²

3.3.3 La Crisis Agrícola.

La década de los setentas representa para el sector primario de la economía mexicana el desenlace de una crisis grave y profunda que se extendió hasta nuestros días, dejando de lado las funciones tradicionales que venía realizando la agricultura en el desarrollo económico del país. Esta crisis se produce por las condiciones que favorecieron a la concentración de los recursos⁸³ que aumentan la producción agrícola, en manos de unos cuantos productores: los productores capitalistas, y sacrificando a la mayoría de los productores campesinos de pocos recursos, sobre los cuales recaía la responsabilidad de lograr la autosuficiencia alimentaria.

La crisis de la agricultura estableció una serie de desequilibrios en el campo, tales como: el estancamiento de la producción agrícola con respecto a otras actividades

⁸² Presidencia de la República, El Gobierno Mexicano, No.1 diciembre de 1976, p.63

⁸³ Tierra, agua, semillas mejoradas, tecnología, crédito, etc.

económicas del país; la disminución de la oferta de los productos del campo, que no permite satisfacer la demanda de la población que crece cada vez más; cambios en los patrones de consumo; pérdidas en la balanza comercial agropecuaria por el decremento en las exportaciones de los productos agrícolas y el aumento en las importaciones de éstos. Pero quizás la mayor manifestación de que el sector primario o agrícola se encuentra en déficit, es la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y la consecuente dependencia de granos provenientes del mercado mundial, a pesar de los esfuerzos e instrumentación de programas que han realizado los gobernantes mexicanos en diferentes etapas de la historia, transformando esta situación no sólo en un problema de tipo económico sino también social y político.

La pérdida de dinamismo dentro de las actividades agrícolas se debe al estancamiento de la superficie cosechada, que se presenta durante la segunda mitad de la década de los 70's. Principalmente en las tierras de temporal (-19%) que por su número dentro de la superficie cultivada en el país ha minado el crecimiento de las tierras de riego (5.5%).

En 1982 con la instrumentación del Proyecto Sistema Alimentario Mexicano (SAM), de acuerdo con las cifras oficiales, y como se verá más adelante según el periodo de estudio, las tierras de temporal alcanzan incrementos superiores a las de regadío al ocupar un total de 14.4

millones de hectáreas dentro de un total general de 19 millones⁸⁴.

El estancamiento que se presentó en el subsector agrícola con la disminución de la superficie cosechada y del valor porcentual dentro de la producción agrícola nacional, se debe fundamentalmente a la baja en los cultivos básicos de alimentos, localizados a su vez de manera importante en las tierras de temporal. "La participación porcentual de estos cultivos como: maíz, frijol, trigo y arroz en la superficie cosechada nacional fue del orden del 67.3% en 1971, del 63.5% en 1975 y 49.3% en 1979, incrementándose, según las cifras oficiales, a partir de entonces hasta alcanzar el 55-1% en 1982."⁸⁵

La caída en la producción de los alimentos básicos relacionados con las tierras de temporal, que juegan un papel importante en el conjunto del subsector agrícola por su peso económico, ha llevado al resto del sector a grandes pérdidas, que de no haberse contrarrestado con el incremento en la producción de los cultivos comerciales como las oleaginosas, las hortalizas, frutales, etc., el déficit hubiese sido mayor.

Las tendencias económicas mostradas por la actividad agrícola se encuentran estrechamente vinculadas a importantes cambios ocurridos en la estructura interna de la producción del sector primario, como: mayor importancia de

84 Romero Polanco, Emilio; Desarrollo Agrícola y Crédito Rural en México (1940-1982),

Op. Cit. p. 59

85 Ibíd. p.60

los productos pecuarios, sobre los agrícolas; creciente predominio de los cultivos comerciales destinados a la exportación y al mercado interno frente a los alimentos básicos, etc.

"Los ritmos de crecimiento de la producción agropecuaria y los cambios ocurridos en la estructura de las actividades del sector, dan cuenta de la capacidad e incapacidad del sector primario para adecuar su oferta al ritmo de crecimiento de la demanda nacional."⁸⁶

Las anteriores tendencias parecen indicar que, la oferta, aunque ha intentado adecuarse a las fluctuaciones de la demanda, sólo ha logrado satisfacerla parcialmente.

El rezago en la oferta agropecuaria ha tendido a deteriorar la balanza comercial del sector primario. La importancia de este sector en los años cuarenta como generador de divisas para financiar la industrialización sustitutiva de importaciones exportando productos, se transformó en estos años setenta en un sector deficitario que necesitó recurrir a montos elevados en la importación de productos agrícolas del mercado internacional.

El deterioro sufrido por la balanza comercial agropecuaria, debe ser relacionado con tres tipos de tendencias principalmente:

1) Incremento en la importación de los granos básicos como el maíz, el sorgo y el trigo;

2) Incremento en las importaciones de insumos ganaderos (soya y sorgo) o de insumos industriales (cebada y caña de azúcar) y

3) Disminución en las exportaciones de cultivos destinados al mercado externo (algodón, henequén, naranja y caña de azúcar).

Otros factores que han contribuido a que el sector primario de nuestra economía se haya transformado en consumidor de divisas y no en generador, son: la creciente dependencia de la agricultura comercial y de algunos productores asociados a la producción campesina tradicional, de la tecnología así como del financiamiento internacional.

Por tanto la estrategia que se venía desarrollando para fomentar la productividad en el sector agrícola en los años setenta, se mostró insuficiente dado que la producción de alimentos quedó rezagada con respecto al crecimiento de la población.

Los efectos de la economía internacional derivados principalmente de la escasez de alimentos y del alza en los precios de los energéticos, agravaron la situación de la economía nacional y condujeron a una retracción de la producción y del empleo agudizándose a finales del año 1976.

3.3.4 Planes y Programas de Fomento Agrícola (1976-1982)

La estrategia de desarrollo para el subsector agrícola instrumentada desde los inicios del periodo gubernamental de

López Portillo, buscaba aprovechar el potencial productivo del campo y lograr la recuperación del crecimiento de la producción, con el propósito de alcanzar resultados positivos que llevaran a la autosuficiencia, principalmente de productos básicos alimenticios y en los destinados a la industria que se dedicaba a la producción de artículos de consumo popular. A la par se buscaba incrementar la producción de aquellos cultivos que una vez satisfecha la demanda interna pudiesen ser destinados a la exportación, esto como parte del interés económico que se perseguía en el país en esa época.

Para poner en marcha tanto la estrategia como los objetivos en el sector agrícola de nuestra economía, se encomendó a la Subsecretaría de Agricultura parte estructural de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la función de promover la producción agrícola tanto en las áreas de riego como en las de temporal, otorgándoles los servicios de apoyo a la producción.

Con la creación de esta estructura, el área agrícola productiva quedó integrada a nivel nacional en : Distritos y Unidades de Riego y Distritos y Unidades de Temporal. En el caso de estos últimos se instauraron Comités Directivos, que tenían como principales responsabilidades planear, promover y organizar su producción, instrumentar programas específicos para su desarrollo, así como proporcionar la asistencia técnica y la capacitación a los productores.

La conformación de esta estructura del sector agrícola y la organización del país en Distritos Agropecuarios de Riego y Temporal, pretendían dar una mayor congruencia y eficacia a las acciones que inciden en la producción.

El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal para 1976-1982, planeaba acciones que coadyuvaran a incrementar la producción con base en el aumento de la productividad y la ampliación de la frontera agrícola.

Entre los programas instrumentados para aumentar la producción agrícola en el país para el sexenio 76-82, (puestos en marcha por dependencias del Sector Central así como organismos descentralizados y empresas paraestatales), entre los que se encontraban: El Banco Nacional de Crédito Rural, la Productora Nacional de Semillas, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, la Comisión Nacional de Fruticultura, Instituto Mexicano del Café, Tabacos Mexicanos y la Comisión Nacional del Cacao.

"Los programas operativos eran los siguientes:

- Administración
- Planeación
- Coordinación para el Desarrollo de los Distritos Agropecuarios
- Infraestructura para el Desarrollo Agrícola
- Conservación del Suelo y Agua
- Investigación y Desarrollo Experimental
- Divulgación
- Asistencia Técnica
- Sanidad Vegetal
- Producción y Transformación Agrícola
- Normalización y Certificación
- Organización de los Productores
- Desarrollo de los Recursos Humanos"⁸⁷

Las principales actividades que señalaban al Programa de Administración, consistían en establecer, apoyar, dirigir y coordinar las políticas del subsector agrícola de acuerdo con las políticas de carácter nacional establecidas para este periodo de gobierno, así como administrar los recursos humanos, físicos y financieros asignados.

El Programa de Planeación, planteaba la formulación de planes de desarrollo y de producción agrícola, el control de avance de las acciones en materia agrícola, así como la evaluación de los resultados.

El Programa de Coordinación para el Desarrollo de los Distritos Agropecuarios, comprendía la operación y conservación normal de los distritos de riego y de los de temporal.

Dentro del Programa de Infraestructura para el Desarrollo Agrícola, se contempló la conservación de los Distritos de Riego así como la construcción de pequeñas obras de riego complementario, drenaje, caminos, bodegas y otras obras auxiliares para las áreas de temporal.

Por la importancia que la investigación agrícola representa para el campo, en virtud de que genera tecnología para aumentar la productividad y la producción agrícola, se mostró gran interés en el Programa de Investigación y Desarrollo Experimental. Integrado en este programa, actividades que llevarán también a conservar y utilizar racionalmente los recursos en el subsector agrícola,

obteniendo los mejores resultados posibles en la producción.

El Programa de Sanidad Vegetal se encontraba integrado por actividades para prevenir y controlar las plagas y enfermedades que afectan a los cultivos y productos agrícolas. A su vez, se encontraba complementado por los Programas de Transformación Agrícola y Normalización y Certificación, encargados el primero, de la producción y liberación de insectos benéficos para el control biológico de las plagas y el segundo, del registro y certificación de la calidad y empleo de los plaguicidas.

Finalmente el Programa de Organización de Productores así como el de Desarrollo de Recursos Humanos, tenían una gran relevancia, ya que eran la base para que se pudiesen desarrollar las actividades de producción y comercialización de los productos del campo.

Los anteriores programas planeados e instrumentados por el gobierno lópezportillista, trataron de ser reforzados a partir de 1980, con la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano, contemplado por el Plan Global de Desarrollo, como estrategia para conseguir la autosuficiencia alimentaria, mediante la adopción de tecnología que incrementaría la productividad y la producción.

El gobierno de López Portillo también estableció convenios para operar programas específicos que brindarían apoyo a los productores de temporal, éstos se llevaron a

cabo entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y entidades del sector paraestatal. Entre otros fueron los siguientes:

a) Convenio General de Coordinación con el Banco Nacional de Crédito Rural, Servicios Ejidales y la Promotora Nacional de Granos Alimenticios.

b) Convenio para el apoyo de Programas Específicos de Mecanización e Insumos Básicos, con el Banco Nacional de Crédito Rural, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, Fertilizantes Mexicanos y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

c) Convenio para la Organización y Asistencia Técnica y sus bases operativas, con el Banco Nacional de Crédito Rural.

d) Convenio para la Perforación, Equipamiento y Operación de Pozos Profundos, con el Banco de Crédito Rural y la Comisión Federal de Electricidad.

e) Convenio para la Distribución de Semillas Mejoradas y para la Selección y Tratamiento de Semillas Criollas con la Productora Nacional de Semillas.

Además con Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) se estableció un grupo técnico permanente encargado de coordinar a nivel central la programación y distribución de fertilizantes y plaguicidas de acuerdo con las necesidades de los distritos.

La planeación de las acciones para incrementar la productividad y la formulación de los diversos convenios que

las atan, y que fueron mencionadas en los párrafos anteriores, se basaron en estudios fenoclimatológicos y fisiográficos llevados a cabo en los Distritos de Temporal, para dar un uso adecuado y un correcto aprovechamiento de la tierra.

La aplicación de los anteriores estudios en las diferentes regiones del país, permitieron calcular la potencialidad de cada una de estas y las expectativas de productividad de diferentes cultivos, así como la delimitación de las estrategias a seguir para obtener los más óptimos resultados posibles.

Además se conformaron Fideicomisos como el de Riesgo Compartido, al cual en 1981 se le encomendaron 3 programas : el de Estímulos del Sistema Alimentario Mexicano, el de Insumos y Servicios Básicos y el de Riesgo Compartido.

El Programa de Estímulos del Sistema Alimentario Mexicano tenía como objetivo primordial, estimular el uso de insumos estratégicos mediante la baja en los precios de éstos y de los servicios, a fin de beneficiar a los productores de temporal dedicados al cultivo de frijol, maíz, trigo y arroz; y a los de riego para que sembraran 20 hectáreas de maíz o de frijol, se les estimuló con la reducción del 75% en el precio de los fertilizantes y plaguicidas, la reducción del 30% en el precio de las tasas de interés, de los créditos de avío a 12% y la reducción de la prima normal del seguro agrícola al 3%.

El Programa de Insumos es uno de los instrumentos que se pretendió utilizar en el gobierno de López Portillo, para llevar a cabo el cambio tecnológico entre los productores de las zonas temporeras con capacidad de respuesta productiva. La encargada de poner en marcha este Programa fue la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), distribuyendo oportunamente los insumos así como proporcionando los servicios técnicos de apoyo.

Por lo que respecta al Programa de Riesgo Compartido, éste surgió para fortalecer la alianza entre el Estado y los productores de temporal dedicados al cultivo de los granos básicos, con la finalidad de minimizar los efectos del riesgo tanto en el proceso de producción como en el de comercialización. El riesgo compartido garantizaba como mínimo a cada uno de los productores participantes, el pago de la utilidad que hubiese obtenido con el rendimiento medio de su predio antes de que se instaurara el paquete tecnológico.

Cada uno de los programas anteriormente señalados, fueron diseñados y planeados dando especial atención a la producción de granos básicos y oleaginosas, mismos que se consideraron como prioritarios dentro del Sistema Alimentario Mexicano.

Al respecto en el año de 1980 se trazó como meta del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la autosuficiencia de maíz y frijol para el año de 1982, así como la de trigo, arroz, ajonjolí, cártamo, soya y sorgo para 1985.

Para lograr obtener la autosuficiencia de los principales productos agrícolas considerados para el SAM, en los Distritos de Riego los esfuerzos realizados por el gobierno de López Portillo se orientaron al mejoramiento de los niveles de tecnificación para alcanzar productividad en estas tierras.

Las principales acciones puestas en marcha durante estos años en los Distritos de Riego fueron la conservación y rehabilitación de la infraestructura hidráulica, la nivelación de tierras, el rescate de suelos salinos y la aplicación de métodos avanzados de riego.⁸⁸

En los Distritos de Temporal las acciones se orientaron a:

- Incrementar el rendimiento de las áreas que ya se encontraban abiertas al cultivo, de acuerdo con las posibilidades de cada una.

Fue necesario para ello que se promoviese la provisión tanto de insumos como de servicios a los agricultores que habían carecido de éstos, básicamente obras de infraestructura como : caminos de acceso, drenaje pluvial y freático, bodegas de insumos y almacenes para regular el flujo de sus cosechas y facilitar el proceso de comercialización.

Simultáneamente se ampliaron servicios de investigación aplicada, divulgación y asistencia técnica en general, y

⁸⁸ *Ibid.* p. 197

apoyándose en forma decidida la distribución de semillas, fertilizantes y plaguicidas, producto de la vinculación entre las dependencias y entidades del sector público relacionadas con las actividades agrícolas. Recordemos que en este periodo de gobierno se dió gran importancia a programas de reformas, que permitieran sacar al país de los graves problemas que enfrentaba al final de los años setenta entre ellas la reforma administrativa que buscaba entre otros objetivos dar respuesta racional y eficiente a las acciones gubernamentales en las principales actividades de la economía nacional, como la agricultura, principal fuente de obtención de los alimentos de la sociedad civil.

Se consiguió reincorporar al cultivo tierras que se consideraban como abandonadas o subaprovechadas, mediante la previa construcción de obras de conservación del suelo y mejoras territoriales necesarias debido al deterioro sufrido por la misma falta de aprovechamiento.

3.3.5 Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fue la base de la estrategia global en torno a la giraron todas las acciones agrícolas instrumentadas en el gobierno de José López Portillo.

Con el SAM se buscaba dar un nuevo enfoque a la política agrícola, apegándose al patrón de desarrollo agroalimentario instaurado en los países industrializados y

que había sido seguido en los anteriores gobiernos mexicanos.

"En lugar de utilizar intensivamente recursos en los que se sustenta el Desarrollo Agrícola tradicional, como capital (maquinaria, energía, agroquímicos, etc.) y agua. El SAM viabilizó la obtención de la autosuficiencia alimentaria al menor costo posible entre el aprovechamiento del potencial productivo de los campesinos de temporal".⁸⁹

Se buscó aprovechar el potencial productivo de los campesinos dedicados al cultivo de las tierras de temporal, trazando nuevos objetivos con la reorientación de la política agrícola como lo señalaba el planteamiento estratégico del SAM.

Antes de determinar las metas de consumo y la definición de la estrategia de producción a seguir en el país con el Sistema Alimentario Mexicano, para su adecuada formulación se requirió previamente considerar la realidad económica y política en que se encontraba al país.

Este marco de referencia en el cual se conformó el SAM se relacionaba con las condiciones internas del país, estableciendo que este contaba con los recursos y medios necesarios para impulsar el desarrollo económico y social que permitiría a la nación ser autosuficiente en relación al mercado externo internacional en la cuestión alimentaria, cuestión que en los últimos años había resultado

⁸⁹ SARH Política Agrícola, "El Desarrollo Agropecuuario de México, Pasado y Perspectivas". Tomo XII, México 1982 p. 41

insuficiente en su producción y provocando graves niveles de desnutrición de un número importante de grupos sociales.

El SAM proponía para escapar de las presiones originadas por el control oligopólico del mercado mundial de alimentos, la autosuficiencia por la vía de incorporar a los productores rurales a los beneficios que brinda el desarrollo económico y social. Para ello era necesario entablar una articulación racional de los sistemas tanto de producción como de comercialización, promover agroindustrias integradas con autodeterminación tecnológica y mejorar el nivel nutricional de la población.

A parte de recuperar la autosuficiencia alimentaria, con el SAM se intentaba sustraer al país de la dependencia creada por la importación de alimentos con costos elevados, y del control del comercio exterior de esos productos por parte de unas cuantas empresas: las transnacionales.

Los medios establecidos por la política agrícola lopezportillista, para alcanzar los objetivos del SAM fueron:

- El fomento para incrementar la producción de los campesinos de tierras de temporal.

- La garantía de obtener un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas de los campesinos de temporal.

- Apoyo en alimentación adecuada para la población rural.

Sin embargo para que estas políticas y programas instrumentadas por el gobierno llegaran a cumplir sus objetivos, el Estado propuso una alianza entre él y los productores, de tal forma que se compartiese el riesgo de la producción de alimentos básicos.

Lo anterior, producto de las acciones emprendidas por el gobierno de López Portillo, para recuperar la credibilidad y el consenso de los diversos sectores sociales, que participan en el desarrollo económico y social del país, y que se encontraban alejados del Estado, debido a los diversos y serios problemas internos que enfrentaba la nación al término del gobierno de Luis Echeverría A.

Los apoyos otorgados por el Estado a través de la alianza pactada con los campesinos productores de alimentos básicos en las zonas de temporal, se encaminaban principalmente a la extensión de créditos bancarios con bajos intereses, seguros de producción, descuentos en los insumos, asistencia técnica y científica, etc.

Por su parte los campesinos debían respaldar la alianza con el Estado, por medio de la organización para decidir y controlar su propia producción; participar activamente en los programas gubernamentales de apoyo y fomento a la agricultura; distribuir y comercializar, y administrar y reinvertir sus excedentes.

El primer resultado del Programa denominado SAM para las cosechas del ciclo agrícola primavera-verano 1980, fueron de 23.3 millones de toneladas de los diez cultivos

básicos: maíz, frijol, arroz, sorgo, trigo, ajonjolí, algodón, soya, cártamo y cebada. Asimismo se realizó una ampliación en la cobertura del riesgo compartido que protegía un total de 384,300 hectáreas, para el ciclo primavera-verano 1981, que en extensión fue 25 veces mayor que la de 1980.

Sin embargo, a pesar de estos resultados positivos para la producción agrícola de temporal, el éxito no fue rotundo debido a problemas de tipo climatológico y más grave aún, a los cambios que se suscitaron al final del gobierno de José López Portillo, cuando la mayoría de las acciones se encontraban canalizados hacia un solo sector, el de los energéticos, principalmente la industria petrolera, la cual se convirtió en el eje y conductora de la economía nacional a fines de los setentas y principios de los años ochenta, rezagando a las demás actividades económicas nacionales.

3.3.6 Ley de Fomento Agrícola.

La Ley de Fomento Agrícola fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981.

Dicha ley fue expedida con el objeto de fomentar la producción agropecuaria y forestal para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo de acuerdo a como se establecía en el Sistema Alimentario Mexicano.

La Ley de Fomento se concibió como un instrumento legal, que dio pauta a la introducción formalmente de la planeación sectorial en el país, como parte de los intentos de reorganizar la vida económica, social y política del gobierno de José López Portillo. En consecuencia, la Ley de Fomento Agropecuario (LFA) señaló los objetivos, prioridades y medidas jurídicas destinadas a la ejecución del Plan Nacional, Agropecuario y Forestal, estableciendo como prioridades básicas:

- " 1) La autosuficiencia alimentaria del país;
- 2) La atención de las necesidades de la industria y la exportación;
- 3) El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el campo."⁹⁰

La aplicación de la LFA fue conferida a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, producto de la fusión de dos antiguas dependencias del sector central en sexenios anteriores: la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos. También jugaron un papel muy importante en la puesta en marcha de la Ley de Fomento Agrícola, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Programación y Presupuesto⁹¹ que intervenía para hacerla compatible con el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal y el Plan Nacional de Desarrollo, en el marco del

90 *Ibíd.* p. 46

91 Creada en 1976 por José López Portillo, como la conductora de las medidas planificadas de su gobierno en un intento por rescatar al país de los graves problemas que enfrentaba a principios de los años 70.

Sistema Nacional de Planeación y para autorizar con oportunidad las asignaciones presupuestales de los programas aprobados por el Ejecutivo Federal.

Por lo que respecta a los aspectos relativos al comercio, la adquisición de productos que tenían precios de garantía y a la transformación industrial de productos, la Ley otorgaba atribuciones a la Secretaría de Comercio, a la de Patrimonio y Fomento Industrial y entidades del sector paraestatal como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, con la participación del Secretario Técnico del Gabinete Agropecuario.⁹²

Conforme a lo señalado la Ley de Fomento Agrícola, el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal debería considerar entre otras proposiciones: 1) los objetivos sectoriales; 2) las metas específicas de producción; 3) las inversiones públicas necesarias; 4) la intervención del sector público en materia de capacitación, investigación, créditos, insumos, etc.⁹³

En cuanto a la formulación e instrumentación de los planes estatales de desarrollo agropecuario y forestal la LFA otorgó a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la función de asesorarlos en dichos trabajos.

Las áreas de acción y de política definidas por la Ley son las siguientes:

92 SARH, Memoria 1977..., Op.Cit. p. 199

93 SARH, Política Agrícola..., Op.Cit. p. 47

- " -Organización de los productores rurales y precios de garantía (art. 4)
- Capacitación (art.7)
- Delimitación de áreas productivas (arts. 18-22)
- Insumos, financiamiento y planeación participativa (art.29)
- Integración de las Unidades de producción (art.32)
- Mecanización de las actividades agropecuarias (arts. 38-42)
- Redistribución de la tierra (arts. 43-47)
- Creación de Empleos (art. 44)
- Asistencia Técnica (Art. 58-62)
- Limitar el excesivo fraccionamiento de la tierra (arts.66-70)."⁹⁴

La expedición de la Ley de Fomento Agrícola por parte del gobierno de JLP también buscó fortalecer la alianza entre el Estado y el sector campesino, a fin de obtener su consenso en las actividades a realizar por parte de este mandatario. Con ella se otorgó apoyos para la organización de los productores campesinos, capacitación, asistencia técnica, sanidad vegetal, fertilización, mecanización, crédito, seguro agrícola así como otros servicios indispensables para dar impulso y mejorar la productividad en el campo dando particular atención a las zonas de temporal.

Asimismo, institucionaliza el riesgo compartido con la creación, por decreto presidencial del 2 de marzo de 1981, el organismo público: Fideicomiso de Riesgo Compartido. Entidad que se constituyó para asegurar el ingreso a los campesinos cuando por motivos fuera de su control no se alcanzaran los rendimientos de su trabajo.

⁹⁴ Ibíd. p. 48

Tanto el SAM como la Ley de Fomento Agrícola y otras leyes y preceptos legales, dejaron de manifiesto la política interventora del Estado en la conducción y regulación del desarrollo agropecuario así como de otras actividades prioritarias para la economía del país en este sexenio.

3.3.7 Estímulos para el Fomento al Sector Agrícola.

Se crearon como un instrumento complementario que coadyuvó más ampliamente al logro de las metas y objetivos en materia agropecuaria planeadas durante el gobierno de López Portillo, el 9 de Septiembre de 1981, por Decreto Presidencial, a fin de fomentar y alentar las inversiones, la organización y eficiencia productivas en el campo.

Los estímulos fiscales para fomentar la productividad en el sector agropecuario, debían apoyar los siguientes objetivos:

I. Impulso a la producción y la eficiencia productiva agrícola y pecuaria.

II. Promoción de la modernización y capitalización del sector agropecuario.

III. Mejoramiento en la utilización de los factores de la producción.

IV. Desarrollo de la organización de los productores para fortalecer su capacidad productiva.⁹⁵

⁹⁵ Véase Diario Oficial de la Federación 9 de septiembre de 1981.

Los estímulos fiscales debían ser otorgados por el Gobierno Federal, mediante certificados de promoción fiscal, en base a la inversión beneficiable llevada a cabo por el productor y a la eficiencia productiva. Estos certificados se podían aplicar en el pago de impuestos federales o en el de los créditos contratados con el Banco Nacional de Crédito Rural o con alguna otra institución que fomentara el crédito para el desarrollo agropecuario.

Algunas de las políticas y acciones delineadas por el Decreto de Estímulos para el fomento del Sector Agropecuario de septiembre de 1981, son las siguientes:

- Establecimiento de los grupos de productores agropecuarios con derecho a los estímulos (art.20.).

- División de los tipos de cultivo, en básicos "A": maíz, frijol, trigo y arroz y Básicos "B": ajonjolí, cártamo, soya, palma de coco, yuca y sorgo (art.3).

- Organización de los productores (art.8).

- Forma y requisitos para otorgar los créditos (arts. 11 y 12).

- Adquisición de maquinaria y equipo para elevar la productividad en el campo (art.14).

- Obligaciones contraídas por los productores beneficiados con los estímulos fiscales (arts.22 y 24).

Los objetivos trazados por los Estímulos para el Fomento del Sector Agropecuario, fueron los siguientes:

I. Impulso a la producción y la eficiencia productiva agrícola y pecuaria.

II. Promoción de la modernización y capitalización del sector agropecuario.

III. Mejoramiento en la utilización de los factores de la producción.

IV. Desarrollo de la organización de los productores para fortalecer su capacidad productiva.

V. Apoyo a la distribución y comercialización de los productores agropecuarios por parte de los productores.⁹⁶

3.3.8 Política de Crédito y Seguros.

A través de la Estrategia del Sistema Alimentario Mexicano y de la Ley de Fomento Agropecuario, desde fines de la década de los 60's y principios de los años ochenta, se buscó brindar mayor apoyo a la producción de los ejidatarios y pequeños productores de las áreas de temporal, todo ello sin realizarse grandes cambios substanciales en la base institucional del sistema financiero agropecuario. Se incrementaron los subsidios a los insumos agrícolas y se elevaron los precios de garantía de los productos agrícolas básicos, como por ejemplo : maíz y frijol.

En el período de 1976-1982 en relación al crédito, se rebajaron las tasas de interés, ampliándose para este fin la política de seguro y apoyando un nuevo tipo de organización

⁹⁶ SARH. Memoria 1977... Op. Cit. p.110

de los productores del campo. Aparentemente esta política integral implicó un aumento en el área cultivada en los años de 1980 y 1981, que no fue del todo exitosa, porque no todos los cultivos resultaron redituables, por diversos factores adversos a los objetivos planeados para estos años en materia agrícola.

Sin embargo, a diferencia de periodos anteriores que agrupan la totalidad de la década de los 70's, el financiamiento bancario en los años de 1979 y 1980 registra un aumento en el campo y casi se equilibra con el de otros sectores de la economía, esta tendencia se debió a la puesta en marcha de la estrategia del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que favorece al sector agrícola. (Cuadro XII)

La participación del financiamiento agropecuario en relación al Producto Interno Bruto (PIB) por sectores en estos años de gobierno de José López Portillo, mostró un crecimiento similar al resto de la economía. Lo cual fue consecuencia de que una parte de la agricultura se transformara más comercial y requería de una mayor cantidad de financiamiento para la compra de insumos y de mano de obra extrapredial. (CUADRO XIII)

CUADRO XII

LA ECONOMIA AGROPECUARIA
(mills. de pesos 1977)

PERIODO	FINANCIAMIENTO		PARTICIPACION Sector agrope- cuario	INDICE 1946/48	
	mils.pesos Agrop. Total			100%	Agrop. Total
1946-48	6.7	57.3	11.7	100	100
1964-66	37.0	303.0	12.2	552	529
1976-78	71.6	858.6	8.3	1,069	1,499
1979	78.9	1027.3	7.7	1,178	1,793
1980	90.0	1083.0	8.3	1,343	1,890
Tasas de Crecimiento					
1946/48-64/66	10.0	9.7			
1964/66-76/78	6.7	9.1			
1979/80	14.0	5.4			

FUENTE: Elaborado por PROCAP con datos oficiales de 1942 a 1972, Banco de México, Informe Anual, 1972 a 1980.

CUADRO XIII

PRODUCTO INTERNO BRUTO
(mls. de pesos)

	1946-48	1964-66	1976-77
FINANCIAMIENTO A SECTORES			
Agropecuario	687	10,881	60,968
Resto	5,212	78,242	687,657
Total	5,899	89,129	748,625
PIB A PRECIOS DE MERCADO			
Agropecuario	5,163	35,687	133,057
Resto	23,755	218,808	1,318,892
Total	29,918	254,495	1,451,949
PORCENTAJE DE FINANCIAMIENTO DEL PIB			
Agropecuario	13	30	46
Resto	22	36	52
Total	20	35	59

FUENTE: Elaborado por PROCAP con datos oficiales de: 1946 a 1966, Banco de México 1976-1977.

En los primeros años de la década de los sesentas, el financiamiento hacia los insumos agrícolas era de 1.95 pesos por peso de insumo utilizado, en los años 1977-1980 esta relación disminuye a 1.40 pesos. Lo que significaba por un lado que, los agricultores que no utilizaban el crédito

bancario para la compra de insumos, compraran con fondos propios o de los agentes de comercio, y por otro, que los mismos clientes estaban usando una mayor proporción de insumos, incentivos por la política de subsidios incrementada en la década de los setentas. (CUADRO XIV)

CUADRO XIV

**MEXICO: RELACION ENTRE FINANCIAMIENTO
Y USO
DE INSUMOS AGROPECUARIOS**
(mls. de pesos)

AÑOS	FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO	INSUMOS ESTRATEGICOS	RELACION FINANCIAMIENTO INSUMOS
1960	5,812	2,976	195
1961	6,583	3,393	194
1962	7,361	3,395	184
1963	8,237	4,657	177
1964	9,318	5,594	167
1965	10,635	6,081	175
1966	12,689	6,809	186
1967	14,027	7,709	182
1968	15,356	8,615	178
1969	16,188	9,867	164
1970	17,695	11,462	154
1971	20,992	13,420	156
1972	23,688	14,567	163
1973	28,755	18,851	153
1974	37,289	25,314	147
1975	50,685	30,448	166
1976	51,078	36,669	139
1977	70,857	50,696	140
1978	89,226	63,135	141

FUENTE: Elaborado por PROCAP con datos oficiales de Banco de México, Memoria SARH 1981.

3.3.9 Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL).

Esta institución bancaria de propiedad gubernamental fue la encargada de llevar a cabo acciones de financiamiento en materia agropecuaria durante el gobierno de José López Portillo. El Banco Nacional de Crédito Rural es instituido en un intento por unificar la banca oficial agropecuaria, con el objeto de obtener una mayor racionalidad y equidad en la asignación de los créditos agrícolas. Lo integraron los antiguos Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco de Crédito Ejidal y Banco Nacional Agropecuario. En el momento de su fundación se plantea la urgencia de reorientar la política agropecuaria gubernamental que en décadas anteriores a las de los años setenta, contribuyó a polarizar el desarrollo agrícola en favor de las zonas y de los productores con mayores recursos productivos y técnicos, por lo que se consideró la necesidad de encaminar el desarrollo en favor de las zonas marginales y los productores de escasos recursos.⁹⁷

Durante el gobierno de López Portillo, BANRURAL brindó apoyo a los siguientes cultivos en orden de importancia: el maíz, trigo, sorgo, frijol, algodón y soya.

⁹⁷ Resultados que no han sido del todo óptimos, en virtud de que Banrural a lo largo de su existencia, no contribuyó a revertir la situación de abandono y miseria en que viven la mayoría de los productores rurales, por los graves problemas internos de la institución que impiden una actuación acertada de este banco en el fomento de los proyectos agrícolas en el país.

Las actividades de financiamiento del crédito oficial al igual que las del crédito privado han tendido a concentrarse en ciertas regiones del país (norte y noroeste). En 1976 sólo seis estados tuvieron la aportación del 42% de los recursos otorgados por BANRURAL para habilitar la producción de ciertos cultivos, los estados fueron: Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Durango, Zacatecas y Michoacán, y en 1982 otros seis estados (los mismos desde 1976, con excepción de Michoacán, sustituido por Chihuahua) absorbieron el 44% de la superficie habilitada con crédito rural. Sin embargo a pesar de los notables incrementos del crédito oficial que pasaron de 18 millones de pesos en 1976 a más de 100 millones de pesos en 1982 y, del apoyo otorgado a un gran número de ejidatarios y pequeños propietarios minifundistas, el gobierno lopez-portillista no alcanzó más que a beneficiar con créditos al 40% de los ejidatarios y como un 70% de los campesinos minfundistas. En el caso concreto de Banrural, quizá una de las causas que impidió tener una cobertura mayor para brindar créditos a un mayor número de agricultores nacionales, fueron los bajos índices de recuperación con que opera la citada institución al tener cerca del 50% de sus saldos en cartera vencida, y la incapacidad del banco para generar internamente recursos, obligándole a recurrir periódicamente a los apoyos financieros del gobierno federal y a la contratación de deuda externa para hacer frente a sus necesidades y obligaciones. Finalmente es importante señalar el creciente

peso que tienen dentro del crédito agropecuario los financiamientos no bancarios otorgados por empresas particulares a los productores directos. Esto debido a que los productores de bajos recursos que no cuentan con acceso al crédito institucional, reciben fundamentalmente financiamiento de grandes empresas agroindustriales para abastecerlos de insumos primarios que son parte esencial en los procesos de transformación industrial de sus productos. El citado financiamiento al parecer ha tenido un incremento brutal con el crecimiento de las empresas agroindustriales extranjeras, en la medida que el financiamiento a los productores agropecuarios les garantiza la obtención regular de insumos para su producción y comercialización, a costos muy por debajo de los reales en el mercado nacional.

3.3.10 Fideicomisos de fomento agrícola dependientes del Banco de México (FIRA).

El FIRA es un conjunto de Fideicomisos de apoyo agrícola integrado por: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) y Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA).

El objetivo fundamental de estos fideicomisos desde su creación (1954) fue el de brindar apoyo con asistencia técnica y líneas de redescuento al sistema bancario privado del país, con el propósito de estimular la participación de

éste en las actividades agropecuarias para que a su vez proporcione a los productores agropecuarios la experiencia obtenida en materia de crédito rural, que contribuya a incrementar y mejorar la producción, así como posibilitar al establecimiento de industrias agropecuarias.⁹⁸

El FIRA incrementó sus actividades en forma continua y constante, caracterizándose por mostrar un interés preferente hacia las actividades pecuarias y agroindustriales, por incrementar el peso de los créditos refaccionarios dentro de la estructura crediticia y estimular las actividades de la banca privada nacional y extranjera en el campo. Se transformó en una institución que forma parte de los instrumentos bancarios privados para actuar en el sector agropecuario y que se concentró alrededor de los sectores de agricultores y ganaderos organizados empresarialmente. Durante los años de gobierno de José López Portillo, el FIRA aumentó los recursos destinados al descuento de los créditos de avío y los descuentos a créditos refaccionarios. En 1978 el total de créditos descontados a los créditos refaccionarios fue del 43% y para los créditos de avío 57%. Durante 1981 se presentó una tendencia al incremento más acelerado de los créditos de avío que pasaron de 56.2% al 65.2%

La concentración de las operaciones del FIRA a finales de los años setenta y principios de los ochentas, se suscitó

⁹⁸ Romero Polanco, Emilio; Op.Cit. p. 94

en los estados de Sonora, Sinaloa y Baja California, revelándose con ello el interés del citado fideicomiso por las áreas más rentables del sector agropecuario en el país.

Las fuentes internas de los recursos consideradas dentro del FIRA provenían de aportaciones del Gobierno Federal, de los recursos captados por el Banco de México, así por los bancos y financieras nacionales. Además el FIRA se encontraba apoyado por fondos extranjeros para llevar a cabo sus operaciones en el sector agropecuario, provenientes del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) que en el sexenio de López Portillo dedicó 34.8% de sus préstamos a la agricultura, y por el Banco Mundial.

3.3.11 Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.

Otro de los organismos importantes para brindar apoyo a las actividades agropecuarias dentro del sexenio de José López Portillo, fue la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA), institución que pertenece al régimen de Seguridad Social. Su objetivo consistía en hacer efectivo el seguro a los sectores marginales, por lo cual el Estado Mexicano aporta parte de las primas. En el año de 1981, se modificó la Ley de Seguro Agrícola Integral y Ganadero, mediante una nueva Ley la del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, con lo cual se amplió la cobertura de la citada institución en el campo.

La programación del seguro agrícola no solo era responsabilidad de ANAGSA, sino una labor conjunta entre diversos organismos e instituciones oficiales y privadas involucradas en la producción agropecuaria. Así en el gobierno de López Portillo, se determinan las necesidades de seguro agrícola tanto de las tierras de riego como de las de temporal, que se consolidaban a nivel del Estado y posteriormente se estudiaban los factores físicos, biológicos y económicos que se consideraban en la elaboración del programa de cada ciclo agrícola. Ello implicaba realizar una revisión tanto de las coberturas y actividades a proteger como de otras consideraciones de naturaleza financiera. La instrumentación de esta política agrícola se discutió a nivel de Gabinete Agropecuario.

Los recursos financieros de ANAGSA se obtenían de las primas de los asegurados y del subsidio del gobierno federal.

Por otro lado, cuando por ciertas circunstancias difíciles de prever se presentaban pérdidas, el gobierno actuaba con recursos para que la ANAGSA cumpliera satisfactoriamente sus obligaciones con los agricultores, estableciendo un fondo de reserva para cada ciclo agrícola. Esta política de subsidios establecida por el gobierno de José López Portillo para el sector agrícola, fue producto de lineamientos trazados en materia económica desde el principio de este sexenio, como parte de la consecución de

un objetivo claramente delineado: la producción de alimentos básicos y necesarios para la sociedad civil.

Los principales rubros del sector agrícola que cubría ANAGSA, eran los cultivos de maíz, frijol, sorgo, algodón, arroz, cártamo, garbanzo y papa (CUADRO XV A, B y C). El seguro garantizaba a los productores del campo la recuperación hasta de un 70% de las inversiones y costos directos, ampliándose después de los costos totales sin que por ello se redujeren las utilidades en sexenios como el de Luis Echeverría Alvarez.

Sin embargo, durante el gobierno de López Portillo, el concepto de riesgo compartido no era tan amplio como el seguro. Sólo se restringía a los campesinos que cultivaban tierras de temporal y en el caso específico de los cultivos básicos, cuando los productores hubiesen suscrito contratos para mejorar tecnológicamente su producción, incorporaba las utilidades que se dejaban de percibir dentro de las recuperaciones.

La Ley de Seguro Agrícola establecía una serie de normas sobre la especie y el tipo de cultivos que se podían asegurar. Dentro de éstas, una de las más importantes señalaba que el cultivo debía ser desarrollado en zonas de difícil acceso y sin riesgo inminentes que las siembras se efectuaran dentro de las fechas determinadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y que los

CUADRO XV-A

**MEXICO: PARTICIPACION DE LA SUPERFICIE ASEGURADA
EN LAS COSECHAS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS**
(Miles. hectáreas)

		1964		
PRODUCTOS		TOTAL	RIEGO	TEMPORAL
Maíz	Asegurado	545	109	486
	Cosechado	7,491	-	-
Trigo	Asegurado	221	214	7
	Cosechado	838	-	-
Frijol	Asegurado	105	17	88
	Cosechado	2,056	-	-
Arroz	Asegurado	11	8	3
	Cosechado	146	-	-
Cártamo	Asegurado	6	5	1
	Cosechado	43	-	-
Algodón	Asegurado	249	153	96
	Cosechado	857	-	-
Soya	Asegurado	-	-	-
	Cosechado	-	-	-
Sorgo	Asegurado	98	58	40
	Cosechado	279	-	-
Ajonjolí	Asegurado	30	1	29
	Cosechado	261	-	-
Total	Asegurado	1,265	565	700
	Cosechado	11,999	-	-
% Aseg. total cosechado		11	-	-
% Aseg. riego y temporal		100	45	55

FUENTE: Memoria SARH 1981, elaborado con datos de Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. ANAGSA.

CUADRO XV-B

**MEXICO: PARTICIPACION DE LA SUPERFICIE ASEGURADA
EN LAS COSECHAS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS
(Miles de hectáreas)**

PRODUCTOS		TOTAL	1970	
			RIEGO	TEMPORAL
Maíz	Asegurado	473	87	386
	Cosechado	7,441	-	-
Trigo	Asegurado	198	196	2
	Cosechado	886	-	-
Frijol	Asegurado	112	25	87
	Cosechado	1,748	-	-
Arroz	Asegurado	39	27	12
	Cosechado	154	-	-
Cártamo	Asegurado	60	42	18
	Cosechado	248	-	-
Algodón	Asegurado	229	202	27
	Cosechado	441	-	-
Soya	Asegurado	12	11	1
	Cosechado	112	-	-
Sorgo	Asegurado	260	118	142
	Cosechado	981	-	-
Ajojolí	Asegurado	49	3	46
	Cosechado	274	-	-
Total	Asegurado	1,432	711	721
	Cosechado	12,285	-	-
% Aseg. total cosechado		12	-	-
% Aseg. riego y temporal		100	50	50

FUENTE: Memoria SARH 1981, elaborado con datos de Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. ANAGSA

CUADRO XV-C

**MEXICO: PARTICIPACION DE LA SUPERFICIE ASEGURADA
EN LAS COSECHAS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS
(Miles de hectáreas)**

PRODUCTO		1977		
		TOTAL	RIEGO	TEMPORAL
Maíz	Asegurado	1,148	187	961
	Cosechado	7,470	-	-
Trigo	Asegurado	349	320	29
	Cosechado	709	-	-
Frijol	Asegurado	367	25	342
	Cosechado	1,631	-	-
Arroz	Asegurado	65	49	16
	Cosechado	180	-	-
Cártamo	Asegurado	151	84	67
	Cosechado	404	-	-
Algodón	Asegurado	172	144	28
	Cosechado	420	-	-
Soya	Asegurado	140	80	60
	Cosechado	314	-	-
Sorgo	Asegurado	543	200	348
	Cosechado	1,413	-	-
Ajonjolif	Asegurado	65	6	59
	Cosechado	205	-	-
Total	Asegurado	3,000	1,092	1,908
	Cosechado	12,746	-	-
% Aseg. total cosechado		24	-	-
% Aseg. riego y temporal		100	36	64

FUENTE: Memoria SARH 1981, elaborado con datos de Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. ANAGSA.

cultivos no fuesen experimentales de tal manera que los costos fueran superiores a los rendimientos esperados.

No obstante, el total de los productores beneficiados con los subsidios otorgados por el Estado en el periodo 76-82, fue limitado, aún si se les comparaba con los que recibían el crédito oficial. De ellos sólo 63% se aseguró en 1977 con una superficie que representaba el 78% de la total acreditada. Tales datos indicaban que la banca oficial benefició a un mayor número de agricultores que contaban con una mayor superficie para el cultivo.

Así el Seguro Agrícola se convirtió en un elemento de garantía para el sistema bancario al ser obligatoria su contratación para los clientes de la banca oficial. Este requisito significó en la práctica, que la política de seguro fuese un complemento de la de crédito y una garantía para las instituciones bancarias que les implicó disminuir sus carteras. Por su carácter de seguridad social ANAGSA pudo recibir subsidios estatales, lo que implicó en último término sea el presupuesto fiscal el que termine financiando la cartera incobrable de la banca oficial; constituyéndose de esta manera un subsidio indirecto a los beneficiarios del crédito.

3.3.12 Evaluación del Crédito Agrícola.

En este periodo de gobierno (1976-1982), con la instrumentación de la estrategia del Sistema Alimentario.

Mexicano y de la Ley de Fomento Agropecuario, implicó la elevación de los precios tanto del maíz como del frijol, el incremento de los subsidios para insumos, de intereses preferenciales, provocando que en 1981 los montos de crédito otorgados subieran apreciablemente, con lo cual se hizo más estrecha la relación entre los estímulos a la producción y la demanda de crédito. Adoptando el crédito un carácter de apoyo a una política que favorecía una mayor rentabilidad de la agricultura.

En el año de 1981 el Sistema Banrural, representó aproximadamente la mitad del crédito otorgado a la agricultura, atendiendo al 60% de los ejidatarios y a un número importante de pequeños productores, que en total abarcaban alrededor de 4 millones de hectáreas, esto es el 20% del área cultivada. A esto habría que agregar los atendidos por la banca privada, que operaba a través del FIRA, la agroindustria y los sistemas de comercialización, principalmente la azucarera, cafetalera y otras.

Por tanto, el financiamiento dedicado al sector equivaldría aproximadamente alrededor de 50% del PIB, lo que significó que dentro del esquema de desarrollo planteado a partir de los cincuentas, no se puede señalar a la política crediticia como una limitante al crecimiento de la producción, por el contrario, es de los factores que estimularon a la agricultura empresarial y parte de la tradicional. No obstante, como todo el esquema de desarrollo agropecuario margina indirectamente al grupo de menores

ingresos, que no tuvo una acción promotora oficial específica que favorecía su organización y creara sistemas productivos y de comercialización viables, este grupo ha debido seguir tratando con el acopiador local, que lo explota mediante el abastecimiento de subsistencia, crédito informal y compra de cosechas.

3.2.13 Consideraciones finales del sexenio 1976-1982.

El ascenso al poder de José López Portillo se caracterizó por tres elementos de indudable trascendencia; a saber, la crisis económica, la crisis política y la pérdida de la legitimidad del gobierno.

Ante tales circunstancias, la nueva administración se propugnó por una serie de alternativas muy concretas, que permitirían al país salir de los graves problemas en los que se encontraba sumergido.

En el plano económico la pauta a seguir fue la producción petrolera, que con la aportación de ingresos que generó al inicio de la gestión 1976-82, permitió a José López Portillo y su gobierno, la puesta en marcha de una estrategia económica encaminada a consolidar el poder del Estado.

En lo político se proyectó readecuar el sistema en su conjunto, partiendo de nuevas políticas racionales y modernas que extendieron los márgenes de participación ciudadana desde varios tipos de corrientes ideológicas. Siendo la -reforma política- el medio de acceso de las

minorías a intervenir en la vida política, dentro de una sociedad plural y democrática.

Por último para restaurar la legitimidad gubernamental, se buscó y se logró un acercamiento con casi todos los grupos nacionales y extranjeros que durante el gobierno de L. Echeverría se enfrentaron al Estado.

Confianza, petróleo, crecimiento, inversión, empleo, una política exterior activa y una indudable rectoría estatal, fueron los elementos que permitieron a López Portillo mantener cierta funcionalidad en el sistema.

Al realizar un balance de este sexenio, se debe señalar que se sucedieron acciones que influyeron en el desarrollo interno del país. De la época de auge permanecieron el fortalecimiento de la planta industrial, la modernización política y la racionalización administrativa.⁹⁹

Es decir, la administración 1976-1982 se caracterizó por los contrastes. Se llevaron a cabo acciones para acabar con la corrupción y moralizar la administración pública, así como para alcanzar una recuperación económica, elevar los niveles de ahorro y al final del sexenio medidas de racionalidad y austeridad dentro del presupuesto de egresos de la federación.

Una vez superada la crítica situación por la que a travesaba el país en 1976, se encaminaron todos los esfuerzos hacia el crecimiento económico de tal forma que se incrementaran los niveles de empleo, con lo cual se

⁹⁹ Mirón Lince, Rosa Ma. y Pérez, Germán; Op. Cit. p.180

fortaleció el mercado interno y la industria, convirtiendo al país en el cuarto lugar mundial de crecimiento entre 1977 y 1981.

En materia agraria el lopezportillismo intentó dar por terminado el reparto de tierras canjéndolo por una política que pregonaba la productividad en primera instancia. A lo largo del sexenio se plantó que el problema no era la tenencia de la tierra, sino la productividad de ella. Ante la caída en los índices de la producción agropecuaria que se tradujo en la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, el objetivo era incrementar la producción aunque el reparto agrario se quedara rezagado, por lo cual no importaba para quién se producía, sino producir; la "Alianza para la Producción" solucionaba así, todos los problemas y reconciliaba a los contrarios para integrarse a la unidad nacional.

La política del campo instrumentada y diseñada por el gobierno de López Portillo, se configuró a partir de las cuestiones contradictorias en apariencia y complementarias en el fondo: una ley y una estrategia. La primera es la Ley de Fomento Agropecuario que señalaba como objetivo el lograr la eficiencia agropecuaria, sacrificando los principios agrarios concebidos en la Constitución de 1917. En ella se sustentaba jurídicamente la posibilidad de crear unidades productivas en tierras ejidales y comunales, con el financiamiento del capital privado, contradiciendo la ley Federal de la Reforma Agraria; facilitando la movilidad de

tierras que se consideraban como ociosas, permitiendo su transferencia al usufructo de los capitales privados y dejando a la interpretación de terceros la declaración de ociosidad para casos de tierras muy discutibles, que perjudicaban a los ejidatarios pobres. Por último, se otorgaron facilidades a los ganaderos para dedicar parte de sus tierras a la producción agrícola, tendiendo a facilitar la conservación de los latifundios.

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), fue una estrategia que partía de la alianza compartida entre el Estado y los campesinos, se proyectó con el fin de dar apoyo a las zonas temporaleras dedicadas al cultivo de granos básicos, se aumentaron los precios de garantía, se desarrolló la infraestructura en el campo e incrementó el uso de fertilizantes, se aumentó el crédito, se elaboró una canasta básica de alimentos, se puso en funcionamiento un mayor número de tiendas de la CONASUPO, y se aumentaron las condiciones para que el productor obtuviera un excedente.

El SAM devolvió el apoyo y la confianza de los campesinos al gobierno de López Portillo por un buen tiempo. Sin embargo, lo que parecía una medida en favor de los campesinos se subordinó a la Ley de Fomento Agropecuario, como un apéndice que buscaba una mayor corporativización del campesinado, ya que garantizaba la fuerza de trabajo para las unidades productivas capitalizadas creadas por la mencionada ley; limitando que se organizaran grupos campesinos independientes, pretendía substituir la lucha por

campesinos independientes, pretendía substituir la lucha por la tierra, por la eficiencia en la producción y aumentaba las ya complicadas redes de la burocracia. Los límites del SAM tuvieron su origen en la lucha entre intereses opuestos, en las políticas internas, la corrupción, el espontaneismo, el arribismo, el poder de los caciques locales, la desconfianza popular y en los tardados trámites burocráticos.

La producción nacional de granos básicos durante estos años, disminuyó de 27.2 millones de toneladas cosechadas en 1981 a 24.4 millones de ton. en 1987. Por ejemplo, la producción de maíz que pasa de 14.7 millones de ton. cosechadas en 1981 a 11.4 millones de ton. en 1987, y la producción de frijol baja durante el mismo periodo de 1.4 a 1.0 millones de toneladas.

Algunas de las justificaciones utilizadas por el gobierno para explicar el aumento en la dependencia hacia el exterior de granos básicos, fueron la sequía que se presentó en la mayor parte del país durante 1983, que provocó la caída en la producción de los básicos. En 1981 a pesar de que se consideró cosecha récord a la obtenida en el Estado de Tamaulipas, no se satisfizo la demanda interna de los granos debido a que en la entidad no existían graneros disponibles para almacenarlos, lo que condujo a que los agricultores amontonaran el producto al descubierto, lo cual contribuyó a su descomposición.

En el último año de gobierno de este sexenio, las contradicciones acumuladas afloraron, desarrollándose la más aguda crisis vivida por el país, por lo menos en las últimas cuatro décadas. Un hecho que no puede dejar de mencionarse, es la coyuntura internacional que tornó el futuro de México más incierto: la baja en los precios del petróleo, el azúcar y la plata; el aumento de la deuda externa, que colocó al país entre los primeros lugares de los países endeudados, ya que la mayoría de los recursos se encontraban canalizados hacia la industria petrolera. Las ganancias globales comenzaron a bajar, por lo que se redujo el presupuesto, la capacidad de contratación laboral, el declive en el consumo de bienes muebles y materiales, que implicó una reducción en la demanda que afectó a los productores. Los precios aumentaron, siendo los sectores medios y proletarios quienes más lo resintieron al reducir su capacidad de consumo, y los salarios se congelaron.

Para agravar aún más la situación de la economía nacional en 1982, dos factores intervinieron: decisivamente ante la inminente devaluación de la moneda; la fuga de capitales principalmente en dólares, que condujo a la pérdida en divisas y a la falta de capacidad para realizar importaciones y los pagos en el mercado mundial; y la especulación bancaria en un mercado libre como el que se tenía, que provocó el abuso en el intercambio de la divisa, creando grandes fortunas en el exterior.

Así ante tales circunstancias, la confianza y la legitimidad en el Estado Mexicano se volvió a perder, por un lado la iniciativa privada demandaba la entrega de las empresas paraestatales al mercado libre; y por el otro, los partidos y los grupos sociales se propugnaban por la renuncia del Presidente en turno, quien finalmente en el último informe de gobierno, retomó los principios de la revolución, anunciando la nacionalización de la banca y el control de cambios, con lo cual aglutinó a los sectores progresistas y fuerzas populares en su torno, con lo que defendió un poco su imagen y volcó el carácter de antipopular y proempresarial que caracterizó su gobierno desde los inicios, heredando a su sucesor la carga de la grave crisis, la inquietud de los trabajadores y la desconfianza e indignación de las cúpulas empresariales.

CAPITULO IV

LA NUEVA POLITICA ECONOMICA Y EL SECTOR AGRICOLA 1983-1988.

4.1 ANTECEDENTES: MIGUEL DE LA MADRID HURTADO. POLITICA AGRICOLA.

Al asumir la presidencia de la República, a partir de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid estableció como su objetivo fundamental lograr la transformación estructural de un sistema económico que acababa de mostrar su inviabilidad histórica ante la gran depresión en la que se encontraba inserto el país. Para el nuevo gobierno resultaba indispensable, el subordinar la compleja problemática política al logro de la meta prioritaria: la transformación del modelo económico mediante su apertura y reacondo respecto de las fuerzas económicas externas.

Las principales problemáticas con que Miguel de la Madrid recibió al país fueron las siguientes:

- Inflación de casi el cien por ciento.
- Déficit sin precedente del sector público.
- Carencia de ahorro para financiar su propia inversión.
- Rezagos en las tarifas y los precios públicos.

- Debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos

- Crecimiento cero.¹⁰⁰

La alternativa para enfrentar y contener tales impactos de la crisis conyuntural por la que atravesaba la nación, la configuró el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, instrumentado por el gobierno de Miguel de la Madrid, como el proyecto económico a seguir:

" Mediante la estrategia del Plan se propone hacer frente a los grandes retos del país(...). El desafío actual y de los próximos años consiste en recuperar, a partir de severas restricciones internas y externas, la capacidad de crecimiento del país (...). Ello hace necesario plantear una estrategia que concilie el combate a la crisis con la reorientación de la economía, que permita superar las dificultades presentes y abrir la salida del país a una sociedad más igualitaria. Por ello, la estrategia económica y social propuesta en el Plan se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción (...): Una reordenación económica y otra de cambio estructural".¹⁰¹

Las premisas del proyecto -resumidas como un propósito de "cambio estructural"- pueden abreviarse en dos profundas sustituciones: la del modelo competitivo orientado hacia "afuera"; y la del Estado "Benefactor o Interventor":

100 Uvalle Berrones, Ricardo; "La Administración Pública en el Cambio Estructural", Cuadernos de Análisis Político-Administrativo No. 14, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. , México 1985 p. 15

101 Secretaría de la Presidencia, Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), México 1983 p. 114

Keynesiano, por un Estado meramente "rector", superavitario y restringido a sus tareas básicas para estimular más que encabezar las energías y las iniciativas de la sociedad. Lo cual implicaba llevar a cabo una reordenación de la sociedad, empezando por su sistema económico hasta alcanzar los ámbitos político, social y cultural.

La reordenación económica constituía la estrategia para enfrentar la crisis y la inflación, considerando acciones que pueden agruparse en dos tipos: las primeras relacionadas con la austeridad, la disciplina, honestidad y mayor productividad en el gasto público; las segundas, vinculadas a la reestructuración de la Administración Pública y la reordenación de las prioridades del gasto y la inversión pública.

Por su parte, el denominado cambio estructural, se orientaba a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo, y en los mecanismos de participación social dentro de éste, a fin de superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica. Es decir, el cambio estructural era una estrategia encaminada a reorganizar con sentido de productividad y eficiencia, la vida de la sociedad y el Estado.¹⁰² Expresaba transformaciones que tomarían tiempo en materializarse, inscritas en el Plan Nacional de Desarrollo, y cuyo proceso aún continúa con el actual régimen, el de Carlos Salinas de Gortari mediante una nueva

¹⁰² Uvalle Berrones, Ricardo; Op. Cit. p. 17

connotación, para la sustentación del modelo económico adoptado a partir de 1982, y que se denomina con el término de Modernización Económica (1989 - 1994).

El cambio estructural del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 se basaba en seis orientaciones generales:

1.- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

2.- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.

3.- Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.

4.- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo nacional.

5.- Presentar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.

6.- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar al sector social.¹⁰³

Dentro del nuevo proyecto que se instrumentaba y gestaba por parte del gobierno delamadrista, resultó necesario e indispensable redefinir el papel que el Estado venía desempeñando dentro de la economía, así como la importancia que jugaría el sector privado y el comercio internacional en el desarrollo del modelo económico del país.

El cambio estructural implicaba por tanto, una disminución de la participación del Estado dentro de la

103 Secretaría de la Presidencia, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. Cit. p. 19

economía, adoptando el papel de rector del desarrollo. Los medios que articulaban la orientación hacia el cambio estructural eran los siguientes:

" a) Reformas a los Artículos 25o. y 26o. de la Constitución de 1917; b) Establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; c) Delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias; d) Adopción del Sistema de Control y Evaluación; e) Impulso a la descentralización política; f) Reestructuración del Sector Descentralizado; g) Institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa y h) La Reconversión Industrial".¹⁰⁴

Así el gobierno de Miguel de la Madrid, se concibió como un régimen democrático de economía mixta, en el cual correspondía precisamente al Estado, en el marco de Derecho, dirigir y conducir el desarrollo de acuerdo a las aspiraciones y objetivos de la sociedad. Quedando respaldado jurídicamente con las reformas propuestas al Congreso en 1982, de los Artículos 25o., 26o., 27o. y 28o. donde se establecieron tanto los alcances de la Rectoría Económica del Estado y de la Economía Mixta, como la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias de la economía Nacional.

104 Uvalle Berrones, Ricardo; Op. Cit. p. 19.

4.1.1 Rectoría Económica del Estado.

Por medio de la Rectoría Económica del Estado se reconoce la importancia de que este ente político sea el encargado de resguardar los comportamientos de la economía, de tal forma que los beneficios de su auge se extiendan a toda la sociedad civil, asegurando con ello su progreso y desarrollo, respetando la esfera de actividad tanto del sector privado como del social. Lo cual se afirma en el Art. 25o. Constitucional que a la letra dice:

" Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución".¹⁰⁵

4.1.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática

El gran peso de la planeación económica como instrumento que permitiría establecer y delinear estrategias y tácticas al gobierno de Miguel de la Madrid para orientar sus acciones y la de los particulares, fue reconocida por éste ya que le permitiría, de esta manera, amortiguar los

¹⁰⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel, El Marco Legislativo para el Cambio Tomo 2. Presidencia de la República, México 1982 p. 18

desórdenes y desajustes sufridos por la economía, priorizando las necesidades, así como el recuento de los recursos que se tienen para cubrirlas, y las políticas de acción para la consecución eficiente y eficaz de los objetivos.

En el Art. 260. Constitucional, se encuentra contenido el Sistema Nacional de Planeación Democrática:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".¹⁰⁶

La Planeación Democrática estimula además, la participación más activa de los sectores social y privado en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, que conforma el proyecto de vida que se pretende alcanzar por la sociedad mexicana. De ahí que se realizaran acciones como la de reordenación de las empresas estatales por parte del gobierno de Miguel de la Madrid, a fin de obtener un equilibrio entre las actividades del Estado y la de los particulares.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática toma vida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, ya que ahí es donde se ponen de manifiesto los medios y acciones a seguir para alcanzar el desarrollo como nación:

106 Secretaría de Programación y Presupuesto, Compilación Jurídica, Disposiciones Generales, México 1985 p. 13

"El Plan se inscribe en los marcos de la descentralización de la vida nacional. Confiere especial atención a los programas sectoriales y regionales para reanimar potencias y capacidades antaño marcadas para la concentración y acumulación de recursos y decisiones.

Reitera la importancia de la participación concertada de la sociedad con los grupos y clases sociales".¹⁰⁷

4.1.3 Áreas Estratégicas y Prioritarias.

La importancia que representó el cambio estructural para la economía mexicana, hizo necesario llevar a cabo una diferenciación entre las actividades económicas que desempeña el Estado: lo estratégico y lo prioritario.

Dentro de lo estratégico se consideran las áreas sustanciales al modo de ser del Estado, que lo alimentan como organismo político, y que no se pueden negociar ni transferir, ya que es precisamente a través de ellas que el Estado cumple con sus cometidos esenciales. Son actividades realizadas por la Administración Pública ya sea mediante dependencias centralizadas o entidades paraestatales, teniendo como marco jurídico el Art. 28o. Constitucional:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en la áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos;

¹⁰⁷ Uvalle Berrones, Ricardo; Op. Cit. p. 24

petroquímica básica; minerales
 radiactivos y generación de energía
 nuclear; electricidad; ferrocarriles; y
 las actividades que expresamente señalen
 las leyes que expide el Congreso de la
 Unión".¹⁰⁸

Las áreas estratégicas son claves para la economía nacional y no pueden estar en manos de los particulares, ya que obedecen a imperativos de conservación y sobrevivencia para la vida del Estado mexicano o de cualquiera otro.

Por su parte las áreas prioritarias sí son susceptibles de que el Estado las concesione al capital privado y al sector social. Cumplen funciones importantes para la vida estatal, sin embargo están sujetas a reconsideraciones "institucionales" de utilidad e importancia en los sectores económicos. La capacidad financiera, técnica y administrativa de estos organismos y empresas prioritarias del Estado son la pauta a seguir para realizar un balance sobre la conveniencia de los resultados obtenidos de ellas, si resultaban óptimos, dejaban de ser prioritarias o si alcanzaban los objetivos que impulsaron su creación.

Es precisamente a partir de las anteriores premisas, que el gobierno de De la Madrid, inicia el proceso denominado por algunos autores como "adelgazamiento del Estado", con la reprivatización de empresas paraestatales que no tenían una importancia ni estratégica, ni prioritaria para la conducción del desarrollo debido a su incapacidad para autofinanciarse; de esta forma la empresa pública tuvo

que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiriera.

Así, el valor político de lo prioritario es consustancial a los compromisos que el Estado Mexicano ha adquirido para garantizar el desenvolvimiento material y social del país.¹⁰⁹

4.2 POLITICA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL SECTOR AGRICOLA 1983-1988.

La presencia de la depresión económica en la cual se encontraba el país al término del sexenio de José López Portillo, también repercutió con graves consecuencias en la producción del agro, marcando el punto de inflexión que daba fin al período de crecimiento acelerado de los cinco años anteriores. En 1982, la estructura económica de México mostraba su incapacidad para mantener el ritmo de crecimiento, dada su desarticulación y desintegración, su gran dependencia del exterior y su escasa presencia como oferente en el mercado internacional, como ya se explicó a groso modo en párrafos anteriores.

Los años de 1982 y 1983 son de recesión generalizada para la agricultura mexicana, ya que en ellos no solo los campesinos disminuyeron su producción, sino también la empresa agrícola capitalista fué afectada en su dinámica productiva.

109 Uvalle B., Ricardo; Op. Cit. p. 26

Si se compara la superficie cultivada en el año de 1976 con 1982 y 1983, de los once principales cultivos del país, se notará que es inferior en aproximadamente medio millón de hectáreas. (Véanse Cuadros XVI A-B y C)

CUADRO XVI-A

MEXICO -AGRICULTURA
1976-1981
 (miles de hectáreas y toneladas)

CULTIVO	1976		1981	
	Superf.	Producc.	Superf.	Producc.
TOTAL	11,557	18,136	14,656	28,623
Maíz	6,873	8,017	8,150	14,766
Frijol	1,316	740	2,150	1,469
Arroz	159	463	180	644
Trigo	894	3,363	861	3,189
Sorgo G.	1,251	4,027	1,767	6,296
Cebada	364	549	274	559
Algodón P.	(235)	224	(355)	344
Algodón S.	235	349	344	530
Soya	172	303	378	712
Ajonjolí	198	85	151	86
Cártamo	185	240	391	372

FUENTE: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Anuario Estadístico 1976, 1981.

CUADRO XVI-B

MEXICO-AGRICULTURA
1982-1983
(miles de hectáreas y toneladas)

CULTIVO	1982		1983	
	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.
TOTAL	10,746	22,544	13,363	25,250
Maíz	5,643	10,129	7,421	13,061
Frijol	1,581	943	1,996	1,282
Arroz	156	511	133	409
Trigo	1,011	4,462	857	3,460
Sorgo G.	1,275	4,717	1,518	4,846
Cebada	225	396	303	557
Algodón P.	(200)	196	232.3	229
Algodón S.	200	289	232.3	355
Soya	375	648	391	687
Ajonjolí	91	32	164	87
Cártamo	189	221	349	277

FUENTE: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Anuario Estadístico 1976.1981.

CUADRO XVI-C

MEXICO-AGRICULTURA
1976, 1981, 1982, 1983
COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS
(%)

CULTIVO	Variación % 1981/1976		Variación % 1982/1981		Variación % 1983/1982	
	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.
TOTAL	27	58	-27.0	-21.2	-8.8	-11.8
Maíz	20	84	-30.8	-31.4	-9.0	-11.5
Frijol	63	99	-26.5	-35.8	-7.2	-12.8
Arroz	13	39	-13.3	-20.7	-25.8	-36.5
Trigo	-4	-5	17.4	39.9	-0.5	-8.5
Sorgo G.	41	56	-27.8	-25.1	-14.1	-23.0
Cebada	-25	2	-17.9	-29.2	10.6	-0.5
Algodón P.	51	54	-43.7	-43.0	-34.7	-33.4
Algodón S.	-	52	-	-	-	-33.0
Soya	119	135	-0.5	-9.0	3.4	-3.7
Ajonjolí	-24	1	-39.3	-62.8	9.3	-1.2
Cártamo	111	55	-51.6	-40.6	-10.7	-25.6

FUENTE: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Anuario Estadístico 1976-1981.

En el caso específico del maíz, en 1982 hay una reducción espectacular tanto en la superficie cultivada como en la de producción obtenida, comparado con los niveles alcanzados en 1981. Aunque hay cierta recuperación del cultivo en 1983, la superficie es 9% inferior a la cosechada en 1981, y la producción en 11.5 por ciento respecto del mismo año.¹¹⁰

Por tanto en la medida en que se redujo la producción del maíz, simultáneamente se registran caídas en casi todos los cultivos de los años referidos, a pesar del auge

¹¹⁰ *Ibidem*.

agrícola de 1980 - 81 estimulado por la política económica que favorecía a los empresarios agrícolas.

Ante este contexto, el gobierno de Miguel de la Madrid en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, revaloró el papel del sector rural dentro de la -Estrategia de Desarrollo- del país, procurando su modernización y cambio estructural al igual que con los demás sectores de la economía, a fin de brindar una atención integral al campo, reorganizando los apoyos a su producción, así como la articulación entre las actividades agrícolas y los sectores industriales y comerciales.

Con el Plan Nacional de Desarrollo se gestaron programas sectoriales de mediano plazo para el sector agropecuario, para dar atención a los graves problemas a los que se enfrentaba junto con el resto de la economía nacional. Así surgen el Programa Nacional de Alimentación 1983 - 1988 (PRONAL) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985 - 1988 (PRONADRI), que se constituyeron en los instrumentos básicos de la administración de De la Madrid, para alcanzar la seguridad y autosuficiencia alimentaria.

Así el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 parecía reconocer la gran importancia de la agricultura en la estrategia del cambio estructural para la consecución del desarrollo nacional, cuando afirmaba:

"El Desarrollo futuro del país depende en gran medida de los avances que se logren en el desarrollo rural".¹¹¹

El PRONAL por su parte brindaba aún más trascendencia a la agricultura en el desarrollo del país:

"...la integración del sector alimentario podría convertirse en el eje fundamental de la reactivación económica y contribuiría a consolidar la independencia y la soberanía nacionales reduciendo la vulnerabilidad en un campo vital para el país".¹¹²

Desde esta perspectiva la agricultura se presenta como el eje de desarrollo del país, lo cual establecía una gran trascendencia económica y social, ya que proyectaba una alternativa frente a lo que había sido el motor del desarrollo económico de México desde los años cuarenta, favoreciendo a la industria en detrimento de las actividades del agro, por la gran transferencia de recursos del campo a la ciudad, provocando así un intercambio desigual entre el sector agrícola y el resto de la economía.¹¹³

¹¹¹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. "Informe de Ejecución 1985". SPP. México 1985.

¹¹² Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, SPP México, 1983 p. 4

¹¹³ Esta transferencia de recursos del campo a la ciudad incluye aparte del valor, divisas, materia prima y alimentos en cantidades crecientes, para financiar el desarrollo industrial.

Por lo tanto a simple vista parecía que el gobierno de Miguel de la Madrid pretendía que por medio de la recuperación del sector agrícola dentro de la política de desarrollo integral 1983 - 1988, los demás sectores de la economía solucionarían los problemas acarreados por la crisis, ya que es precisamente la cadena agroalimentaria basada en la producción agrícola, el sector de actividad económica de mayor peso tanto en el producto nacional como en el empleo. Alternativa que no tuvo grandes éxitos, como se comprobará en algunos otros apartados por la orientación equivocada de la política agropecuaria en lo que respecta a la relación entre fines y medios para cumplirlos.

A continuación, se muestra un cuadro en el que se observa la evolución de la producción de granos básicos y oleaginosas de 1940 a 1986, siendo estas últimas las que incrementaron su producción a costa de la de los primeros.

CUADRO XVII-A

Producción de granos básicos y oleaginosas
(tasas medias de crecimiento %)

1940-1986

Producto	Superf. cosecha (miles de ha)	Rend. medio (Kg/ha)
Maíz	1.66	2.56
Frijol	2.18	2.08
Trigo	1.75	3.94
Arroz palay	2.50	1.65
Sorgo en grano	-	-
Algodón semilla	-1.47	2.72
Ajonjolí	0.31	0.13
Cártamo	-	-
Soya	-	-

FUENTE: Tomado de Rodríguez Vallejo. La producción y la demanda de granos básicos en México. Sus proyecciones al año 2000. Comercio Exterior Vol.38 No.7 México, 1988

CUADRO XVII-B

Producción de granos básicos y oleaginosas
(tasas medias de crecimiento %)

1940-1959

Producto	Superf. cosecha (miles de ha)	Rend. medio (Kg/ha)
Maíz	3.36	2.08
Frijol	3.86	3.25
Trigo	2.92	3.74
Arroz palay	3.88	1.13
Sorgo en grano	-	-
Algodón semilla	6.34	3.91
Ajonjolí	3.83	0.62
Cártamo	-	-
Soya	-	-

FUENTE: Tomado de Rodríguez Vallejo. La producción y la demanda de granos básicos en México. Sus proyecciones al año 2000. Comercio Exterior Vol. 38 No.7 México, 1968.

CUADRO XVII-C

**Producción de granos básicos y oleaginosas
(tasas medias de crecimiento)**

Producto	1960-1986	
	Superf. cosecha (miles de ha)	Rend. medio (kg/ha)
Maíz	0.31	2.47
Frijol	0.30	1.22
Trigo	1.68	3.15
Arroz palay	1.24	2.03
Sorgo en grano	10.25	1.98
Algodón semilla	-6.15	1.56
Ajonjolí	2.68	0.84
Cártamo	8.62	-2.84
Soya	13.65	-0.17

FUENTE: Tomado de Rodríguez Vallejo. La producción y la demanda de granos básicos en México. Sus proyecciones al año 2000. Comercio Exterior Vol.38 No. 7 México, 1988.

4.2.1 Estructuras Administrativas.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sufrió modificaciones que por Decreto del 29 de diciembre de 1982, contempló en lo que compete a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la reasignación de atribuciones en lo relativo a ecología y fauna, mismas que pasan a ser responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, originando por un lado que se reestructurara en este sentido parcialmente a la Secretaría y por otro, se ajustara al nuevo marco jurídico-administrativo que sustentara las atribuciones de sus unidades administrativas.

ajustara al nuevo marco jurídico-administrativo que sustentara las atribuciones de sus unidades administrativas.

No obstante lo anterior, el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría se publicó en el Diario Oficial hasta el 7 de junio de 1985, en virtud del proceso de modernización administrativa al que se sometió desde 1983. Siguiendo el mismo proceso de modernización y derivado de las disposiciones emitidas al respecto por el Ejecutivo Federal, en agosto del mismo año se simplificó más a fondo su estructura orgánica, formalizando su organización en el Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial el 23 de agosto de 1985.

En años posteriores, la Secretaría continuó sufriendo reestructuraciones en su organización y funcionamiento.

Así, el 7 de agosto de 1986 se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se reformaban varios artículos de su Reglamento Interior, creándose el Organismo Técnico Administrativo denominado Comisión del Plan Nacional Hidráulico para convertirse en años siguientes en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Después, el 13 de agosto del mismo año se publicó en el D.O.F. el acuerdo en el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría, así como la readscripción de la Dirección General de Infraestructura Rural a la Coordinación General de Servicios de Apoyo a la Producción.

La Dirección General de Administración y Control de Sistemas Hidrológicos por la de Dirección General de Administración del Agua.

Finalmente, la Dirección General de Organización de Productores y Desarrollo de la Comunidad Rural por la de Dirección General de Organización de Productores.

Asimismo, se fusionaron las Direcciones Generales de Control Operativo Norte y Control Operativo Sur, formando la Dirección General de Apoyo a las Delegaciones.

4.3 PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL (1985 - 1988)

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), formó parte del conjunto de programas instrumentados durante el gobierno de MMH para reafirmar la Rectoría Económica del Estado en la conducción del Desarrollo Nacional, adoptando a la Planeación Democrática como el medio que permitiría garantizar que fuera justo y armónico, y propiciara el desenvolvimiento integral y equilibrado de los individuos, grupos y regiones, en el marco de la libertad e igualdad consagrados en el proyecto nacional postulado por la Revolución Mexicana de 1910 y asentado en la Constitución Política de nuestro país. Los otros programas inscritos en las líneas de estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1988 fueron: Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984-1988); Programa Nacional de Energéticos (1984-1988);

Programa Nacional de Minería (1984-1988) y Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar (1984-1988).¹¹⁴

Con la puesta en marcha del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral se buscaba transformar las estructuras económicas y sociales existentes en el campo y la relación de intercambio entre la población rural y el resto de la sociedad. La estrategia del programa por su enfoque integral incorporaba tanto a las diversas políticas sectoriales que inciden en el bienestar de los habitantes del agro, como a las dependencias y entidades públicas que cumplen esos cometidos de: educación, alimentación, salud, vivienda, desarrollo, comunicaciones y transportes, capacitación y productividad, y abasto entre otras, ya que el campo o sector primario representó serios rezagos si se le comparaba con otros sectores de la economía nacional, especialmente en la satisfacción de los mínimos bienestar.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral se formuló como una respuesta a las demandas de justicia social de los habitantes del medio rural, con lo que se da cumplimiento a los estatutos delineados por la Ley de Planeación en congruencia con los postulados de el Sistema Nacional de Planeación Democrática del sexenio del Miguel de la Madrid.

114 De la Madrid H., Miguel: Antología de la Planeación en México (1917-1985). Tomo XII "Desarrollo Agrícola, Industrial, Energético, Minero y Pesquero" SPP y Fondo de Cultura Económica, México 1987 p. 3

El PRONADRI postuló como su propósito fundamental el mejoramiento del bienestar de la población rural y el incremento de los niveles de producción, empleo e ingreso, con base a una mayor participación de las comunidades rurales. Otorgando prioridad a las zonas de temporal, argumentando que es precisamente en éstas donde se encuentran las mayores posibilidades de generación de empleos y de aumentos tanto en la producción como productividad de los granos básicos, esenciales en el patrón de alimentación del país.

La fundamentación del PRONADRI se basó en 2 conceptos básicos:

"-La Reforma Agraria Integral que en su sentido moderno es la suma de los esfuerzos concertados democráticos y solidarios del pueblo y gobierno orientados a impulsar el fortalecimiento de la capacidad política y económica del sector social rural, para consolidar la seguridad, confianza y certidumbre de la propiedad y usufructo de la tierra consagrados en la Constitución, y propiciar la participación responsable y comprometida de los productores rurales que redunde en el bienestar, empleo e ingreso, para ellos y sus familias y la Nación, y....

-El Desarrollo Rural Integral que es un proceso dinámico y permanente de transformación de las estructuras económico, social y políticas prevalecientes en el medio rural y la elevación de sus niveles de productividad empleo

e ingreso. Este proceso estará sustentado en la participación activa y organizada de la comunidad, y en la decisión política del Estado de cumplir con su función rectora del desarrollo, en un marco de acciones concertadas con los sectores de la sociedad."¹¹⁵

Para lo cual se instauró un soporte jurídico al desarrollo rural integral que planteó adiciones al Art. 27o. constitucional, como la fracción XX, que a la letra dice:

"El Estado promoverá las condiciones para el Desarrollo Rural Integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a 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, capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público".¹¹⁶

Además se delimitaron cuatro objetivos generales que se debían cumplir con el Programa Nacional de Alimentación:

1.-Bienestar Social: Mejorar los niveles de bienestar social de la población rural en materia de salud, educación y vivienda, mostrando un interés particular por aquellas comunidades que se encontrasen en las condiciones más

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 22

¹¹⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, Op. Cit. p.23

críticas, de tal forma que se avanzara en los problemas que merman el desarrollo.

2.- Reforma Agraria Integral: Que debía garantizar la seguridad jurídica de las diversas formas de tenencia de la tierra en las áreas rurales, procurando concluir con el reparto de tierras que se consideraban como legalmente afectables, y apoyando la organización agraria básica, propiciando de esta forma la incorporación a la producción de la totalidad de predios que pudieran ser explotados, el aprovechamiento social de los recursos naturales, y la transformación de los núcleos agrarios en unidades de desarrollo rural.

3.- Producción: Buscaba aumentar la productividad y la producción de las actividades económicas del medio rural, y proporcionar su integración bajo el control de los grupos de productores organizados, de tal forma que esto contribuyera a incrementar y retener el excedente económico. Acelerando con ello la capacitación de las unidades productivas, que redundara en el aseguramiento de abasto de los alimentos básicos y materias primas, para mejorar el equilibrio de la balanza comercial agropecuaria, que disminuiría la dependencia del exterior. Brindando prioridad a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados para la producción de granos básicos, y a los que se ubicaran en las áreas de temporal.

4.-Empleo e Ingreso: Incrementando el empleo y el ingreso de los habitantes del agro a través del fomentos y consolidación de procesos económicos autosostenidos, que convirtiesen a los productores en el factor de desarrollo social de las comunidades.¹¹⁷

Para la consecución de los objetivos generales del PRONADRI se asentaron 4 lineamientos estratégicos que tenían como premisa básica la participación democrática de la población rural:

1. La disponibilidad y acceso a los servicios básicos; acelerando el proceso de ampliación y diversificación de los servicios que el Estado está encargado de proporcionar a los campesinos, por medio de la concertación con las comunidades, para priorizar las acciones a realizar en el agro.

2. La promoción de participación de los beneficiados por los proyectos instaurados en el campo, de tal manera que brinden sus opiniones en la definición y ejecución de las acciones que se llevaran a cabo para obtener los mínimos de bienestar social: alimentación, educación, vivienda, servicios, distribución, y consumo.

3. La Reforma Agraria Integral, que a través de la organización de las comunidades agrícolas, condujo a la formación de unidades denominadas de desarrollo rural, para que garanticen la concurrencia a los apoyos, estímulos y

¹¹⁷ De la Madrid H..Miguel: Antología de la Planeación. Op. Cit. pp. 53-57.

servicios que se han destinado al sector primario en forma más efectiva.

4. La participación de la población en el proceso de planeación del desarrollo rural, procurando que cada uno de los productores del campo participe en los objetivos del desarrollo rural, para lo cual se debía promover que las diversas organizaciones campesinas participaran en la formulación e instrumentación de programas y proyectos.¹¹⁸

Resulta importante también hacer mención acerca del propósito de dar atención a las actividades que resultaban claves para llevar a la consecución de los objetivos del desarrollo rural en el PRONADRI, definiéndose los siguientes proyectos estratégicos, a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

- Un fomento a la producción de maíz con el objeto de alcanzar la autosuficiencia del producto, mediante el incremento a su producción y productividad, atendiendo prioritariamente a las áreas de temporal.

- La reincorporación de las áreas productivas, con el propósito de incorporar a la producción todas las tierras ociosas e improductivas, susceptibles de explotarse.

- Dar impulso a la producción de arroz en el sureste, a fin de fomentar el cultivo con acciones que contribuyeran a incrementar la producción y productividad.

- Desarrollo del trópico húmedo, a fin de que mejorara el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

- Para el cumplimiento de los propósitos, objetivos, estrategias, metas del PRONADRI se estableció la coordinación intersectorial entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con las actividades del sector agropecuario. Esta coordinación intersectorial se llevó a cabo en el seno del Gabinete Agropecuario¹¹⁹, que es la estructura adecuada para llevar a cabo la conciliación y participación de las diferentes dependencias y entidades que participan en la instrumentación de la política agropecuaria. El gabinete agropecuario fue integrado por Miguel de la Madrid, con la participación de los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Comercio y Fomento Industrial y el de la Reforma Agraria.

- Dentro del Gabinete Agropecuario las políticas agropecuarias que se discutían englobaban aspectos de producción y productividad agropecuaria y forestales; producción y distribución de insumos, fertilizantes y semillas, maquinaria y equipo, prestación de servicios de asistencia técnica, capacitación y organización de productores, financiamiento y aseguramiento, precios de garantía y subsidios, entre otros.

119 El Gabinete Agropecuario es un gabinete especializado, junto con el de Salud Pública, el Económico y el de Comercio Exterior, que son instaurados en este periodo de gobierno (1982-1988), como instancias presidenciales que asesoraron al Ejecutivo Federal en la conformación de políticas y programas de gobierno, de acuerdo al área de su competencia.

- La participación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en particular dentro de la coordinación intersectorial, se llevaría a cabo en el contexto del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral.

- Dicho sistema tenía por objeto conducir de manera articulada y congruente las actividades dirigidas a la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Programa, dentro del ámbito de competencia de la citada dependencia.

- Las relaciones de la SARH con las dependencias y entidades de Administración Pública Federal relacionadas con el sector primario, de acuerdo con el PRONADRI, se establecerían a través de la concertación de acciones en el marco de las comisiones intersecretariales y demás foros instituidos para tratar aspectos relacionados con las actividades productivas y de bienestar social del campo.

- En el ámbito estatal y regional, los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) eran el vínculo de coordinación y participación de los sectores público social y probado para la instrumentación y ejecución del programa. La SARH en este nivel participaría en el seno de los COPLADES, por medio de sus Delegaciones Estatales.

- Por último el PRONADRI señalaba como necesaria llevar a cabo una reestructuración y descentralización de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como de las entidades que eran coordinadas por estas dependencias centrales,

conforme a las exigencias de transformación estructural que se planteaban para el campo mexicano.

- Los objetivos de modernización en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, fueron los siguientes:

- "Hacer la estructura de organización con los objetivos sectoriales y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.

- Realizar la desconcentración y descentralización de funciones, facultades y recursos que permitieran el fortalecimiento de la capacidad normativa, de coordinación y operativa de la Secretaría y del sector.

- Configurar la organización operativa de la Secretaría con una visión integradora que permitiera articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí, y con las actividades agroindustriales, comerciales y de servicios.

- Fortalecer los mecanismos de coordinación y concertación de la Secretaría con las dependencias del gobierno federal, entidades federativas y con las organizaciones de productores agropecuarios y forestales.

- Simplificar la organización, sistemas y procedimientos administrativos que permitan la utilización racional de los recursos y una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios de la Secretaría."¹²⁰

¹²⁰ De la Madrid Hurtado, Miguel; Antología de la ... Op.Cit. pp. 155-156

Y en el sector Reforma Agraria, los objetivos de modernización propuestas por el PRONADRI fueron:

- Revisión permanente de los procedimientos agrarios postulados para alcanzar la justicia y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.

- Desconcentración y descentralización de las delegaciones agrarias, de las áreas, funciones y recursos que tenían incidencia en la eficiencia de las tareas agrarias.

- Adecuación de la estructura orgánica y funcional del sector reforma agraria a las condiciones legales, técnicas y operativas para asegurar el cabal cumplimiento de sus responsabilidades.

- Utilización de las nuevas tecnologías disponibles en informática, que permitieran de manera rápida y segura la recopilación y procesamiento de información para la toma de decisiones y atención al público.¹²¹

Así el programa sectorial de la modernización administrativa del sector agropecuario y forestal representó una de las tareas fundamentales a desarrollar en el corto y mediano plazo durante el sexenio de de la Madrid, conforme a las exigencias de la transformación estructural del agro mexicano, inscritas dentro del PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

¹²¹ *Ihíd.*, pp. 157-160

4.4 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION (1983-1988)

El Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) es el segundo programa sectorial de mediano plazo, que se instrumentó durante el período de gobierno de Miguel de la Madrid para alcanzar la seguridad y autosuficiencia alimentaria en México.

Los objetivos fundamentales que se proyectaban alcanzar con la puesta en marcha del PRONAL, eran: 1) Procurar la soberanía alimentaria, y 2) Alcanzar niveles de alimentación y nutrición, que permitieran el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.¹²²

Por ello el PRONAL tomó como población objetivo a la de bajos ingresos, localizada en zonas con alta marginación en el campo y en las urbanas pobres, donde se registraban los niveles más graves de desnutrición, centrando su atención en los siguientes productos prioritarios: maíz, trigo, frijol, arroz, azúcar, aceites, y grasas vegetales, carnes, huevo, leche y pescado.

El PRONAL requirió para ser puesto en marcha de ciertos lineamientos estratégicos, que le permitiesen alcanzar los objetivos de su instrumentación, y fueron los siguientes:

- Se considerarían de manera íntegra y dinámica las fases del proceso alimentario (producción, transformación,

¹²² Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. Op. Cit. p. 27.

comercialización y consumo), con el fin de elevar la eficiencia dentro de la cadena, previniendo y resolviendo los desequilibrios en su operación, al mismo tiempo que se fomentara la participación de los productores primarios en todas las fases, en congruencia con la estrategia de Desarrollo Rural Integral.

- Las políticas y acciones del Programa operarán con criterios selectivos, específicos y adecuados a las características y necesidades de la población objetivo.

- La definición de las políticas y acciones del Programa, se orientaron fundamentalmente, hacia la atención y promoción de las pequeñas y medianas unidades productivas que intervienen en el proceso en sus distintas fases, y tendrá en cuenta el binomio productor-consumidor que caracteriza a los participantes en la cadena alimentaria.

- Se apoyaría la desconcentración territorial del aparato productivo agro alimentario y especialmente del industrial y comercial, en un proceso de integración local más eficiente de las capacidades productivas para satisfacer necesidades regionales.

- Se fortalecerían sistemas productivos regionales de alimentos, procurando la autosuficiencia local en productos básicos y una distribución especial y social más equitativa de los bienes alimenticios.

- Se aseguraría la conservación de resultados amplios y rápidos a costa de su agotamiento.

- El gasto público se racionalizará, identificando claramente los programas y recursos presupuestales destinados a las actividades del proceso alimentario y sujetándolos a estrictas prioridades.

- Se daría congruencia y coherencia a los instrumentos de políticas que inciden en el proceso alimentario a fin de garantizar que sus efectos sean compatibles y correspondan a los objetivos generales y específicos del programa.¹²³

La presencia de graves problemas de marginalidad y desnutrición en bastos sectores de la población nacional, conllevó a plantear dentro del PRONAL la necesidad de llevar a cabo un cambio estructural en los patrones de consumo, que se tradujese en una mayor congruencia entre el uso de los recursos y las necesidades alimentarias generales, así como una distribución más equitativa de los alimentos, de acuerdo a las posibilidades productivas del país. Fijándose para el cumplimiento, de asegurar suficiente abasto de alimentos entre la población, de dos grupos importantes: la población objetivo y la población preferente del programa.

Dentro del primer grupo de la población objetivo se mostraría preferencia por los grupos de bajos ingresos, que representaban el 40% del total en 1983. Dándose preferencia a los grupos más vulnerables: preescolares, mujeres embarazadas y en período de lactancia, que conformarían la población preferente del PRONAL.

123 Ibid. pp.30-31

El PRONAL además estableció un grupo de productos alimentarios prioritarios, que debían ser consumidos por la población objetivo y preferente: maíz, trigo, frijol, arroz, azúcar, aceites y grasas vegetales, carne, huevo, leche, y pescado. (Véase Cuadro XVIII)

La solución a los problemas nutricionales que afectaba a la población objetivo del PRONAL se orientaba a dar prioridad a la producción interna de granos y productos agrícolas para la alimentación del hombre. Por ello, se asignarían mayores apoyos a las zonas de temporal, pues es de donde provienen la mayoría de los alimentos del citado grupo, y reorientando la producción en las áreas de riego.

Se buscaba proteger la capacidad productiva y el empleo dentro del sector primario, para mantener los niveles alcanzados en la producción de alimentos, así como el ingreso de los productores agropecuarios, que contribuyese al fortalecimiento de la soberanía alimentaria del país.

Para el cumplimiento de los objetivos de producción de alimentos para satisfacer la demanda de la población, el PRONAL consideró además las fases de transformación, comercialización y consumo con sus respectivos lineamientos estratégicos a seguir; de acuerdo con el cambio estructural:

CUADRO XVIII

**REQUERIMIENTOS PER CAPITA DE ALIMENTOS
PRIORITARIOS PARA LA POBLACION OBJETIVO
1984 - 1988**

PRODUCTOS	Kilogramo por persona/ por año			
	Demanda Efectiva		Con aporte adicional	
	1984	1988	1984	1988
Maíz	134.8	124.5	136.8	130.1
Trigo	16.5	25.1	36.1	35.6
Frijol	14.9	15.1	16.1	16.3
Arroz	4.1	5.7	6.1	-
Azúcar	22.1	28.1	27.1	29.6
Aceite y grasas vegetales	3.4	5.1	6.8	-
Lácteos totales*	27.3	53.3	57.7	66.6
Huevo	2.8	5.3	6.0	8.0
Carne de Ave	0.7	2.2	2.5	-
Pescado	1.3	2.7	4.3	5.7

* Comprende leche fluída y derivados (litros). Para las cantidades adicionales solamente se considera leche fluída y procesada.

a) Lineamientos estratégicos de Producción:

1.- Reordenamiento de los incentivos y apoyos a la producción para aumentar su eficiencia, especialmente en la producción de los alimentos comprendidos, en el cuadro de alimentos prioritarios.

2.- Ampliación de la capacidad productiva agropecuaria y pesquera.

2.- Ampliación de la capacidad productiva agropecuaria y pesquera.

3.- Aumento de la productividad de los recursos incorporados a la producción agropecuaria y pesquera, aprovechándolos de acuerdo a su vocación y a las necesidades sociales y nacionales.

4.- Otorgamiento de seguridad jurídica a la tenencia de la tierra.

5.- Fortalecimiento de la organización de los productores.

6.- Integración con las fases de consumo, transformación y comercialización. ¹²⁴

b) Lineamientos estratégicos de la Fase de Transformación Industrial Agroalimentaria.

1.- Reorganización de la participación del Estado en la industria alimentaria en función de las prioridades sociales.

2.- Recuperación y preservación de la industria básica y estratégica para la inversión nacional.

3.- Reorientación de la industria alimentaria hacia la producción de alimentos prioritarios.

4.- Desarrollo y fortalecimiento de la agroindustria alimentaria integrada con la participación de los productores primarios.

¹²⁴ *Ibid.* p. 51

5.- Integración nacional de aparato agroindustrial y reducción de la dependencia externa en tecnología, insumos y equipos.

6.- Impulsar el enriquecimiento nutricional de alimentos de consumo popular y el mejor aprovechamiento de alimentos de alto poder nutritivo. ¹²⁵

c) Lineamientos estratégicos de fase de comercialización.

1.-Modernización del sistema de acopio del mercado de alimentos básicos, protegiendo el ingreso de los productores.

2.- Integración de la infraestructura y el servicio de transporte, atendiendo a la dispersión de los productores y a la localización y magnitud de los mercados.

3.- Modernización del sistema de distribución final para asegurar al consumidor la disponibilidad de productos básicos con precios accesibles y justos.

4.- Abasto de alimentos prioritarios en las zonas más afectadas por deficiencias nutricionales.

5.- Revisión de los subsidios aplicados a los productos con el propósito de que recaigan, cada vez en mayor medida, en el producto final.

6.-Orientación de la investigación tecnológica para la generación de nuevos procedimientos para la conservación y manejo de alimentos.¹²⁶

d) Lineamientos estratégicos de la Fase de Consumo y Nutrición:

1.- Aumento a la cantidad y calidad de la información y conocimientos del consumidor para su toma de decisiones de consumo de alimentos.

2.- Apoyo a una relación más equilibrada y justa entre el consumidor y el resto de agentes de la cadena alimentaria, así como entre los consumidores de distintos estratos y regiones.

3.- Fortalecimiento de la investigación y el desarrollo tecnológico en materia nutricional.

4.- Apoyo a los sistemas de vigilancia en materia nutricional y alimentaria.

5.- Promoción y apoyo al consumo de alimentos nutritivos por lo grupos más vulnerables de la población.¹²⁷

4.5 PRESUPUESTO AGRICOLA 1982-1988.

Los instrumentos macroeconómicos practicados por el gobierno de Miguel de la Madrid, como el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el Programa de Acción

¹²⁶ *Ibíd.* p.73

¹²⁷ *Ibíd.* pp. 82-85

Inmediata (PAI), el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), configurados dentro del contexto de una drástica reducción del gasto público, practicada ya desde finales del sexenio de José López Portillo. Establecieron una estrecha relación con cada uno de los sectores que conforman la economía nacional, dictando las pautas a seguir en el presupuesto de la ejecución y puesta en marcha de sus programas específicos por actividad.

Desde esta perspectiva el sector agrícola -objeto de nuestra investigación- y sus principales programas Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), Programa Nacional de Alimentación (PRONAI), y el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA), no fueron la excepción pues al conformarse el presupuesto destinado a las actividades del campo, éste se redujo notablemente de acuerdo con las condiciones prevalecientes en la economía nacional.

Por lo cual, resulta importante llevar a cabo una descripción de la relación del Sector Agrícola con la políticas de presupuesto a seguir por la Administración de Miguel de la Madrid.

4.6 PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA (PIRE)

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), es el primer documento normativo de la política económica

instrumentado por el gobierno de De la Madrid, teniendo como objetivos centrales: abatir la inflación, proteger el empleo y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases firmes.

Para la consecución de los objetivos del PIRE se definieron diez líneas programáticas a seguir:

-Disminución del crecimiento del gasto público.

-Promoción de Programas Especiales en apoyo a la zonas rurales más deprimidas y de las áreas urbanas marginadas.

-Definición de criterios de selectividad para la ejecución de proyectos de inversión.

-Apoyo a las inversiones de producción prioritaria o inmediata.

-Promoción y estímulo a los programas de producción.

-Importancia y distribución de alimentos básicos.

-Fortalecimiento de los ingresos públicos.

-Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.

-Reinvidicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado y,

-Afirmación del principio de rectoría económica del Estado en la condición del desarrollo nacional.

Así conforme a estas directrices del PIRE el sector agrícola coordinado por Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, instrumentó un conjunto de acciones destinadas a proteger la planta productiva en el campo, garantizar la producción y el abasto de alimentos, y proteger el empleo y el ingreso. Para lo cual, la SARH contó con un presupuesto

que se redujo en 1982 en 16.5%, y para 1983 la caída fue de 36.6% en relación con el año anterior. (Véase Cuadro XIX-A)

La estructura del gasto ejercido por la SARH, no mostró modificación alguna, con respecto al PIRE, el renglón de la infraestructura para el desarrollo agropecuario y forestal, siguió representando cerca de la tercera parte del gasto total, fundamentalmente obras de irrigación. (Véase Cuadro XIX-B)

La contracción sufrida en el presupuesto asignado a la SARH para el periodo del gobierno de Miguel de la Madrid, afectó a todos los cultivos, incluyendo al de granos básicos, reflejándose en una caída importante en la producción de estos productos agrícolas.

CUADRO XIX-A

**PRESUPUESTO POR PROGRAMA EJERCIDO POR LA SARH.
SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL
(1981-1984)**

CONCEPTO	1981		1982	
	mills.pesos	% total	mills.pesos	%total
Infraestructura para el desarrollo agropecuario y forestal	42 360	32	48 509	28
Servicios de bienestar social	80	0	107	0
Planeación	8 085	6	10 536	6
Administración	14 114	11	20 736	12
Captación y conducción de aguas para usos domésticos	12 500	10	19 766	11
Coordinación para el desarrollo de los distritos agropecuarios	12 533	10	19 978	11
Asistencia técnica	5 720	4	5 000	3
Total 1	132 067	73/100	173 973	71/100
Total Real (base 1970)	20 431		17 054	
Variación real anual %	14		- 16.5	

FUENTE: Elaborado con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981, 1982, y 1983, Banco de México, Informe Anual, 1983. (Índice de precios implícito del PIB, 1970-100)

Total 1. La suma de las columnas no corresponde al total por haberse incluido sólo los programas más importantes.

CUADRO XIX-B

**PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EJERCIDO POR LA SARH.
SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL
(1981-1984)**

CONCEPTO	1983		1984	
	mills.pesos	% Total	mills.pesos	%Total
Infraestructura para el desarrollo agropecuario y forestal	55 827	25.5	44 578	29.9
Servicios de bienestar social	1 446	0.6	99	0.0
Planeación	13 541	6.2	17 336	5.5
Administración	24 919	11.4	35 772	11.3
Captación y conducción de aguas para uso doméstico	30 263	13.8	49 949	15.8
Coordinación para el desarrollo de distritos agropecuarios	24 813	11.3	33 562	10.6
Asistencia técnica	8 558	3.9	8 430	2.7
Total 1	218 813	72.7/100	316 741	75.6/100
Total real anual % (base 1970)	10 819			
Variación real anual %		-36.6		

FUENTE: Elaborado con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981, 1982 y 1983, Banco de México, Informe Anual, 1983. (Índice de precios implícito del PIB, 1970-100)

Total 1. La suma de las columnas no corresponde al total por haberse incluido sólo los programas más importantes.

4.7 PROGRAMA DE ACCION INMEDIATA (PAI).

El Programa de Acción Inmediata (PAI) fue instrumentado en 1986, ante la presencia en el ámbito internacional, de factores adversos para el adecuado desarrollo nacional. La finalidad del gobierno federal con este programa era enfrentar la caída en los precios internacionales del petróleo, y el incremento de las dificultades para aumentar los flujos financieros del exterior, tanto en volumen como en tasas de interés.

El PAI introdujo algunos ajustes tácticos en los instrumentos de política económica, pero manteniendo los apoyos estratégicos a los sectores prioritarios, impulsando la recuperación del crecimiento económico y promoviendo la generación del empleo.

Para este fin se adoptó un conjunto de lineamientos tendientes a racionalizar el gasto público, con niveles apropiados para la operación de los sectores prioritarios y congruentes con la situación de contracción financiera; asimismo, destacan las medidas que se orientaron para fortalecer los ingresos públicos mediante el desarrollo de una política de precios y tarifas, y el incremento de la recaudación tributaria.

Además, con el PAI se tomaron medidas encaminadas a sanear las finanzas públicas como: el establecimiento de la racionalización de la -estructura administrativa- del sector público, una política crediticia y de tasas de interés, una política cambiaria flexible, mayores avances en la apertura

comercial externa, y un fomento a la inversión extranjera e impulso al turismo.

Por su parte, el sector coordinado por la SARH formuló un Programa de Acción Inmediata del sector agricultura y recursos hidráulicos, el cual se definió dentro del marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral y del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria, acciones bajo su responsabilidad directa, así como de coordinación interinstitucional-intergubernamental y con los productores organizados, asignando responsabilidades y definiendo periodos de ejecución específicos.

Conforme a la estrategia de desarrollo nacional, se trazaron propósitos orientados hacia al logro de la soberanía alimentaria, de mejoramiento de los términos de intercambio entre el agro y los diversos sectores de la economía nacional, de la reducción de las importaciones agropecuarias y el abasto suficiente de materias primas a la industria, con base en el fortalecimiento de la capacidad productiva de los campesinos, principalmente los asentados en las áreas de temporal, a fin de impulsar su bienestar social.

4.8 PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO (PAC).

En junio de 1986, el gobierno de Miguel de la Madrid delineó el Programa Aliento y Crecimiento (PAC), cuya estrategia preveía la adopción de nuevas medidas que

coadyuvarán a atenuar la crisis y evitarían la recesión de la economía nacional. Su propósito fundamental consistía en recobrar un crecimiento moderado de la economía, pero controlando la inflación y basándose en una profundización de las acciones para abatir este problema. Tenía como objetivos fundamentales: recuperar el crecimiento, abatir la inflación y proseguir con el cambio estructural.

Con el PAC se otorgó un mayor énfasis a las acciones institucionales que cambiarían los términos de la negociación de la deuda externa, adecuando el pago de su servicio a las condiciones nacionales; alentaría la inversión pública y privada; reestructuraría la política fiscal; mantendría el orden y la disciplina presupuestales, aumentando los niveles de reacionalización de los subsidios e intensificando las acciones de reconversión industrial y fortaleciendo el sector paraestatal prioritario.

4.9 PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA (PSE).

Ante la persistencia de algunos factores adversos para el desenvolvimiento sano de nuestra economía y ante el riesgo de que el problema inflacionario se elevara hasta niveles incontrolables con graves repercusiones económicas, el gobierno federal encabezado por Miguel de la Madrid, suscribió con todos los sectores sociales del país el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Dentro de los principales planteamientos del PSE destacan los siguientes: ajuste de los precios y tarifas del sector público a fin de recuperar rezagos; evitar el crecimiento del déficit público; disminución en los precios del financiamiento del gobierno federal; reducción del gasto público programable como proporción del PIB; mantenimiento en el deslizamiento del tipo cambiario con flexibilidad a las circunstancias económicas, enfatizar el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles; y protección de los niveles salariales.

En lo que respecta al sector agropecuario, el apoyo del PSE se brindó a través de la conformación de un grupo de Coordinación Interinstitucional donde se hicieron partícipes a las instituciones de fomento al campo así como a las organizaciones de productores agrícolas.

Los apoyos y estímulos otorgados por el PSE al sector agropecuario, pretendían dar prioridad a los rubros de precios de garantía, estímulos a la capitalización en el agro a través de instrumentos fiscales y de la liberación de las importaciones de maquinaria y equipo agrícola usados, apoyos a los costos de producción y fortalecimiento al crédito agropecuario.

El 24 de diciembre de 1987 las instituciones de fomento al campo y las organizaciones campesinas, concertaron acuerdos para llevar a cabo una revisión sobre la coordinación interinstitucional puesta en marcha entre ellos, en los términos normativos dictados por el Sistema

Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria, considerando una mayor participación de los productores en apoyo al PSE fundamentalmente por medio de los incrementos en la productividad del campo.

Con tal propósito, el sector agropecuario formuló sus metas de producción para 1988, estimando obtener 27.3 millones de toneladas en los diez principales cultivos básicos; 6.5 millones de litros de leche; 2.8 millones de toneladas de carne; y 1.1 millones de toneladas de huevo.

La producción de estos alimentos sería complementada con cerca de 8.0 millones de toneladas de productos provenientes del exterior, a fin de garantizar el abasto interno.

Finalmente en el seno del grupo interinstitucional constituido para la instrumentación del pacto sectorial agropecuario, se diseñaron acciones y compromisos en términos de dotación de insumos y suministros al productor rural, con el objeto de alcanzar las metas previstas. En el mismo sentido las organizaciones de productores se comprometieron a realizar esfuerzos adicionales para aumentar su productividad, principalmente en el rubro de los alimentos básicos.

4.10 CONSIDERACIONES FINALES DEL SEXENIO_1982-1988_

Al finalizar el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado en el año de 1988, el país atravesaba una situación crítica

dados los ajustes en las economías internacionales que indirectamente afectaron a la economía mexicana, la cual no se pudo evitar a pesar de las medidas políticas y económicas desarrolladas por el gobierno entre 1982 y 1988.

Los logros obtenidos por en el sexenio resultaron poco eficientes, ya que el sector más castigado fue el social, puesto que el nivel general de bienestar se redujo notablemente como consecuencia de la difícil situación económica que se vivía en el país producto de un fuerte desequilibrio en la finanzas públicas.

En general, la política instrumentada durante el sexenio delamadrista (PND 1982-1988), enmarcada por un enfoque neoliberal, de acuerdo a los lineamientos trazados por el Fondo Monetario Internacional, al que recurrió el Estado mexicano para financiar su economía con recursos externos, no logró los propósitos planteados al principio del periodo, ni solucionó los que se fueron presentando a lo largo del mismo.

Los indicadores económicos de 1982-1988 permiten realizar un análisis sobre el comportamiento general de la economía en estos años. Un aumento gradual de los precios, el fomento de una política de contención salarial que en términos reales redujo al salario al final del sexenio a un 50% tomando como base el año de 1983; el proceso inflacionario que en 1987 llegó a registrar un nivel de 159.2% respecto a diciembre del año anterior, el retroceso experimentado en la producción nacional (PIB); la fuerte

contracción de la inversión pública que condujo a la cancelación o suspensión de proyectos; la desproporción entre el gasto corriente y el mínimo gasto de capital y el crecimiento del déficit económico, así como la desventaja creciente en los términos de intercambio del país con el resto del mundo , reflejado en el tipo de cambio, fueron el marco económico que caracterizó la conducción de la economía durante el sexenio.¹²⁸

Además, en lo que respecta a los mínimos de bienestar, alimentación, educación, salud y vivienda, considerados como prioritarios al inicio del sexenio, les fue asignado un presupuesto insuficiente, o bien se les redujo, por lo que la calidad y cantidad de los alimentos disminuyó, persistiendo la insuficiencia alimentaria; la educación observó un descenso en el índice de estudiantes en el nivel básico; en salud se presentaron enfermedades originadas por la pobreza extrema y en cuanto a la vivienda, el número de casa habitación declinó, mientras que los asentamientos irregulares se consolidaron.

¹²⁸ Carrillo Hernández, Pedro; "La política de gasto público y su impacto social en México 1982-1988", Tesis Profesional, UNAM/FCPS, México 1988 p.104

CAPITULO V

PERSPECTIVAS DE MODERNIZACION DEL CAMPO MEXICANO

5.1 EVALUACION DE LA ACTIVIDAD AGRICOLA.

La situación de la agricultura mexicana al término del gobierno de Miguel de la Madrid, cumplió cerca de 25 años de experimentar una crisis económica prácticamente ininterrumpida, que se ha traducido en un comportamiento equivocado de la producción y en el avance de la miseria de los campesinos.

En materia de política agraria, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se delimitó como objetivo fundamental: el Desarrollo Rural Integral, con base en la participación organizada de los grupos campesinos y en la plena utilización de los recursos naturales, financiándose con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la economía.¹²⁹

Tal estrategia pretendía que los campesinos se organizaran de manera que no sólo se fortaleciese la democracia, sino que se tuviera acceso a los recursos naturales, técnicos y financieros que el gobierno le otorgara; es decir, la organización campesina contaría con algunos apoyos por parte del Estado, siempre y cuando ella
¹²⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 p. 277

respondiera con lealtad, produciendo las materias primas que éste les asignara, como parte de la denominada rectoría económica del Estado en todos los sectores productivos del país y del nuevo modelo de desarrollo para enfrentar la crisis.

Sin embargo, apesar de que se pensaba aumentar la productividad en el campo mediante al organización campesina, la satisfacción de la demanda de granos básicos no fue la óptima debido a que concurrieron dos aspectos fundamentales: la insuficiencia alimentaria (bajos niveles de producción) y los salarios decrecientes.

Así, la situación del rubro alimentario se vió directamente afectado por la reducción del ingreso real de gran parte de la población de las zonas urbanas y más agudamente en las zonas rurales, donde aparte de la pérdida del poder adquisitivo se presentaron problemas de desabasto de productos básicos en diversas regiones del país y un vertiginoso aumento en sus precios.

Los precios reales de garantía de los granos básicos, también sufrieron un grave deterioro. (Véase Cuadro XX)

CUADRO XX

PRECIOS REALES DE GARANTIA
(miles de pesos de 1978 por tonelada)

PRODUCTO	1980	1982	1984	1986	1986
Maíz	2.9	2.9	3.3	2.9	2.4
Frijol	8.0	6.9	5.2	7.3	4.6
Trigo	2.3	2.5	2.7	1.9	2.1
Arroz	3.0	3.1	3.4	3.3	1.6

FUENTE: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El Combate a la pobreza", en El Nacional, septiembre de 1990, México, pp.24

Durante 1982 (bajo el influjo del SAM), según cifras oficiales, las tierras de temporal registran incrementos superiores a las de regadío al alcanzar un total de 14.4 millones de hectáreas dentro de un total general de 19.5 millones. Sin embargo, como consecuencia de la crisis y de los recortes de la inversión pública agropecuaria durante 1983-1988, la superficie nacional cultivada permaneció prácticamente estancada tanto en las áreas de temporal como las de riego.

Una visión de conjunto del periodo 1981-1987, muestra que la producción de granos básicos siguió comportándose erráticamente e incluso registró retrocesos absolutos. Durante este periodo la producción nacional de granos básicos disminuyó de 27.2 millones de toneladas cosechadas en 1981 a 24.4 millones de toneladas en 1987. Destacan por

sus consecuencias sobre la disponibilidad de alimentos de la población las disminuciones en la producción de maíz que pasó de 14.7 millones de toneladas cosechadas en 1981 a 11.4 millones de toneladas en 1987 y la producción de frijol que disminuyó durante el mismo periodo de 1.4 a 1.0 millones de toneladas.¹³⁰

Es importante señalar que la dinámica de la crisis agrícola no fue generalizada, ya que por lo menos hasta 1982, distintos grupos de cultivos como las oleaginosas, los forrajes, las hortalizas, los frutales y otros cultivos industrializados mostraron un comportamiento económico positivo influenciado por los avances de los llamados procesos de agroindustrialización y transnacionalización del agro mexicano.

En este sentido, el comportamiento del PIB agrícola durante los últimos años: 1983 (2.9%), 1984 (2.3%), 1985 (2.7%), 1986 (-4.2%) y 1987 (0.1%)¹³¹, acaso parece expresar que la actual profundización y nueva etapa de la crisis agrícola está vinculada ya no sólo al estancamiento de la demanda de cultivos básicos sino también a la pérdida de dinamismo de la demanda de cultivos rentables vinculados a la industria agroalimentaria.

El rezago de la oferta agropecuaria ha tendido a deteriorar la balanza comercial del sector. De haber sido un

¹³⁰ Fuente: FAO, SARH, PRONADRI

¹³¹ Informes Anuales del Banco de México (varios números).

sector tradicionalmente exportador que contribuyó significativamente a generar divisas que se destinaban a financiar la industrialización sustitutiva de importaciones durante décadas pasadas, se transformó en un sector deficitario que tuvo que recurrir a crecientes importaciones de productos agrícolas en el mercado internacional.

Mientras que en 1960 se importaban 28.4 miles de toneladas, para 1970 las importaciones agrícolas representan 761.7 miles de toneladas; en 1975 se importaron 2.6 millones de toneladas y en 1980 más de 5 millones de toneladas de granos básicos. Durante el periodo 1983-1987 se importaron en promedio 6.8 millones de toneladas de granos y para 1988 se importaron más de 7.0 millones de toneladas y se estima que en 1989 se compraron en el exterior cerca de 10.0 millones de toneladas.¹³²

Realizando una evaluación del actuar de la Administración Pública en el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado, ante la problemática del sector agrícola, y bajo nuestra visión como administradores públicos, podemos señalar que la modernización agrícola proyectada, no contribuyó a desarrollar la agricultura, ya que se siguió manteniendo la misma estructura agraria, es decir, por un lado la existencia de un gran número de pequeñas propiedades tanto ejidales como privadas con ingresos de subsistencia, y por el otro, un número reducido de grandes propietarios que

132 Calva, José Luis; Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988, Ed. Fontamara, México 1988 p. 105

concentran casi la totalidad del ingreso nacional; aún cuando se llevaron a cabo cambios dentro de las instancias gubernamentales encargadas de dichas actividades, en la atención a las tierras de temporal y de su organización en distritos, en materia financiera y en general al otorgamiento de escasos recursos al campo. Esto debido a que el nuevo proyecto económico, diseñado por la administración de De la Madrid, desincentivó el desarrollo del agro mexicano, a causa de la ausencia e insuficiencia del gasto público de inversión y el destinado al mejoramiento social de los sectores de menores recursos.

- Durante el periodo 1982-1988, el estancamiento en la producción agrícola no ha sido igual en tierras de riego que en zonas de temporal. En esta últimas, la caída en la producción afectó a la mayoría de los cultivos y particularmente a los cultivos de granos básicos. Se tomaron medidas tales como el esperar que la producción creciera en función de la ampliación de la superficie agrícola.

Las estructuras gubernamentales también mostraron ineficiencias, ejemplo de ello lo fue la participación de la SARH en la puesta en marcha del FIRA que desde su aspecto financiero, tuvo poca relación con el campo, el proyecto se refería a un incremento en la producción del maíz, y que posteriormente en el sexenio de Miguel de la Madrid se trasladó a las prioridades de la SARH como PIPMA (Programa de Incremento a la Producción del Maíz), se trataba de actuar con los trece estados productores de maíz en la

República y con ellos incrementar la producción del grano, objetivo que tuvo resultados negativos al disminuir la producción de maíz de 14.7 millones de toneladas en 1981 a 11.4 mills. de ton. en 1987.

Otro programa fundamental de la SARH en el sexenio 1982-1988 fue denominado PLANAT, para incrementar la producción de la agricultura temporalera, al cual se planeó toda una infraestructura y se le otorgaron recursos provenientes del Banco Mundial que resultaron insuficientes al permanecer estancadas las áreas de temporal, por los recortes en la inversión pública del gobierno debido a las medidas adoptadas por éste para afrontar la crisis.

Para todos estos proyectos la SARH tuvo que utilizar la divulgación e implantó una estructura que partía desde las oficinas centrales a los divulgadores estatales, luego a los divulgadores de distrito, a los jefes de unidad, a los jefes de zona y finalmente a los productores, con el fin de provocar aumentos en la productividad del campo y elevar la calidad de vida del campesino, pero sólo colateralmente, ya que la eficiencia y la productividad propuestas por el gobierno son características de la empresa capitalista.

Respecto a esto, la disminución del crédito orientado a las actividades agrícolas durante el gobierno de Miguel de la Madrid, fue otro de los factores que incidieron en el estancamiento mayor de las actividades agrícolas. Puesto que los niveles y la asignación de crédito fueron inadecuados, al igual que los paquetes tecnológicos empleados. En un alto

porcentaje, el financiamiento resultó además de insuficiente, inoportuno, apesar de que se le dió un gran peso dentro del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (1985-1988), para incentivar al sector primario a elevar su productividad.

Lo anterior como resultado de la orientación que ha sufrido el crédito oficial y privado al campo, caracterizado por su propósito de apuntalar las bases del desarrollo capitalista del agro mexicano, provocando toda una serie de cuestiones negativas hacia el financiamiento agrícola, en perjuicio de los productores primarios pequeños y medianos, tales como:

a) La concentración de la adopción de semillas mejoradas y de tecnología moderna en los grandes propietarios, organizados empresarialmente por contar éstos con mejores garantías y recursos productivos;

b) La transformación del crédito en un instrumento eficaz para según el caso, estimular o desestimular determinadas actividades productivas, favoreciendo por lo general a las más rentables;

c) La concentración geográfica de tierra fértil en unas cuantas regiones y estados de la República (principalmente en el norte), privilegiando la agricultura de las zonas de riego y buen temporal.

Cabe señalar, que la estructura de financiamiento crediticio al campo presenta una serie de rasgos importantes tales como la insuficiencia crónica de recursos para

atender la demanda real o potencial; el predominio de los créditos de avío sobre los créditos refaccionarios; escasa o nula organización de los productores como sujetos de crédito; incapacidad de la banca oficial para generar recursos propios incrementando su liquidez mediante la captación de ahorro o la colocación de bonos o valores, etc.; reticencia de la banca comercial y privada para invertir en el campo y privilegiar las operaciones de corto plazo y rápida recuperación, etc.¹³³

Entre las causas que han agudizado los problemas de BANRURAL, destacan las siguientes: inexistencia de una coordinación interinstitucional que entorpeció la adecuada articulación de la inversión pública en el sector agrícola; el peso relativo que muestra dentro de la estructura del crédito los de avío a corto plazo para mantener los niveles de producción que superan a los refaccionarios de mediano y largo plazo que se destinan para capitalizar al campo, situación que se complica aún más, si se toma en cuenta que la mayoría de los créditos de avío se canalizan hacia zonas de temporal de bajo rendimiento que carecen de infraestructura y asistencia técnica; por su parte la asistencia técnica se ha mostrado muy deficiente ya que sólo se brinda al 10% de los predios ejidales que cuentan con créditos refaccionarios; no existe un tratamiento entre los sujetos de crédito que lleve a cabo una diferencia de a desigualdad existente entre los recursos productivos y

¹³³ Romero Polanco Emilio; Op.Cit. p. 108

tecnológicos que tienen los productores del campo, lo que obstaculiza la separación entre los créditos bancarios y subsidios; este tratamiento indiscriminado entre los diversos grupos de acreditados ha dado como resultado que los saldos de cartera vencida hayan crecido enormemente al término del gobierno de MMH; las operaciones crediticias de BANRURAL tendieron a estimular el desarrollo desigual de la agricultura; observándose un mayor énfasis en la concentración regional de los créditos otorgados; la estructura burocrática de la institución creció desmesuradamente, sobre todo en los sectores de oficinas que representan más del 70% del personal ocupado en la institución, así durante 1982 los altos costos administrativos representaron el 20% de los montos operados; la acumulación de deudas que pesan sobre el banco, han tendido a paralizar sus actividades particularmente si se toma en cuenta que además de la deuda contratada internamente, los adeudos de la contratación de créditos internacionales se incrementaron sustancialmente durante los años del "boom petrolero"; apesar de las cifras multimillonarias que maneja la institución, la superficie cosechada habilitada con crédito, no ha pasado a representar más allá del 40% de la superficie nacional.

En resumen, se puede señalar que el BANRURAL desde su fundación, no ha corregido los graves problemas añejos que enfrentan las operaciones financieras del agro, sino por el contrario, las aumentó.

El agravamiento de las crisis económica y financiera del país, que se vivía en el sexenio de Miguel de la Madrid, y aún hasta nuestros días, los frecuentes recortes que se hicieron al gasto público, la cancelación de las posibilidades de seguir obteniendo recursos del exterior como en los años de la bonanza petrolera, junto a la acumulación de las pérdidas de BANRURAL, obligaron a intentar racionalizar las actividades de esta institución y a ejercer una mayor vigilancia y selección en sus créditos. Lo que desencadenó una mayor marginación de los campesinos de escasos recursos y al despido de empleados bancarios, pero no a reformular las estrategias seguidas por el citado banco en la capitalización del campo.

- En cuanto a la mecanización, existen problemas en la utilización de maquinaria, debido a que en algunas zonas no se tienen equipos adecuados y también a un mantenimiento insuficiente. Asimismo, el parque de maquinaria ha disminuido considerablemente y un número importante de tractores, trilladoras e implementos agrícolas requieren reparación.

Así, a pesar de que se instrumentaron decisiones políticas en planes y programas encaminados al mejoramiento del sector primario y de su población, el Estado no pudo desvincularse de las estrategias de desarrollo que lo han caracterizado durante las últimas décadas, para beneficio de los bloques de poder económicos y políticos, nacionales y extranjeros; con lo cual se estableció un desfase entre los

planes, programas y proyectos y los medios para ponerlos en marcha, acordes con las condiciones políticas, económicas y sociales existentes en el país.

Lo que pareciera indicar que existe una aparente ausencia del proyecto político para enfrentar la crisis, pues apesar de las medidas económico-financieras adoptadas por Miguel de la Madrid, no existieron estrategias bien definidas ni un planteamiento que incorporase a los distintos sectores sociales en un programa de carácter nacional para enfrentar esta situación, dentro de la cual la agricultura no es la excepción.

El desarrollo de este sector ya no puede ser considerado como un problema sectorial, pues afecta directamente el consumo de los grupos urbanos y rurales. Siendo el problema central en el sector agrícola, ya no sólo la producción de básicos, sino también su comercialización.

El Estado por el momento sólo cuenta con los instrumentos de control tradicionales, como es el de los precios de garantía, el crédito y la comercialización, pero dentro de un contexto donde el gasto público se ha reducido por las medidas de racionalidad y austeridad, y que han contribuido al desvanecimiento de la vocación social del Estado Mexicano, conduciendo irremediabilmente a que los inversionistas privados orienten sus capitales hacia los cultivos de exportación y abandonen los básicos, mientras que los campesinos buscan salir del mercado que los empobrece debido a los precios bajos, produciendo sólo para

su autoconsumo y para pagar sus deudas. Las consecuencias de estas reacciones serán nefastas, ya que pondrán nuevamente en cuestión al abastecimiento de los grupos populares-urbanos, agudizando la lucha por la tenencia de la tierra y planteando una vez más los problemas ligados a la autosuficiencia alimentaria.

Aunque en nuestro país se han instrumentado estrategias de desarrollo rural, éstas no subsanaron la crisis por la falta de voluntad política y apoyo popular, ya que la crisis económica traspasa la estructura social y política.

La iniciativa puede dejarse al libre juego del mercado y en manos del sector privado, siempre y cuando el Estado vigile adecuada y oportunamente los procedimientos de participación. El Estado y los diferentes grupos sociales deben lograr un acuerdo en nombre de la nación, para instaurar las bases no sólo económicas, sino también sociales y políticas que permitan enfrentar la crisis con éxito.

5.3 PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO MODERNO DEL CAMPO.

En virtud de lo anterior, algunas de las propuestas a seguir para solucionar los problemas en el campo serían:

- Una política de apoyo a la producción del campo por la vía de una política de precios, de crédito, de seguros, de producción y distribución de fertilizantes, de

almacenamientos, de comercialización interna y externa, y de infraestructura en comunicaciones y transportes; permitirá garantizar el abasto nacional y elevar el nivel de bienestar de los productores del campo y de sus familias.

- Para aumentar la producción es necesario entre otras acciones, promover a productividad en las tierras ya existentes mediante la instauración de una tecnología adecuada, la ampliación de la infraestructura de riego y drenaje, y la nivelación de suelos.

- Legislar en materia agrícola (Art. 27), acorde a las necesidades modernas de producción, depurando la estructura vigente y estableciendo los mecanismos de control del empleo continuo de la tierra de la mejor manera posible, propone una medida política necesaria para lograr incrementar la producción y la productividad en el campo y elevar el nivel de vida de la familia rural. Tal medida presupone el pleno respeto a las formas de organización y de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución.

La inseguridad en la tenencia de la tierra, es reflejo del rezago en 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.

Es por ello que en estas propuestas de modernización del campo mexicano, se plantea necesario dar certidumbre a la tenencia de la tierra. La modernización del sistema ejidal implica darle la flexibilidad que la legislación le concede, es decir, transformarlo en un aparato económico con unidades integrales de producción.

El objetivo es que el productor esté seguro de que la tenencia de la tierra ejidal, comunal o pequeña propiedad, no tiene riesgo; que hay seguridad en ella y que puede empeñar sus mejores esfuerzos y recursos en buscar su capitalización.

Así pues, el ejido, la comunidad y las diversas uniones de crédito y de autoseguro agrícolas, deben ser apoyadas en forma decidida. Además, se requiere repartir las tierras con vocación agrícola amparadas con certificados de inafectabilidad ganadera, continuar la obra histórica en lo relativo a la construcción de la infraestructura hidráulica y mejorar tierras temporaleras.

- Una política de cambio estructural del sector agrícola es indispensable por lo que es de gran importancia considerar que para incrementar la producción y productividad de básicos en zonas temporaleras, se promuevan unidades de explotación intensiva, que cuenten con asistencia técnica en la preparación de tierras, siembra, cosecha, transformación y comercialización.

- Reorganizar las estructuras gubernamentales relacionadas estrechamente con la actividad agropecuaria en

México como lo es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), con el objetivo de aumentar la productividad en el campo, y lograr el bienestar de un mayor número de campesinos, asignándose a este rubro de la economía un presupuesto congruente con los proyectos a seguir.

En el caso de la SARH, se hace necesario llevar a cabo una reestructuración interna, ya que se ha convertido en un enorme aparato burocrático donde se desperdician recursos humanos, materiales y presupuestales, que no cumplen con el objetivo para el cual fue creada dicha dependencia. Esto es, las decisiones en materia agropecuaria se planean desde el seno de las oficinas centrales, por parte de personas que no conocen a fondo la crisis del campo, quienes conforman políticas no acordes a las características de los terrenos de cultivo, establecieron preferencias por un tipo de cultivo determinado o mostraron prioridad por un programa, con lo cual se perjudicó al productor primario más que beneficiarlo.

En lo particular, es necesario establecer el marco propicio para las inversiones del sector, lo que requiere fijar movilidad a los factores de la producción y permitir una asignación eficiente de recursos.

Más aún, promover en el sistema financiero los cambios requeridos para permitir la eficiente canalización de recursos al campo y la movilización del ahorro rural.

Ello implica que una de las instituciones bancarias que debe reestructurarse por la función que cumple dentro del sector primario, es el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), que a lo largo de su existencia, revela que su colaboración para salvar de la crisis al campo se ha revertido, puesto que la mayoría de los productores rurales se encuentran en una situación de abandono y miseria por la deficiente actuación que ha cumplido la institución al despilfarrar recursos y burocratizar sus actividades.

Por tanto, se hace necesario llevar a cabo ajustes en la instrumentación de una estrategia que fortalezca el sistema financiero orientado a las actividades agrícolas, integrado por BANRURAL y el FIRA: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario (FEFA) y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantías para aumentar el Crédito Agropecuario (FEGA), con la finalidad de aumentar la productividad de este sector equilibrando su estabilidad dentro de la economía nacional. Es decir, se deben instaurar diferentes políticas crediticias para los productores del campo, congruentes con su nivel de ingresos y su potencial productivo.

Por ejemplo, para los productores de las zonas marginadas, se deben crear fondos que estimulen su productividad para que tengan acceso a esquemas formales de financiamiento.

En lo que respecta a los productores de bajos ingresos con potencial productivo que no tienen acceso a la banca privada, como lo son los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, deberán contar con el apoyo de BANRURAL y del FIRA, para que se proyecten programas que capitalicen al campo, y que aumenten proporcionalmente los créditos refaccionarios con respecto a los créditos de avío, que cambien la tendencia observada durante los últimos años del programa crediticio.

Los productores que destinan sus cultivos a la agricultura comercial, deben de ser atendidos por la banca privada, el FIRA, Nacional Financiera (NAFIN) , el Banco Nacional de Comercio Exterior y BANRURAL.

Los productores de altos ingresos dedicados a la agricultura de exportación deben ser apoyados principalmente por el Banco de Comercio Exterior y NAFIN, con créditos en moneda extranjera.

Así, el sistema financiero dedicado a las actividades agrícolas, debe poner especial atención para otorgar un mayor número de créditos a los productores primarios, e impulsar la realización de proyectos de producción de básicos necesarios para la alimentación del país, inversiones que permitan la exportación y programas que generen rentabilidad y empleo bien remunerado.

- Es necesario que se estructure una estrategia del mejoramiento del servicio de asistencia técnica, capaz de

validar la tecnología que ha demostrado eficacia en el incremento de los rendimientos agrícolas.

- Especial atención deberá tenerse en lo que respecta a los mecanismos de determinación de precios de los productos agrícolas. Estos deberán ser remuneradores, regulares y oportunos.

Dada la importancia económica y social que el maíz y el frijol tienen en México, en una política de precios es necesario que éstos continúen bajo el régimen de precios de garantía para así promover su producción.

Además, los subsidios se transformarán en estímulos dirigidos, representando así, un instrumento eficaz para la consecución de metas de productividad.

- Es de suma importancia instrumentar una nueva forma de gobernar; es trascendental gobernar bajo políticas públicas que muestren una participación del Estado en el aspecto de la búsqueda de alternativas que favorezcan las demandas de una sociedad que reclama solución a sus problemas.

El impacto que tengan las políticas públicas implicará un cambio en la planeación, instrumento indispensable en todo gobierno, y que en el caso de México, requiere de una adecuación.

- Finalmente se propone lograr mediante la modernización agrícola, incrementos considerables en la productividad y la calidad de lo producido, que se traducirá en la elevación de los niveles de vida de los productores

particulares y de los propietarios, garantizando las diversas formas de propiedad.

La modernización real y cabal de México, no podrá existir si no se considera de manera esencial al campo, por lo cual es preciso asumir responsabilidades de lograr una eficiente producción alimentaria que esté al alcance del pueblo en precio y volumen.

CONCLUSIONES

En nuestro país, desde siempre, la agricultura ha sido la actividad tradicional y principal fuente de ocupación para un alto porcentaje de la población; sin embargo se ha visto seriamente limitada por un sinnúmero de factores, entre ellos los propiamente físicos (relieve abrupto, suelos poco fértiles, siniestros climáticos, etc.); los bióticos (plagas y enfermedades); los jurídicos (tenencia de la tierra); los económicos (falta de insumos, de transporte y almacenaje, etc.); pero también los políticos y por ende administrativos (estrategias de desarrollo y modernización, decisiones de transferencia de recursos hacia el sector industrial, de crédito, de transformación en las estructuras administrativas del sector público, etc.).

Al triunfo de la Revolución Mexicana sus dirigentes tenían la función de modernizar al país, se trataba de la consolidación indiscutible del sistema capitalista en México, manifestándose la participación del Estado en la economía a través del reparto agrario, y con la coordinación y directrices del Estado sobre el capital financiero al crear el Banco de México en 1925.

Los gobiernos posrevolucionarios tenían por objetivo crear y fortalecer un sistema que permitiera el desarrollo del país, para lo cual deberían de lograr la consolidación institucional de los regímenes de gobierno, establecer una

estructura socioeconómica mínima, estructurar y robustecer el marco jurídico e institucional de dicho desarrollo.¹³⁴

Tras ello, se hace indispensable apoyar y estimular aquel sector del cual han provenido los alimentos básicos de la población, la materia prima para muy diversas industrias que ya se planeaban para florecer con el tiempo y que proporcionarían empleo a gran parte de la población y se consideraría principal motor del desarrollo de la nación: el sector agrícola.

El Estado requirió y sigue requiriendo de instrumentos tanto políticos como administrativos para poder ejercer y actuar en beneficio de la sociedad que lo sustenta. Ejemplo de este actuar es la creación de la Comisión Nacional de Irrigación en 1926, hecho que ejemplifica el inicio de la participación de las estructuras administrativas ante las políticas estatales de desarrollo, específicamente en el sector primario.

La inversión pública ha jugado históricamente un papel sin duda relevante en el desarrollo de la agricultura mexicana, particularmente en la ampliación de las superficies de cultivos en el suministro de riego.

Con la creación de la Comisión Nacional de Irrigación, ésta se encargó de abrir nuevas tierras al cultivo mediante obras de grande irrigación, en sus primeros tiempos particularmente en los Estados de la frontera norte, dando

134 Carrillo Arronte, Ricardo: "El Desarrollo Regional y Replanteamiento del Modelo Mexicano del Crecimiento Económico" en Sector Público y Desarrollo Regional No.2, publicación del Seminario del Sector Público de la FE-UNAM, 1978, pp.89

prioridad al aprovechamiento de las aguas de corrientes internacionales.

Por lo que respecta a la producción de granos básicos, éstos se vieron relegados por la inversión en cultivos de exportación, que florecieron en las tierras de riego, en manos de agricultores capitalistas.

Durante el 1er. Plan Sexenal (1934-1940), las condiciones del país exigían una gran aportación del sector primario, en ese momento, era necesario pacificar al campesinado, aumentando la producción agrícola para satisfacer la demanda de alimentos de la creciente población, liberar la mano de obra que pasara del campo a la industria establecida en los centros urbanos, aumentar la exportación de alimentos y materias primas creando divisas que fortalecieran la economía del Estado, y proporcionar materia prima a bajo costo a la industria; por este motivo el renglón agropecuario del Plan era sumamente importante, planteándose como objetivo: mantener la unión de los campesinos con base en su liberación económica y social.

El periodo marcado entre 1935 a 1950, marcó una fase de rápida intensificación del esfuerzo inversionista en la agricultura.

A partir de 1935 se puso en marcha un extenso programa de obras públicas, particularmente obras de irrigación, coincidiendo con el impulso a la reforma agraria y al establecimiento de diversos organismos que ampliaban la capacidad del Estado para apoyar y dirigir la economía y en

particular el sector agrícola (por ejemplo, la creación del Banco Ejidal, el fortalecimiento del Banco Agrícola, la fundación del Banco de Comercio Exterior y la ampliación de Nacional Financiera). Además, la política de irrigación cambia notoriamente hacia 1937, al conceder mayor atención a los pequeños núcleos agrícolas diseminados en el territorio nacional, en lugar de la concentración en grandes obras de riego que caracterizaban la política seguida hasta entonces por la Comisión Nacional de Irrigación.

En el 2o. Plan Sexenal, se dió marcha atrás al ejido colectivo, se canalizó la inversión al norte y noroeste del país, creando polos de capitalismo agrícola y se disminuye la cantidad de hectáreas repartidas por la Reforma Agraria.

Se inicia una política de investigación agrícola, que finalmente sólo benefició a los agricultores que cultivaban materia prima para la industria naciente.

Desde 1947, la disponibilidad de importantes recursos financieros para el fomento económico, motivó un crecimiento muy acelerado de la inversión pública federal y dentro de ésta la destinada al fomento agropecuario llegó a representar 20% del total invertido en el sexenio correspondiente al período del Presidente Miguel Alemán.

El apoyo administrativo del Estado para el sector, experimentó entonces dos cambios importantes: la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la creación de Comisiones semiautónomas para desarrollo regional por cuencas hidrológicas. La primera, creada en diciembre de

1946, estaba llamada a contemplar el aprovechamiento del agua en todos sus usos: irrigación, uso doméstico e industrial y generación de energía eléctrica.

Esta política de apoyo a la irrigación a centros de cultivos del norte principalmente, lo que provocó fue agudizar las diferencias en el campo porque por un lado se tuvo un sector altamente modernizado, y por el otro, la mayoría de los campesinos subsistiendo en condiciones precarias, aún cuando los mecanismos del gobierno eran para la atención de ellos, la realidad fue que se dedicaron a proteger el capital privado; ejemplo de ello se refleja en la disminución en el ejido del apoyo de áreas irrigadas.

Con la reforma al Artículo 27o. Constitucional, se detuvo el reparto agrario y se concedió la protección a la pequeña propiedad que se consideró hasta de 100 has., en tierras de riego y de 200 o más en temporal. También con la "inafectabilidad agrícola" que contempló dicho artículo, se garantizó a 7.5 millones de has., y se repartieron para los ejidos tierras de mala calidad en solamente 5.4 millones, creándose una gran concentración de la tierra.

En una visión de largo plazo, se constata que el sexenio 1947-52 ha sido el periodo más intensivo en la realización de obras de riego. Se pusieron entonces bajo riego más de 625 mil hectáreas y se dejaron avanzadas obras que contribuyeron a que en el sexenio siguiente, se incorporaran al riego un mayor número de hectáreas.

El desarrollo agrícola fue el elemento más dinámico de crecimiento económico durante el periodo de 1940-1955 con el 7.4% en promedio anual y correspondió a la época de fuertes inversiones en irrigación y apertura de tierras principalmente en el norte del país, donde floreció la agricultura de temporal al margen del proceso.

Así, la modernización agrícola instrumentada a partir de los cuarentas, proporcionó materias primas a la industria, alimentó a la creciente población urbana, redujo las importaciones e incrementó las exportaciones de productos agrícolas.

A partir de la mitad de los años cincuenta, con los préstamos que recibían los grandes agricultores de los bancos que estaban incluidos en el programa de Fondo para Garantía y Desarrollo de la Agricultura, podrían obtener los servicios de los técnicos.

A finales de los años cincuenta, encontramos la gran participación de la agricultura comercial de riego en la industrialización del país, al satisfacer convenientemente la demanda de productos alimenticios reduciendo significativamente la importación de los mismos.

Por su parte los grandes agricultores tuvieron mayores posibilidades de contar con la ayuda técnica, ya que al tener mayores recursos podrían mantener un estrecho vínculo con los centros experimentales y con los técnicos agrícolas, y en ocasiones pagar para la resolución de problemas técnicos apremiantes a profesionales.

Sin embargo, la adopción de la nueva tecnología (semillas de alto rendimiento, fertilizantes e insecticidas, etc.) por parte de los grandes agricultores provocó un brusco descenso de la producción de granos básicos a una tasa anual del 2.5% entre los años de 1956 y 1961.

Siendo México un país predominantemente agrario, el costo que tuvo que pagar para lograr la industrialización fue muy alto, el sector agrícola contribuyó con una parte considerable para ello porque primero, al encontrarse en unas cuantas ciudades la nueva industria, se tuvieron que realizar gastos en infraestructura y protección a esas industrias de bienes de consumo innecesarios que atendían un pequeño mercado interno; segundo, los programas de capital intensivo que apoyaban la importación de tecnología moderna y la poca atención a los programas de trabajo.

En lo que respecta a las funciones del gobierno, éste canalizó la inversión pública y llevó una política a favor de la modernización agrícola, excluyendo de ésta a las tierras de temporal, provocando que el grueso de la población rural quedara excluida de la tecnificación agrícola y por el contrario, la producción se dejó en manos de los grandes agricultores y pequeños propietarios ubicados dentro de los distritos de riego.

Dicha política provocó migración rural hacia las urbes en busca de trabajo, constituyendo cinturones de miseria, precio pagado por la modernización agrícola que ignoró las

necesidades de la población rural y, por lo tanto, lo logrado no fue desarrollo.

Una vez puesto en marcha el desarrollo estabilizador, al sector agropecuario se le asignaron dos funciones básicas: proporcionar divisas para financiar la importación de bienes de capital y proveer de alimentos, materias primas y fuerza de trabajo barata al capital industrial.

Por una parte se consolidó un sector agrícola que utilizó grandes extensiones de tierra, de riego, de maquinaria, de fertilizantes y pesticidas, logró producción considerable por hectárea y hombre ocupado, exportó competitivamente y cumplió su función de proveedor de divisas para la exportación de la industria y su capital.

Por otro lado, se creó un amplio sector basado en el minifundio (privado y ejidal) sin acceso importante a otros medios de producción y tecnología, causa que originó su baja productividad y al cual correspondió producir los alimentos básicos para la población. Ambos sectores se combinaron entre sí para constituir la base del crecimiento de la industria.

Debido a este proceso, la agricultura se subordinó a la industria y como efecto se presentó la disminución de la productividad de granos básicos, el desplazamiento de la mano de obra y la migración campo-ciudad.

Por lo tanto, la agricultura se ha abandonado y la industria se desarrolla dejando estancada a la primera.

La situación de México con respecto a la distribución de la tierra nos muestra un desequilibrio total. Por una parte está concentrada en una cuantas manos (el latifundio). Por el otro, existe en manos de propietarios privados minifundistas, así como en una porción de ejidatarios. Englobando a todos ellos para observar la escasez de granos básicos en la actualidad, el abandono a la producción temporalera y la subordinación de la agricultura fuerte sobre la débil originaron graves problemas que constituyen la crisis agrícola como son:

- Reducción de granos básicos.
- Estancamiento de la producción de granos básicos.
- Crecimiento desmedido de la producción de oleaginosas, el cártamo, la soya y también de los forrajes, sorgo, alfalfa, cebada, avena entre otros que sirven para alimentar al ganado.

La consecuencia de la industrialización urbana fue la de sumir a la población campesina al nivel de una agricultura de subsistencia sin posibilidad de algún tipo de apoyo por parte del gobierno, o a suministrar mano de obra barata en la industria. Alrededor de tres cuartas partes de la tierra apta para la agricultura es sin riego o temporal y aglutina a la inmensa mayoría de la población agrícola del país, a la cual se abandonó.

Así, el gobierno al apoyar a los distritos de riego lograba alta productividad agrícola dirigida a la exportación, mientras crecía el endeudamiento externo, con

el fin de continuar con el avance industrial, sin considerar el costo de dicha política, ni tampoco la atención a los problemas de las regiones rurales, con la decreciente producción agrícola a finales de los años sesenta, motivando una reconsideración de la política de modernización rural.

De esta manera, la modernización agrícola puesta en marcha entre 1940 y 1970, dió por resultado un desarrollo desigual y fragmentado, porque por un lado, los gobiernos dieron un gran impulso a la producción por medio de la creación de zonas agrícolas de riego junto con la aplicación de los avances de la ciencia en la agricultura posibilitaron el financiamiento a la industrialización, ya que el gobierno mantenía los precios bajos de los alimentos necesarios en las ciudades y paralelamente reducía hasta eliminar las importaciones de granos básicos, situación que permitió la exportación de los mismos. Este aumento de la producción en la agricultura comercial, no reportó ningún beneficio a la productividad de los sectores más tradicionales de la agricultura mexicana al faltar los recursos necesarios para producir, y por ende, no se generó un ingreso más adecuado para el grueso de la población agrícola que causó el deterioro del bienestar general de la familia rural y representó a su vez un freno para el desarrollo equilibrado de país.

Al finalizar la década de los años sesenta, el país se encontraba inmerso en una serie de graves problemas a resolver: una creciente concentración de la riqueza, rezagos

en la atención de los servicios sociales, concentración de la propiedad de los medios de producción, penetración del capital extranjero, ineficiencia industrial, desempleo, represión, debilitamiento del sector público e ineficiencia agropecuaria.

Ante tal situación, el gobierno de Luis Echeverría Alvarez (1970-1976), reconoció la necesidad de instrumentar un nuevo modelo de desarrollo, encaminado a incrementar el crecimiento económico, pero con una mejor distribución del ingreso generado por aquel, el cual se denominó "desarrollo compartido".

En el caso particular del sector agrícola, la problemática a resolver era la siguiente: una insuficiencia en los productos agrícolas y una concentración creciente, tanto de la riqueza como de la propiedad dedicada a las actividades agrícolas. Ya para 1970 las actividades del sector primario habían dejado de ser un factor determinante y promotor del desarrollo nacional. Durante 1945-1965 la agricultura desempeñó un importante papel en el crecimiento económico del país, con tasas anuales relativas de crecimiento. Sin embargo, a partir del último año señalado, las tasas anuales de crecimiento de la producción de los principales cereales crecieron menos que la demanda interna.

El alto grado de concentración de la tierra y de maquinaria agrícola, la poca atención relativa en las actividades agropecuarias de parte del sector público, la concentración del crédito, el seguro, la asistencia técnica,

los almacenes, los precios de garantía, etc., fueron factores que minaron el potencial de desarrollo de las zonas agrícolas del país y, con ello, la fortaleza y las posibilidades de expansión de la industria y de la economía en su conjunto.

Ante tal panorama del sector agrícola, el gobierno de Luis Echeverría, adoptó una serie de medidas que contribuyeron a subsanar la problemática de dicho sector, como: la promulgación de la nueva Ley de la Reforma Agraria y de la Ley Federal de Aguas, la creación de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural, y el fortalecimiento de los instrumentos de crédito del campo y el establecimiento del seguro de vida campesino, entre otras. Con el fin de reorientar la economía agrícola y las desigualdades generales en mayor grado a finales de los sesentas.

Las anteriores disposiciones se instrumentaron con el fin de lograr los objetivos que favorecieran a la acumulación capitalista del campo y a legitimizar la política agrícola, a través de la generación del desarrollo agrícola, así como el logro de aumentar la producción y la productividad, que permitiese cubrir las necesidades internas y generar excedentes para la exportación. Todo ello, con base en el aumento del crédito, que se incrementó cinco veces más a su monto, gracias a la liberación del gasto público y de los recursos de las sociedades financieras.

Para legitimizar la política agraria, se continuó con el reparto agrario¹³⁵, y con el irrestricto respaldo de la pequeña propiedad y del ejido.

Sin embargo, la atención puesta por el gobierno de Echeverría, no produjo los resultados adecuados, ya que la producción creció en menor escala con respecto de la población, debido a que faltó la colaboración de la iniciativa privada, así como por condiciones climatológicas desfavorables y la presencia de los problemas agrarios.

La baja productividad y producción fueron el resultado de los problemas estructurales heredados de los gobiernos anteriores, que ubicaron el desarrollo del sector agropecuario dentro del modelo llamado "desarrollo estabilizador", que produjo un desgaste paulatino del aparato productivo del citado sector.

El rezago en la producción agrícola, entre otros factores, tuvo su origen en la congelación de los precios de garantía establecidos para los productos agrícolas entre 1963 y 1972, respecto a los precios generales de la economía. También se redujo la producción por el estancamiento de la superficie cosechada. El comportamiento fue desigual en lo que se refiere a las áreas de riego con respecto a la de temporal, siendo que las primeras crecieron frente a las de temporal.

135 La mayoría de las tierras otorgadas fueron bosques, ya que las mejores para cultivo, ya se habían repartido para la explotación comercial.

Tal situación muestra que aunque en el discurso oficial se propugnaba por favorecer al ejido y a la pequeña propiedad, en realidad a los que beneficiaba el Estado era a las grandes superficies ubicadas en los distritos de riego para apoyar la acumulación capitalista y con ello, la continuación de la concentración del ingreso.

La disminución de la superficie cosechada, junto con las condiciones climáticas adversas, provocaron una escasez de alimentos básicos, que aunado al aumento de la demanda por el incremento de la población (34% en promedio), incidieron en la necesidad de importarlos.

Se considera que el crecimiento del producto agrícola sólo fue de 0.85% promedio anual en 1965-1976. Particularmente bajos fueron los crecimientos del maíz y frijol. Más adelante, durante los breves años de la bonanza petrolera y la aplicación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) entre 1978-1981, el gobierno de José López Portillo logró incrementar la producción de diez cultivos básicos (entre ellos el maíz, frijol y arroz), dentro de las tierras de temporal, ampliando la cobertura del riego compartido; sin embargo, la situación de estacamiento se revierte a partir de 1982-1987, momento en el cual las tendencias recesivas resurgen con mayor ahínco, observándose un crecimiento de la producción de sólo 0.7% frente a un crecimiento demográfico de 2.8% promedio anual.

Por lo tanto durante 1982 (bajo el influjo del SAM), según las cifras oficiales, las tierras de temporal

registraron incrementos superiores a las de regadío, al alcanzar un total de 14.4 millones de hectáreas dentro de un total general de 19.5 millones. Sin embargo, como consecuencia de la crisis y de las medidas de reducción y racionalización del presupuesto, dictaminadas por el gobierno de Miguel de la Madrid durante 1983-1988, la superficie nacional cultivada ha permanecido prácticamente estancada tanto en las áreas de temporal como en las de riego.

Una visión general del periodo 1981-1987, muestra que la producción de granos básicos sigue tendiendo hacia la baja e incluso registra retrocesos absolutos. La producción nacional de granos básicos durante estos años disminuyó considerablemente .

Resulta importante señalar que la dinámica de la crisis agrícola aunque es grave, no es generalizada, ya que por lo menos hasta 1982, distintos grupos de cultivos afectados han sido los de alimentos básicos cosechados en las tierras de temporal. "Su peso económico dentro del conjunto del sector agrícola ha determinado que su caída arrastre consigo al resto del sector, la cual habría sido mayor de no haberse contrarrestado por los incrementos de la producción de cultivos comerciales como las oleaginosas, hortalizas, frutales, etc."¹³⁶

Los problemas del sector agrícola, tienen su raíz en la incapacidad de la oferta agrícola para adecuarse al

¹³⁶ Romero Polanco, Emilio; Op.Cit. p.12

crecimiento de la población, y sobre todo a los cambios ocurridos en la estructura de la demanda.

El rezago de la oferta agropecuaria provocó un deterioro en la balanza comercial del sector. La transformación que sufrió el sector agrícola de ser exportador, generador de divisas destinadas a financiar la industrialización sustitutiva de importaciones (en la etapa conocida como el "milagro mexicano" de los años cuarenta, pasó a un sector deficitario que tiene que recurrir a grandes cantidades de importación de productos agrícolas el extranjero.

"En el examen de los factores que han influido en la paulatina transformación del sector agropecuario, de generador a consumidor de divisas, habría que incluir, dada su importancia, la creciente dependencia de la agricultura comercial y aún de sectores de productores campesinos frente a la tecnología y el financiamiento internacional."¹³⁷

Las nuevas condiciones sociales y culturales que explican estos cambios en la estructura de la demanda y el consumo de productos de origen primario, emanaron bajo el influjo de los procesos de industrialización y urbanización que se presentaron en el país durante las últimas décadas, y sus efectos en la configuración del ingreso y la riqueza nacional concentrado en una minoría de la sociedad.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 13

Las relaciones existentes entre la crisis agrícola, la pérdida de autosuficiencia alimentaria, la pobreza rural y el avance de los problemas nutricionales, ha llevado a algunos investigadores a señalar que los problemas agrícolas deben ser reubicados dentro del contexto del problema alimentario. Transfiriendo así a la crisis agrícola, a la crisis agroalimentaria.

Así tenemos que ante la insuficiencia de la producción nacional agrícola, el Estado tuvo que recurrir cada vez más a la importación de alimentos para satisfacer la demanda de la población. Por tanto, se puede señalar que algunos de los problemas a los que se ha enfrentado la agricultura y que no ha permitido su desarrollo serían:

- La existencia de campesinos sin tierra para cultivar.
- La concentración de las mejores tierras en unos cuantos propietarios.
- El déficit en la producción de los cultivos de granos básicos, que provoca el tener que importarlos.
- El desfase entre los planes, programas y proyectos, y los medios para ponerlos en marcha, instrumentados para reactivar la producción en el campo.
- La falta de coordinación interinstitucional entre las dependencias y entidades gubernamentales, directamente relacionadas con el sector agrícola.
- La reducción en el presupuesto dedicado a la producción del campo.

- La sujeción de gran parte de la producción agrícola a las condiciones climáticas, debido a que se realiza en las tierras de temporal.

- El descuido del mercado interno agrícola, pues parte importante de la producción del sector se dedica a la exportación.

- La intermediación excesiva en la comercialización de los productos agrícolas.

- La baja en la fijación de los precios de garantía, de los principales productos agrícolas en cada ciclo de producción.

- El bajo nivel de vida de un gran número de campesinos, que carecen de los mínimos de bienestar.

- La falta de asistencia técnica y asesoría para utilizar nuevas tecnologías, que permitan aumentar la productividad del sector.

- La falta de crédito para los pequeños y medianos productores agrícolas, por su concentración en los grandes propietarios de hectáreas en el campo.

- La carencia de almacenes, la falta de transporte y hasta por el no aprovechamiento de las semillas mejoradas producidas en México que pueden hacer posible el incremento sustancial de la productividad.

- El transporte, es un factor muy importante que juega un papel indispensable ante el problema de la crisis alimentaria, depende en gran parte de la exacta observancia en el tiempo y en el espacio de la agricultura temporalera.

De tal forma, podemos señalar que la modernización agrícola durante las últimas décadas (aún cuando se realizaron innovaciones en la administración pública, en la atención de las tierras de temporal y de su organización en distritos, en materia financiera y en general, en el otorgamiento de recursos al campo), aquella no ha posibilitado el desarrollo de la agricultura porque se ha mantenido en esencia la misma estructura agraria, es decir, por un lado la existencia de una gran cantidad de pequeñas propiedades tanto ejidales como privadas con ingresos de subsistencia, y por el otro lado, un número reducido de grandes propietarios que concentran casi la totalidad del ingreso.

Así, los cambios llevados a cabo para solucionar y abatir la crisis de la agricultura no lo hicieron, sino por el contrario la agudizaron aún más, y teniendo la presente hasta nuestros días; ante la cual el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ha propuesto modernizar el campo mediante incrementos considerables en la productividad, en la calidad de lo producido y sobre todo, una modernización que permita un doble propósito; elevar el bienestar de los productores particulares y de los propietarios, así como garantizar las diversas formas de propiedad. Para ello, ya se han dado los primeros pasos, las actuales reformas al Artículo 27o. Constitucional en enero de 1992.

Derivado de lo expuesto, es posible concluir que entre las medidas prácticas que pueden subsanar algunas de las

deficiencias que aquejan a la agricultura del país, se encontrarían:

- Establecer un inventario del recurso tierra, para identificar las que permitan cultivos a bajo costo. Considerar también, las dedicadas a la ganadería por ser una actividad realizada en forma extensiva, utilizando grandes extensiones de tierra de pastizales, que de otra forma, se podrían utilizar en la agricultura.

- El predominio en el país de los climas árido y semiárido, lo abrupto del suelo, tener el 76% con tierras de temporal, etc., acentúan la necesidad de la creación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica del país, orientando y analizando la inversión pública, lo que proporcionaría mayores beneficios.

- El aumento de la producción de básicos en las tierras de riego, ya que en ellas se puede planear y programar los cultivos, independientemente de las condiciones climatológicas, para obtener buenas cosechas que satisfagan la cada vez más creciente demanda de alimentos de la población.

- Reorganizar las estructuras gubernamentales con el objetivo de aumentar la productividad en el campo, y lograr el bienestar de un mayor número de campesinos.

- De los cambios sufridos en lo que es la actual Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, no ha reflejado en la práctica el objetivo de su creación. Ejemplo de ello está el hecho de que en obras de rehabilitación de

infraestructura hidráulica, en 1981 se requirió de un 45% del presupuesto asignado a dicha secretaría. También continúa la migración del campo a la ciudad, en busca de mejores niveles de vida, persiste el déficit en la producción de cultivos de granos básicos e intermediación excesiva en la comercialización de productos agrícolas.

- Promover la colaboración e intercambio de información entre las instituciones públicas encargadas de la agricultura, en particular, la infraestructura hidráulica, para evitar, en lo posible el desperdicio de recursos, que propicie eficiencia y eficacia entre los fines y los medios, evitando así la duplicidad de funciones, actividades, tareas, etc.

- Cuestionar y replantear las estrategias de desarrollo económico seguidos durante los últimos cuarenta años, para beneficio de los bloques de poder, económicos y políticos de origen nacional y extranjero.

- Elevar la propia capacidad de autogestión económica y política de los campesinos, a través de los diferentes planes, programas y proyectos instrumentados para el sector agrícola.

- Depuración de los canales burocráticos, para hacer más eficiente la atención a las demandas campesinas, de tal manera que se eviten la ociosidad de la tierra y los conflictos sociales.

- Incrementar la producción y productividad en la agricultura, para conseguir una mayor calidad y mejores

precios, orientando la producción a la satisfacción de las necesidades internas, que permitan exportar sólo los excedentes.

- Aplicar los créditos en cultivos con mayor rentabilidad, satisfaciendo primero el mercado interno y después el externo.

- Incrementar la producción de semillas mejoradas, acorde a las características particulares de las distintas regiones por cultivar.

- Intensificar el uso de fertilizantes, particularmente en las zonas de riego, donde se pueden esperar mejores rendimientos.

- Finalmente, legislar en materia agraria, acorde a las necesidades de producción, depurando la estructura vigente y, estableciendo los mecanismos de control del empleo continuo de la tierra, de la mejor manera posible.

BIBLIOGRAFIA

- ANGELES, Luis; Crisis y coyuntura de la economía mexicana; Edit. El Caballito, México, 1984.
- BANCO DE MEXICO, Informes Anuales, 1969.
- BANCO DE MEXICO, Informes Anuales, varios números.
- CALDERON, Miguel Angel; El Impacto de la crisis de 1929, en México, Ed. F.C.E., México 1982.
- CALVA, José Luis; Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988, Ed. Fontamara, México 1988.
- CECEÑA, José Luis; México en la órbita imperial; Edit. Caballito, México, 1980.
- CEPAL, "Caracterización de la política agrícola mexicana en diferentes periodos de los años veinte a setenta".
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel; Antología de la Planeación en México (1917-1985), Tomo XII "Desarrollo Agrícola, Industrial, Energético, Minero y Pesquero", SPP y Fondo de Cultura Económica, México 1987.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel; El Marco Legislativo para el Cambio, Tomo 2, Presidencia de la República, México 1982.
- ECHVERRIA ZUNO, Rodolfo; Transnacionales, Agricultura y Alimentación, Ed. Nueva Imagen, México 1982.
- FERNANDEZ CH., Paulina y RODRIGUEZ A., Octavio; "En el sexenio de Tlatelolco (1964-1976)", Colecc. La Clase Obrera en la Historia de México, Tomo 13, México, Edit. Siglo XXI.
- FERNANDEZ SANTILLAN, José F.; Política y Administración Pública en México (1934-1978); INAP 1980.
- GARCIA VILLANUEVA, etal. "Panorama mundial de la alimentación", IMSS, México.
- GOMEZ MORIN; 1915 y otros ensayos, Ed. Póstuma, Edit. Jus. México 1973.
- GUERRERO OROZCO, Omar B., Introducción a la Administración Pública, Harla-UNAM, México, 1985.
- HANSEN, Roger D.; La política del desarrollo mexicano; Edit. s. XXI, México 1982.

INSTITUTO DE CAPACITACION POLITICA, Historia Documental 1933, Tomo II, PRI; México 1981.

KRAUZE, Enrique, etal. "Reconstrucción Económica" en Historia de la Revolución Mexicana; Tomo 10, Colegio de México, México, 1977.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, México 1991.

MEYER, Lorenzo; "El conflicto social de los gobiernos del maximato" en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 13 1928-1934, Edit. Colegio de México, México 1978.

México a través de los Informes Presidenciales (El sector paraestatal)

MIRON L., Rosa Ma. y PEREZ, Germán; López Portillo, auge y crisis de un sexenio, Ed. Plaza y Valdés, Colecc. Folios Universitarios, México 1988.

PELLICER DE BRODY, Olga; "La Política Económica del Desarrollo Estabilizador", en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 23, Colegio de México, México 1978.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio; Introducción a la Administración Pública, Vol. I Bases y Estructuras, INAP, México 1983.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, "Informe de Ejecución 1985", SPP, México 1985.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, SPP, México 1983.

Primer Informe de Adolfo Ruiz Cortines, en México a través de los informes presidenciales (política agraria).

PUGA, Cristina; PESCHARD, Jacqueline, etal., Evolución del Estado Mexicano: Consolidación 1940-1983, Tomo III, Edit. Caballito, México 1985.

SALYANO RODRIGUEZ, Raúl; La Administración de la crisis en el Estado Mexicano, ediciones INAP, México 1985.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS (SARH), Dirección General de Economía Agrícola, Anuario Estadístico 1976-1981, México.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS (SARH), Memoria 1981, México.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS (SARH), Política Agrícola, "El Desarrollo Agropecuario de México, Pasado y Perspectivas", Tomo XIII, México 1982.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, Manual de Organización del Gobierno Federal, México 1976.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, Administración para el desarrollo agropecuario, México 1976.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), México 1983.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Compilación Jurídica, Disposiciones Generales, México 1985.

TELLO MACIAS, Carlos; La política económica en México 1970-1976, Edit. Siglo XXI, México 1989.

TRUJILLO REYNA, Teresa; (Coordinadora); Foro: Panorama de la Agricultura mexicana, reflexiones, preguntas, respuestas; Instituto de Geografía, UNAM, México 1986.

HEMEROGRAFIA

CARRILLO ARRONTE, Ricardo; "El Desarrollo Regional y Replanteamiento del Modelo Mexicano del Crecimiento Económico" en Sector Público y Desarrollo Regional No. 2, publicación del Seminario del Sector Público de la FE-UNAM, 1978.

CORDERA CAMPOS, Rolando; "Estado y desarrollo en el capitalismo tardío y subordinado" en Investigación Económica, Revista de la Escuela Nacional de Economía, Vol. XXI, jul.-sep. México-UNAM, 1971.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 9 de septiembre de 1981

FEDER, Ernest; "Utopía y realidad en el campo mexicano" en Estudios Políticos, Nueva época, Vol. 2 oct.-dic. 1983 Núm. 4, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México.

GARCIA CARDENAS, Luis; "Las innovaciones administrativas en el sector público mexicano y su importancia en el campo"; Revista de Administración Pública; INAP, Antología 1-54, México, 1983.

GOMEZ OLIVER, Luis; "Hacia una fundamentación analítica para una nueva estrategia del desarrollo rural"; Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, Núm. 12, México 1977.

LUISELLI FERNANDEZ, Cassio; "Agricultura y alimentación, premisas para una nueva estrategia" en Revista Mexicana del Agro; México 1979.

LUISELLI; "La crisis agrícola a partir de 1965", en Trimestre Económico No. 39, México, FCE .

LUGO VERDUZCO, Adolfo; "La sectorización en el área de comercio" en Revista de Administración Pública, Antología 1-54, INAP México.

EL NACIONAL, 2 de diciembre de 1952.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El Combate a la pobreza", en El Nacional, septiembre de 1990, México.

REVISTA NEXOS, No.23, México, noviembre de 1979.

OSWALD, Ursula, Gaceta UNAM, 19 de noviembre de 1990. Investigadora del Centro Regional de la Investigación Multidisciplinaria (CRIM) en Cuernavaca, Mor. UNAM.