



19 00761  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ANTE LOS PROBLEMAS  
SOCIOECONOMICOS DE MEXICO  
ENERGETICOS Y ALIMENTOS

EJEMPLAR UNICO

T E S I S

que para obtener el grado de:  
MAESTRO EN DERECHO  
Presenta la Licenciada  
ALICIA ELENA PEREZ DUARTE Y NOROÑA

México, D. F.

1981

TESIS CON  
DATA DE ADICION



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 esta 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.

El Maestro que, rodeado por sus discípulos, camina por la sombra - del templo, no os infunde su sabiduría, sino más bien su fé y su -- afecto.

Gibrán.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

He aquí de nuestra Ley los numerosos, los sabios y muy útiles preceptos; más todo en uno solo se concreta: ¡obedece! La Ley no es más que esto.

Kipling.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Podría dedicar este trabajo a aquellos que me han -  
brindado su amistad, o a aquellos de quienes he re-  
cibido cariño y comprensión, o, posiblemente, a la -  
persona que amo; pero, te lo dedico a ti Adalisa, -  
mi niña, porque las horas de estudio que este trabaj  
o representa están saturadas de tus sonrisas, tus  
cantos y tus juegos; porque eres lo más grande y --  
hermoso que me ha sucedido; eres el sueño tantas vez  
es acariciado convertido en realidad; eres la ale-  
gría, la gracia, la inocencia, la travesura, la tern  
ura que llena mi vida.

A tí, mi niña, con la esperanza de que con el tiem-  
po pueda seguir motivando tus espontáneas demostra-  
ciones de afecto, como hoy.

Con todo el amor de

MAMA.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

INTRODUCCION . . . . . I

CAPITULO I. HIDROCARBUROS

1. Presentación. 2. Empleo y Migra-  
ción. 3. Migración y Vivienda. 4.  
Ecología. 5. Importancia Político-  
Económica de los Hidrocarburos. . . . . 1

CAPITULO II. ALIMENTOS

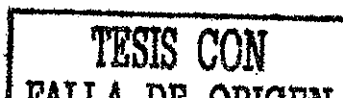
1. Presentación. 2. Crisis en el sec  
tor agropecuario. 3. Transnacionali  
zación agropecuaria. 4. Autosuficien  
cia alimentaria y soberanía. . . . . 19

CAPITULO III. DESARROLLO INTEGRAL Y PLANIFICACION

1. Presentación. 2. Estado promotor  
del cambio. 3. Planificación. 4. La  
planificación en México. . . . . 39

CAPITULO IV. DECISIONES NACIONALES EN MATERIA DE  
ENERGETICOS.

1. Desglose de la política de energéti  
cos del Plan Global de Desarrollo. 2.  
Desglose del Programa Nacional de Ener  
gía. 3. Marco Jurídico. 4. Evaluación  
. . . . . 67



CAPITULO V. DECISIONES NACIONALES EN MATERIA

DE ALIMENTOS.

1. Presentacion. 2. Plan Global. 3. Sistema Alimentario Mexicano. 4. Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial. 5. Programa Nacional Agropecuario y Forestal y Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, 6. Marco Jurídico. 7. Evaluación. . . . . 105

CAPITULO VI. EL DERECHO EN UNA SOCIEDAD DINAMICA

1. Presentación. 2. Dinámica social. 3. El Derecho como producto social. 4. El Derecho como regulador del cambio social. . . . . 140

CAPITULO VII. LA ADAPTACION AL CAMBIO

1. Presentación. 2. Objetivos sociales de la educación. 3. Política educativa nacional. 4. Evaluación. 5. Educación y cambio social. 6. Energéticos, Alimentos y Educación. . . . 159

CAPITULO VIII. COMPROMISO SOCIAL DE UNA FACULTAD DE DERECHO.

1. Presentación. 2. Críticas a la enseñanza del Derecho. 3. El perfil del

TESIS CON

abogado en una sociedad en <u>proce</u> so de cambio. 4. Propuesta de un programa de materia. . . . .	191
CAPITULO IX. CONCLUSIONES . . . . .	225
BIBLIOGRAFIA . . . . .	231

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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

México es un país que pretende salir del sub-desarrollo, configurado por una sociedad que demanda un cambio integral y cuyo Estado ha dejado su antiguo papel de gendarme, velador de los intereses individuales, para convertirse en un ente preocupado por la suerte de la colectividad, tomando las riendas para conducir a la sociedad hacia metas preestablecidas.

Dentro de la etapa de planificación que vive el país se han señalado dos prioridades: energéticos y alimentos, cuyo tratamiento pretende coadyuvar al desarrollo, pero, simultáneamente ha provocado ciertos problemas y conflictos sociales que requieren necesariamente soluciones de índole jurídica.

En la presente tesis se analizan ambos aspectos. Análisis que abarca la definición del problema y las decisiones de política nacional que se han tomado actualmente en los dos rubros, presentando al Estado como el ente institucionalizado apto para tomar ese tipo de decisiones y adontar las medidas necesarias para ejecutarlas, y al Derecho como el instrumento social idóneo para coordinar e imponer cierto tipo de conductas a los individuos que se requieran de acuerdo a las decisiones tomadas. *Individuos que deben estar sensibilizados hacia las necesidades sociales, conscientes de su función en el trato comunitario y debidamente habilitados para hacer frente*

a un posible cambio.

En este contexto se analiza la política educativa nacional como un instrumento idóneo para adaptar y conscientizar a los individuos al cambio social que el Estado pudiere proyectar, en la que se incluye la enseñanza del Derecho.

Parecen tres temas completamente diferentes y de hecho lo son, sin embargo, se trabajan bajo una hipótesis integradora que puede definirse como sigue:

El proyecto nacional perfilado en el presente sexenio - provocó una serie de cambios en las estructuras socio-económicas del país. Dentro de este contexto los energéticos y los alimentos son las piedras de toque, los ejes alrededor de los cuales giran las decisiones nacionales económicas, políticas y sociales. Estos aspectos generan problemas específicos cuya solución es más sencilla si la población en la que inciden está educada para afrontarlos; algunos de estos problemas son de índole jurídica, por ello la sociedad requiere de abogados con una visión amplia de la problemática y el marco jurídico en la que interactúa.

La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México continúa una tradición con respecto a la formación de abogados que es menester romper para poder satisfacer

la demanda social de conocimientos jurídicos. Una forma de romper con esta tradición es a través de programas que prevean la actividad de los alumnos y los sensibilicen frente a las necesidades sociales, presentando un programa que, retomando el material de los primeros capítulos, cubre éste objetivo, pero, que no puede ser señalado como panacea ya que se encuentra inserto en un plan de estudios que requiere reformas estructurales profundas, y no un simple engrosamiento de contenidos.

Alicia Elena, PEREZ DUARTE Y NOROÑA.

Ciudad Universitaria, Junio de 1981.

## C A P I T U L O I

### H I D R O C A R B U R O S

#### 1. PRESENTACION.

Cuando México se encontraba en una angustiosa depresión económica, PETROLEOS MEXICANOS dio a conocer la existencia de grandes yacimientos petrolíferos cuya magnitud permitió, a pesar del escepticismo inicial, que se restaurara la liquidez internacional y se empezara a reconstruir el ahorro interno.

Parecía que la vía más rápida de salir de la depresión - financiera era explotar y exportar en forma acelerada el petróleo; solución que ha generado grandes discusiones, generalmente centradas en el quantum de las reservas.

Sin embargo, el impacto de la explotación de esos yacimientos ha ido más allá del simple aspecto financiero. La ecología, las poblaciones y los individuos han sido afectados por el desarrollo de la industria del petróleo.

Es menester hacer hincapié en que, siendo México un país históricamente agrícola, su industrialización conlleva riesgos sociales que puede llegar a ser peligrosos para la estabilidad nacional.

Dentro del interés político de industrializar al país se ubica la industria petrolera que se menciona y que hasta hace pocos años estaba inserta en una política de abastecimiento doméstico en donde las exportaciones estaban prácticamente - descartadas (1), situación que se vé modificada desde 1976 por un cambio brusco que convirtió a México en un exportador importante en este sector.

Este cambio de posición es justificada por el entonces Director de PEMEX Días Serrano al afirmar que:

"Si nos empeñáramos en asegurarnos con exceso, seguiríamos agobiados de urgencias económicas, que una especie de avaricia irracional y un primitivismo técnico nos impediría resolver. Es triste considerar, pero es factible caer en el absurdo de morir en una tormenta marítima, para guardar los salvavidas en previsión de tormentas futuras.

"O explotamos el petróleo ya, ahora sin más tardanza y sin temores infantiles, usándolo desde luego en la medida que nuestras fuerzas e inteligencia lo permitan, para ser en verdad autosuficientes y soberanos, o muy pronto lamentaremos no haber estado a la altura del momento histórico que estamos viviendo", (2)

Este cambio tuvo un impacto social que, a cinco años de distancia, se puede calificar de gravoso y en algunas regiones de catastrófico, aunque las divisas generadas por la nueva política se han aplicado para resolver algunos problemas del desarrollo.

Se señala que la política de explotación de PEMEX no se diferencia en nada de cualquier empresa extranjera que forma "enclaves económicos" en los países subdesarrollados. El Centro de Investigaciones del Sureste afirma que:

"Al igual que los enclaves de propiedad extranjera, el debate-petrolero muestra que las prioridades de PEMEX se identifican con la obtención de divisas, integración productiva o diversificación de mercados, sin considerar la posibilidad de desarrollar las regiones deprimidas que producen petróleo". (3)

Se afirma que la industria petrolera ha tenido como constante histórica efectos regionales negativos (4) como son el crecimiento desmedido de población y precios y la devastación ecológica. Efectos que provocan violentas transformaciones en:

"La estructura productiva, las relaciones sociales, en los patrones de dominación política y en las tradiciones culturales de la población". (5)

Leandro Rovirosa intentó resumir el impacto y los desequilibrios que la industria petrolera ha impuesto a Tabasco en los últimos años afirmando (6) que:

"Modernización no es la mejor palabra para describir lo que está pasando en Tabasco. Las inversiones de PEMEX representan el 92 % de la inversión total federal.

Las consecuencias de esa súbita actividad económica de punta en una economía fundamentalmente agrícola y ganadera, con una estructura urbana y pueblerina y una industria rudimentaria se traducen en un rápido crecimiento demográfico; en una inflación 13 % mayor que en la ciudad de México en los productos de primera necesidad y 32 % en los restantes; cambio en los hábitos de comercio; déficits en materia de educación, vivienda y empleo, así como en servicios públicos."

En otro sentido se afirma (7) que el auge petrolero ha servido como detonante del desequilibrio social al convertir la economía mexicana en monoexportadora y aumenta la dependencia externa del país por las importaciones masivas de alimentos.

Aunque ese impacto puede verse desde múltiples aspectos: Finanzas, poder negociador en el exterior, desarrollo indus-

trial, agricultura, empleo, vivienda, servicios públicos, ecología, coordinación federal, migración, etcétera. Sólo se analizarán, cuatro de ellos: empleo, migración, vivienda y ecología.

## 2. EMPLEO Y MIGRACION

Unilateralmente se puede decir que la industria petrolera inside favorablemente en la generación de nuevos empleos que deberían contribuir al desarrollo estatal. Citando el caso de Tabasco, PEMEX generó 8,700 nuevos empleos para tener un total de 12 mil trabajadores en esa entidad. (8)

Esto es un aspecto positivo, sin embargo, ubicándolo dentro de un contexto general, el semanario alemán DER SPIEGEL, señala (9) que el problema del petróleo radica en su capacidad de generar nuevos puestos de trabajo ya que:

"México desea vencer la pobreza con su recién descubierta riqueza petrolera, pero la población aumenta en forma demasiado rápida".

Se estima que la población laboral crece superando a la demanda; actualmente hay 15.5 millones de sub-empleados y 2 millones de desempleados.



En la zona de Chicontepec, Veracruz, PEMEX intenta explotar uno de los yacimientos petrolíferos más grandes para ello requerirá 26,300 trabajadores que se supone vendrán de 34 municipios circundantes (10).

Sin embargo, 4,000 de ellos serán empleados eventualmente para las obras de construcción quedando sin trabajo después de eso. Del resto del 23 % debe ser calificado, por ello se descarta la posibilidad de obtener mano de obra de la región ya que los habitantes de la zona son agricultores o jornaleros en su mayoría.

Este fenómeno se ve en todas aquellas regiones en donde la influencia industrial de PEMEX es determinante.

Como se observa, la industria petrolera genera empleos y contribuye al proceso de industrialización regional, pero el otro lado de la moneda tiene un alto costo en virtud de que sirve como acelerador de desigualdades.

Es discutible afirmar que éste fenómeno corresponde exclusivamente al petróleo porque habría que evaluar la situación que prevalecía en cada región antes del auge petrolero.

En 1977 5 millones de campesinos estaban sin tierra y por lo tanto desempleados o sub-empleados. Parecería lógico

que intentaran colocarse como eventuales en alguna zona petrolera modificando sus medios de subsistencia y vida.

Con ello es posible cuestionar si los problemas de la migración son productos de la expectativa de mejores formas de vida o son producto de una inadecuada política de empleos generada por PEMEX. Para resolver esta incógnita se requiere de una labor más amplia. El hecho es que la necesidad de mano de obra y la gran oferta que existe en México, ha provocado grandes movimientos migratorios, sobre todo proletarios.

Históricamente el petróleo ha motivado estos movimientos a tal grado que se han formado poblaciones que antes no existían, y las ya existentes duplican el número de habitantes en pocos años. Villahermosa es un ejemplo de esto: en cuatro años pasó de 100 mil a 200 mil habitantes.

Parte de esa gente son obreros calificados y ejecutivos, pero otros son proletarios y campesinos en busca de mejores oportunidades que no siempre llegan y se ven obligados a aceptar empleos mal remunerados y a hacinarse en barrios miserables, acrecentando los cinturones de miseria que rodean a las grandes ciudades y presentando serios problemas en el urbanismo.

### 3. MIGRACION Y VIVIENDA

Se afirma (11) que con el dinero del petróleo se pueden

crear empleos para dos o tres millones de habitantes en los próximos años, mismos que están disponibles en el sector rural, premisa que implica un abandono de las tareas del sector agrícola para cubrir el sector industrial; pero también implica la migración de esos habitantes a los centros urbanos en donde tradicionalmente se han realizado las inversiones de PEMEX, y un aumento en el déficit de la vivienda.

La configuración de los centros urbanos responde teóricamente a las necesidades de producción y mercado y a la posibilidad de crear espacios habitacionales. Sin embargo los dos primeros elementos son de mucho más peso que el último de ahí el déficit de unidades habitacionales.

PEMEX construye unidades habitacionales en los centros de trabajo, como ya se había mencionado; sin embargo, no se alcanza a cubrir las necesidades reales considerando el fenómeno de los empleos eventuales y sub-empleos que se mencionan en el punto anterior.

Este problema conlleva dos aspectos: alza desorbitada de los precios en los arrendamientos y servicios públicos.

El primero, fenómeno generalizado y alarmante desde la devaluación, se agudiza en las regiones petroleras por la aparente riqueza y prosperidad de esas zonas, aunado a un proce-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

so de inflación general, como ya se señaló, notable en Tabasco y Chiapas. Por ello se afirma (12) que el petróleo beneficia únicamente a los petroleros y arruina a la mayoría de la población.

El segundo aspecto es provocado por el hacinamiento en la periferia de las ciudades de quienes no tienen recursos suficientes para adquirir o arrendar una vivienda. También es un fenómeno general, pero agravado en las zonas petroleras. Villahermosa tiene un déficit de 40,000 viviendas, lo que implica un cinturón de miseria considerable.

Alejandra Moreno Toscano (13) analiza la falta de servicios en los grandes centros urbanos y su relación directa con el ingreso per cápita de los habitantes de una zona determinada.

#### 4. ECOLOGIA

En cada informe de labores de PEMEX se observa un capítulo específico de protección ambiental, en donde se insiste en las actividades programadas para la restauración de terrenos vecinos a las áreas de explotación que por causas accidentales sufran deterioros. Entre estas se cuentan: la recuperación de aceite, eliminación de presas y acondicionamiento del terreno a sus condiciones naturales "o más favorables" para -



su uso actual.

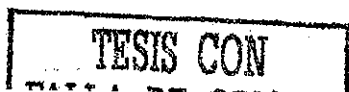
Se mencionan, así mismo, trabajos como los "quemadores - de fosa con sistema de mecheros múltiples" para prevenir la contaminación del aire por la emisión de humos y tratamientos de agua.

Todos ellos con resultados oficiales satisfactorios. Pero aumentan las quejas y el descontento contra PEMEX.

En el Reglamento de Trabajos Petroleros, se prevén jurídicamente las medidas que arriba se mencionan, sin embargo existen denuncias por improvisación, falta de seguridad y corrupción que han provocado accidentes como en el caso del gasoducto Ciudad PEMEX-México, o el Ixtoc en junio de 1979. Este último dejó una mancha que alcanzó a cubrir un área de aproximadamente 900 millas, habiéndose derramado, en promedio, 20 mil barriles diarios.

Gran inquietud entre pescadores y camaroneros causó este último accidente, al que Díaz Serrano calificó como un "acontecimiento que juzgado objetivamente, nunca tuvo visos catastróficos, sino que fué una señal alentadora". (14)

La propaganda televisada de PEMEX muestra trabajos de limpieza previos a la explotación, mismos que implican una de



vastación del medio ambiente y consecuentemente un desequilibrio ecológico evidente. Lo sucedido en Tabasco y en el río Coatzacoalcos motivan un temor fundado en Chicontepec, Veracruz.

Se podrían mencionar muchos casos de desequilibrio ecológico y contaminación ambiental provocados por la industria del petróleo. Sin embargo, los hidrocarburos no son los únicos energéticos que conllevan este tipo de problemas. La energía nuclear genera desechos que alteran la temperatura provocando la muerte de flora y fauna en mares y ríos, modificando con ello, al igual que el petróleo, el equilibrio ecológico. Al respecto no hay muchas denuncias por la magnitud de los trabajos nucleares que se realizan en México, lo que no justifica una posible despreocupación.

El cambio ecológico y la contaminación ambiental que éste significa tienen un alto costo social, en virtud de que el sector agropecuario se ve seriamente afectado, como se analizará en el siguiente capítulo, con la consecuente baja en la productividad de alimentos.

##### 5. IMPORTANCIA POLITICO ECONOMICA DE LOS HIDROCARBUROS

Haciendo una evaluación de las ventajas económicas que aportó la exportación de los excedentes petroleros no puede sino reconocerse que la producción de esta industria es pie-

dra de toque en la política económica que el Estado ha adoptado para el crecimiento y desarrollo nacional. Afirmación que no admite dudas pero que necesita fundamentarse sobre todo para señalar su importancia y la dirección que lleva la elección tomada y sus consecuencias.

Al respecto se apuntan dos aspectos fundamentales:

- a) La autosuficiencia y subsidio virtual a la producción y el transporte, y
- b) La obtención de divisas y/o recursos financieros del exterior en niveles crecientes.

El primer punto señala la búsqueda de una situación privilegiada de México tomando en cuenta la dificultad que existe en otros países para lograr el abastecimiento de petróleo dado que en su territorio no cuentan con este recurso.

Bajo ésta perspectiva la ventaja estriba en el nivel de costos de producción y transporte situado por abajo de los niveles internacionales, y permitido por el ahorro en los gastos que se tienen por esos conceptos.

En la segunda mitad de la década pasada los precios de los productos petroleros se elevaron considerablemente en el mercado internacional, pero los precios para el interior no sufrieron alzas considerables manifestándose claramente, con ello, un subsidio a la industria nacional.

Pasando al segundo aspecto, es importante considerar la fuerza que el petróleo tiene como elemento de negociación. En México, se afirma que las tasas de producción de este energético han contribuido en los últimos años a que se elevara el producto interno bruto por habitante de 1124. En cuanto al producto interno bruto nacional, esta producción concurre con un 7.4 % (15), conforme a los siguientes datos comparativos:

Actividad	% del PIB
Petróleo	7.4
Agricultura	5.2
Minería	4.7
Transportes	3.8
Ganadería	3.5
Industria Eléctrica	2.3

Esta influencia es mucho más importante en el comercio exterior y la balanza de pagos.

Se afirma que:

"De hecho el desequilibrio externo agudizado en los últimos años por el fuerte crecimiento de importación de alimentos, especialmente de granos para la alimentación de la población mexicana, hubiera sido mayor de no haber mediado las exportaciones de petróleo". (16)





Afirmación que se fundamenta en las cifras que se tienen sobre las exportaciones de los últimos tres años.

TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES (17)

Totales	Productos no Petroleros	Petróleo y Derivados
32.4 %	22.5 %	84.7 %
40.3 %	30.5 %	74.2 %
45.9 %	18.7 %	116.5 %

Este incremento ha permitido elevar la tasa de inversión bruta fija hasta un 25 % en 1979, y la obtención de recursos del exterior vía endeudamiento, ya que la capacidad crediticia de México, puesta en duda por los países acreedores, se incrementó gracias a la existencia de las reservas petroleras.

Esta política de resolver las presiones económicas por la vía fácil del endeudamiento es muy criticada en algunos sectores, pero, independientemente de su acierto, permite inferir la relevancia de la explotación petrolera para el Estado nacional frente a dificultades derivadas de la recaudación fiscal e ingresos corrientes y de capital de la Federación.

Así el petróleo se ha convertido en el eje central de -

la política económica, a pesar de que en repetidas ocasiones (18) se ha afirmado que México no es un país petrolero ya que éste es un recurso no renovable que debe explotarse racionalmente, además de que un excesivo crecimiento de esta industria traería para la nación serios desequilibrios, desajustes y un proceso inflacionario más alto del que ya se padece, fenómeno - que se observa en las regiones en donde se ha incrementado la industria petrolera, como se hizo notar en los incisos precedentes.

N O T A S

1. Esta realidad es evaluada desde diversos aspectos que van desde la justificación de una política nacional exprofeso, hasta la existencia de un bloqueo comercial a raíz de la expropiación de 1938. En éstas no deja de mencionarse la ineficacia de PEMEX como industria explotadora.
2. Citado en SOLIS, Leopoldo.- "Alternativas para el desarrollo", pág. 64
3. Citado en "16,038 pozos sembrarán miseria en la Huasteca Veracruzana" PROCESO núm. 204, 29 septiembre 1980, pág. 16.
4. Idem
5. Idem
6. Uno más uno, 8 - marzo - 1979, declaraciones del Gobernador de Tabasco.
7. Carlos Esquerria, entrevistado en PROCESO núm 206,13 - octubre - 1980, "El Petróleo, esperanza de ayer, agrava el problema del desempleo".
8. BASSOLS BATALLA, Angel. "Impacto regional del Petróleo", Comercio y Desarrollo, No. 37 año X pág. 139

9. Uno más uno 5 - julio - 1978.
10. PROCESO , núm. 204. Septiembre de 1980.
11. "El Sam imposible de alcanzar con el actual sistema: René Dumont" PROCESO, 29 septiembre 1980. núm. 204, pág. 6.
12. Citado en Problemas del Desarrollo, núm. 37 año X pág. 143
13. "La crisis en la Ciudad", México Hoy, p.p. 171-174
14. Memoria de labores 1979 de PEMEX.
15. ANALISIS MENSUAL, Centro de Información y Estudios Nacionales, número 6, Septiembre de 1980, México.
16. LARA, José Antonio y Raúl LIVAS, "El Petróleo como factor estratégico", proyecto de investigación, inédito.
17. Las cifras se refieren al incremento en dólares corrientes y en donde el petróleo, para 1979, representó el - - 41.2 % de las exportaciones totales, proporción alcanzada gracias a los volúmenes exportados. Los datos fueron tomados de ANALISIS MENSUAL ya citado.

18. Durante el año pasado los diarios mexicanos se preocuparon mucho de los aspectos petroleros y no era raro ver, en un mismo día, noticias que negaban la calidad de país petrolero de México, por un lado, y noticias que presentaban al excedente que genera este recurso como la solución de un determinado problema.

C A P I T U L O    I I  
A L I M E N T O S

1.    P R E S E N T A C I O N

Se afirma (1) que el 40 % de la población mexicana padece desnutrición, problema que se acrecenta en las zonas marginadas y se proyecta como un cancer social hacia el futuro dado que la descendencia de esa población está condenada por de terminación genética a sufrir los efectos de la desnutrición. Este es un problema con visos de tragedia si se piensa que - ese 40 % no es la población adulta de México. Más de la mitad de los niños y jóvenes mexicanos no alcanzan a cubrir los mínimos requerimientos de calorías y proteínas, además de que entre los grupos campesinos la desnutrición llega a ser extrema.

Cabe aclarar, aunque sea obvio, que es un mal mundial, tal que la FAO lo ha señalado como el mayor problema de esta época, advirtiendo que la paz del mundo depende en gran medida de la habilidad de los gobernantes para suministrar alimentos a sus pobladores.

Tanto a nivel nacional como mundial la solución de este problema se torna sumamente difícil por dos razones fundamen

tales:

a) Se presenta un déficit en la producción de alimentos; actualmente se calcula que éste asciende a 85 millones de toneladas de cereales en el mundo, cifra que tiende a aumentar en forma acelerada porque el sector agropecuario se encuentra en crisis, y

b) La inequitativa distribución de los alimentos; en México el modelo de desarrollo seguido hasta principios de la década de los 70, aportó beneficios, ciertamente, pero estos se concentraron en pocas manos, mientras los más empobrecieron en términos absolutos y relativos, teniendo como consecuencia, entre otras cosas, la falta de poder adquisitivo del grueso de la población.

En este capítulo se pretende señalar los aspectos más importantes de la crisis en el sector agropecuario, sin intentar evaluar la política revolucionaria del agro, sino apuntando las consecuencias de esas crisis que se traducen en una transnacionalización de hábitos alimentarios, a fin de ubicar a los alimentos como arma política y finalmente señalar la importancia que la autosuficiencia alimentaria tiene en las aspiraciones de soberanía nacional.

## 2. CRISIS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

La crisis en el sector agropecuario puede ser analizada desde varias vertientes. Así lo han hecho economistas, sociólogos y antropólogos.

Se ha explicado que si bien la producción en el sector agrícola sólo mostró un crecimiento del 4 % medio anual, fué suficiente para satisfacer la demanda interna y mantener la participación de México en el mercado internacional. Esta expansión productiva representó un papel fundamental en el desarrollo económico nacional durante las décadas de los años 50 y 60. Durante este período aportó divisas que se utilizaron en el financiamiento de importaciones; proveyó de alimentos y materias primas baratas a los trabajadores y, aportó gran cantidad de mano de obra y fuerza de trabajo barata para la industria, entre otras cosas.

En cambio la ganadería conservó una importancia relativa en el conjunto, siendo su producción deficitaria en relación con la demanda interna.

De 1945 a 1965 el crecimiento del sector primario dio pie a el llamado "milagro mexicano", pero a partir de 1965 se le dio vuelta a la moneda apareciendo deficiencias y retrasos de lustros en la satisfacción de las necesidades de la población, efectos que se hicieron evidentes hasta principios de los años setenta, dando cabida a un hecho irrefutable: Méxi-



co pasó a ser de país exportador a importador de alimentos, sobre todo de cereales y oleaginosas. Se calcula que entre 1976 y 1980 el promedio de importaciones alcanzó un valor de \$ 130,000 millones de pesos, equivalente al total de compras de cereales registradas entre 1960 y 1975.

En esta época la agroindustria incorporó nuevas técnicas a fin de cultivar con costos más bajos, sin embargo, también bajó la demanda de mano de obra.

Otro efecto de esta "modernización" se observa en que los campesinos se quedaron fuera de ella. Warman (2) explica que:

"Los campesinos no sólo no pudieron incorporar nuevas tierras al cultivo sino que abandonaron el aprovechamiento agrícola de casi dos millones de hectáreas de tierras de temporal. Parte de ellas les fueron despojadas por el crecimiento explosivo de una ganadería de pastoreo extensiva en manos de particulares".

Este fenómeno ha contribuido a acelerar la desigualdad y la crisis, porque, a pesar de que la burguesía ganadera ha ganado terreno, aún no es suficiente para satisfacer la demanda de leche y carne (3).

Armando Bartra (4) presenta a esta crisis como piedra de

toque en el descalabro del capitalismo mexicano. Afirma que es un "proceso de exacerbación de la lucha de clases rural"; identifica tres actores en dicha lucha: los trabajadores rurales, la burguesía agraria y el gobierno, polarizados en una dicotomía. En un extremo están la burguesía, detentadora del capital, y el gobierno y enfrentándose a ambos los trabajadores del campo.

Sustenta toda su teoría en planteamientos marxistas: Primero hace referencia al proceso inmediato de producción campesina a fin de descubrir la clave de su explotación obrera, en virtud de que no es un proceso de inmediata valorización de capital, sino que llega a través de una serie de mecanismos por los que la explotación sólo se consuma cuando la producción campesina entra en circulación.

Textualmente afirma:

"El proceso de producción en sentido estricto o inmediato no contiene dentro de sí la clave de la explotación del trabajo campesino, la cual sólo puede ser descubierta si se ubica la producción campesina en el contexto de la reproducción del capital social". (5)

Posteriormente analiza las mutaciones de las mercancías en el proceso que va desde el campesino hasta su revaloración, o como él lo nombra: el capital. Explica que el valor de -

uso del capital y el valor de uso del producto campesino son diferentes, pero lo importante es ubicar el tipo de intercambio que se dá entre ellos, el cual es desigual en cuanto al valor precisamente por la regla de circulación capitalista ante la cual los precios de producción de capital son bajos y - los del producto campesino, altos.

Esta teoría puede parecer simplista o extralógica a muchos, pero si se observa que su autor "predijo" (6) que en breve se daría por terminado el reparto agrario, modificándose la legislación para "abandonar las pretensiones de distribución equitativa de la tierra por una supuestamente equitativa distribución del producto".

Ahora bien independientemente de que la crisis del sector agropecuario sea o no un producto de la exacerbación de la lucha de clases, la realidad sigue siendo una deficiente distribución del ingreso.

Ya se había señalado que el modelo de desarrollo aportó beneficios que se concentraron en pocas manos. Esta situación dejó sólo dos alternativas en el sector rural: o los campesinos se quedaban en el campo sin recursos para producir o pasaban a engrosar la fila de marginados y desempleados urbanos.

Al respecto se señala:



"... las considerables diferencias en la productividad - entre los sectores y al interior de éstos (se refieren al sector agropecuario y al industrial), se traduce en desiguales tasas de acumulación de capital productivo e ingresos por el trabajo, lo cual reproduce y profundiza los desequilibrios asociados a la productividad..."

Y más adelante se añade:

"... esta reducida participación de la población rural en la distribución del ingreso, derivada de su baja productividad, impide que acumule medios de producción que le permita elevar su productividad, con lo que se cierra el círculo vicioso". (7)

Lucio Mendieta (8) señala un error fundamental en la Reforma Agraria, que provocó la pulverización de los ejidos y por ende propició la falta de producción ya que los ejidatarios - que tienen una parcela que resulte insuficiente, la venden o alquilan a pesar de las disposiciones que lo prohíben, o la dejan ociosa, en virtud de que resulta incosteable su explotación.

Este error es el procedimiento dotatorio que tiene su fundamento jurídico en el artículo 27 constitucional y en virtud del cual si un pueblo solicita tierras normalmente se les entregan hasta pasados cinco años o más, tiempo en el que los -

jefes de familia aumentaron con lo cual el número de hectáreas destinado a los campesinos que originalmente solicitaron eran repartidas entre los que son al final del procedimiento.

Textualmente señala:

"Pero el artículo citado (se refiere al 27 constitucional) al final de su tercer párrafo no manda que se dote de tierras a quienes no las tengan, sino a los núcleos de población que carezcan de ellas y una cosa es el grupo de necesitados en un momento dado y otra el núcleo de población que es una entidad sociológica y política cuyas necesidades no se agotan dotando a unos cuantos de sus pobladores que las piden en el presente porque el núcleo se proyecta hacia el porvenir con vida propia" (9).

Este autor en forma enfática apunta que el origen de la crisis en el sector agropecuario está en la pésima e injusta distribución de la tierra y en la sobrepoblación de los ejidos de parcela insuficiente.

A las situaciones socio-económicas apuntadas se añaden dos más: la utilización de tierras aptas para el cultivo en la ganadería y en la explotación petrolera (10).

La ganadería presenta dos vistas, por un lado están las enormes áreas destinadas a la ganadería extensiva y por otro

las hectáreas de tierras agrícolas destinadas a la producción de forraje para el ganado. Esto independientemente de que se emplean, como alimentos para los animales, volúmenes considerables de granos necesarios para el consumo humano.

### 3. TRANSNACIONALIZACION AGROPECUARIA

Antes de señalar los síntomas de la transnacionalización en México, es menester definir este concepto.

Multinacional y transnacional son términos que se refieren a empresas y relaciones económicas que trascienden las fronteras para internarse en varios países teniendo su cerebro y núcleo administrativo-directivo en un país determinado.

Se afirma que:

"... la empresa multinacional es el fruto del proceso generalizado de diversificación geográfica de las grandes empresas de los países industrializados..." (11).

Este fenómeno tiene su origen en el comercio internacional y el desarrollo de los mercados que se vio limitado después de la segunda guerra mundial al elevarse las barreras -- aduaneras. La respuesta de las corporaciones mercantiles fue la decisión de conservar su posición en los mercados a través del control o poder de dirección de las empresas matrices so-

bre las operaciones de sus filiales extranjeras.

Son pocos los criterios para diferenciar los conceptos de empresa multinacional y empresa transnacional. Jorge - - Witker (12) estima que una empresa multinacional es aquella cuya organización está fundada en un acuerdo entre naciones, como lo sería la ALADI. Y empresa transnacional es aquella empresa generalmente privada, que tiene su centro de control en un país determinado y sus matrices están ubicadas en otras naciones.

Para precisar el fenómeno que se analiza se utilizará el concepto de transnacionalización en esta última acepción, haciendo hincapié en la importancia que estas tienen en la introducción de determinada tecnología en los países receptores y en la economía en general, al grado que puede afirmarse que el mundo actual se caracteriza precisamente por la transnacionalización de la economía, haciendo, con ello, extensivo el término a las relaciones económicas en general.

Centrando la atención en el tema de este capítulo resalta la afirmación que:

"La alimentación se ha transformado en un problema estratégico que posee una connotación específica; las necesidades del capital orgánico y las del capitalismo transna

cional, cuyo proyecto alimentario no coincide con los requerimientos y objetivos de los países en vías de desarrollo" (13).

Con ello se observa la reducción del problema alimentario a un problema de control económico minimizando sus aspectos sociales y políticos que en conjunto constituyen un obstáculo serio que salvar en el camino del desarrollo.

Haciendo una autopsia de la crisis agropecuaria que se vive en el país se puede afirmar que detrás de la insuficiencia alimentaria existe una decisión o indecisión política, tomando en cuenta que la economía de la desnutrición y del hambre es uno de los negocios más prósperos y florecientes del presente siglo, y representa el desenlace lógico de la "desorganización de mercados" y el "caos organizado" al servicio de las transnacionales.

El inicio del cambio del patrón alimentario en México se ubica en 1943 cuando el gobierno de Avila Camacho firmó un convenio con la fundación Rockefeller con el que se establecieron las bases para traer a México la revolución agrícola de Estados Unidos. Este acontecimiento marca el inicio de la penetración del nuevo modelo norteamericano en los sectores rurales de los países pobres.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



A ese modelo se le ha denominado la "revolución verde" e implica un desarrollo con énfasis en el crecimiento agrícola y agroindustrial a corto plazo, olvidando el desarrollo rural a largo alcance.

Existen autores (14) que consideran que la transnacionalización de la agroindustria no es necesariamente negativa, todo depende del modelo de desarrollo que se elija, ya que el costo de la industrialización rural es muy alto para los países en desarrollo ya que necesitan recursos, capital, tecnología, insumos y acceso a mercados internacionales que normalmente están fuera de su alcance.

Concretamente se afirma que el costo es menor ya que:

"... sin la asistencia internacional no podrían, quizás, soportar un proceso de desarrollo necesariamente largo, cuyos sacrificios podrían llegar a ser intolerables y - producir explosiones sociales y políticas..." (15)

Sin embargo, la penetración transnacional en la producción alimentaria presenta una constante que se define como la imposición de un modelo de desarrollo específico ligado íntimamente con las técnicas e insumos de la "revolución verde", que, aunque propicia la modernización de la agricultura aumentando considerablemente la producción y la productividad, provoca cambios en las estructuras nacionales que apuntan en di-

rección contraria a la señalada por la reforma agraria, en virtud de que polarizan todo el sistema. Tenencia de la tierra, capital, recursos tecnológicos, asistencia y crédito se concentran en manos de la burguesía rural, justificando la postura de quienes afirman que la crisis agropecuaria es un proceso de exacerbación de la lucha de clases en el campo.

La "revolución verde" no reduce desigualdades ni desequilibrios sociales; por el contrario, apresura el proceso de desintegración de los cultivos de subsistencia, acelera la pauperización del campesino; propicia la emigración masiva a los grandes centros urbanos o a los Estados Unidos; motiva la introducción de bajos niveles nutricionales al cambiar patrones de consumo ya que las firmas transnacionales, promotoras de esta revolución, favorecen la producción dirigida al mercado internacional y a los sectores de altos ingresos; y, finalmente, permite el alza desmedida de precios en los alimentos.

El fenómeno de la infiltración de empresas agroindustriales transnacionales ha crecido en las últimas décadas buscando no sólo ganancias más altas sino el control de las materias primas al grado que es posible hablar de un sistema alimentario mundial, con consecuencias en los países en desarrollo, que se traducen en una gradual pero rápida modificación de la estructura rural que tiende a la desaparición del proletariado rural en virtud de que esa expansión capitalista no requie

re del trabajo de la mayoría de desempleados y en algunos casos ni siquiera de la tierra de los campesinos.

Si en algo sirve, se afirma que no existe ningún país que esté al margen de la influencia de las transnacionales alimentarias. Sin embargo, la economía transnacionalizada requiere para su reproducción un determinado tipo de sociedad determinada. Es una constante que debe hacer conscientes a los gobiernos, especialmente al mexicano.

Este tipo de sociedad ha sido perfilada por:

"la concentración urbana, la concentración del ingreso y la concentración de los medios de comunicación social de masas. En consecuencia, cuanto más injusto sea el modelo social, más fácil y hacedera será la apropiación forzosa del carácter alimenticio, porque más fuertes, intensas y características serán las condiciones de alimentación y aculturación" (16).

El peligro está, pues, no en la cantidad de producción de alimentos, sino en su calidad y distribución, ya que el modelo transnacional no sólo produce la caída de la producción de alimentos de consumo popular, sino en que mientras más ligado esté el desarrollo agropecuario a las transnacionales, menos probabilidades existen de lograr un crecimiento en el sec

tor rural equilibrado e inducido internamente con el que se pudieran garantizar los mínimos de bienestar y la seguridad alimentaria.

#### 4. AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA Y SOBERANIA

Ya sea por la ineficacia del modelo introducido en México por la "revolución verde", o por su agotamiento, se ha buscado la oportunidad de obtener a bajos precios en el mercado externo los granos básicos cuya producción ha sido desplazada por el modelo transnacional.

Parecería que esta es la solución para México, sobre todo por la enorme ventaja que representan los recursos de hidrocarburos y por las afirmaciones que recientemente (17) salieron del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el sentido de que:

"La autosuficiencia alimentaria constituye una meta - - inalcanzable y no realista para la mayoría de los países de la región. En realidad, los costos que involucra la autosuficiencia en cualquier otro sector, como la industria o el transporte. Por lo tanto, el objetivo fundamental de la planificación agrícola y alimentaria es el logro de un grado suficiente de seguridad alimentaria,

grado que cada nación debería determinar de acuerdo a -  
sus propias circunstancias..."

Sin embargo, la homogeneización del sistema alimentario mundial es uno de los factores que favorecen no sólo la desnutrición, sino también la dependencia.

Si se toma en cuenta que la ventaja que dá la seguridad y la autosuficiencia alimentaria de países como Estados Unidos y la Unión Soviética ha sido utilizada como arma política a fin de presionar la toma de decisiones, se puede comprender que, efectivamente, la búsqueda de esa autosuficiencia - no es ni vanal ni demagógica. Es un hecho real y contundente, sin ella México se presenta al consorcio internacional en situación desprivilegiada que amenaza la soberanía nacional.

Al respecto se señala:

"En este sentido, la dependencia de la importación de alimentos se convierte en nuestros días en atavismo político que México al irrumpir en la economía política de los energéticos con sus reservas petroleras, no puede aceptar si ha de jugar una posición crecientemente autónoma" (18).

Dando una hojeada a las páginas de la historia de Méxi-

co se pueden fácilmente encontrar los capítulos que hablan de la lucha por la soberanía, por la independencia nacional. La lucha por lograr la autosuficiencia alimentaria se inserta - plenamente en esta tradición.

No se debe permitir que la seguridad alimentaria, entendida como la posibilidad de acceso en el tiempo y el espacio de los alimentos necesarios para un desarrollo normal tanto de los individuos como de la sociedad, esté sujeta a los cambios de la política externa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

N O T A S

1. En el Excelsior del día 11 de octubre de 1980 apareció - publicada una noticia en la que se dice que Salvador Zubirán, fundador del Instituto Nacional de Nutrición, dió una cifra con la que coincidió Mario Calles López Negrete titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En el Sistema Alimentario Mexicano se establece que hay más de 40 millones de mexicanos desnutridos.
2. WARMAN, Arturo. "El Problema del Campo", México Hoy, p. 110.
3. Además de Warman, Roger Hansen en "La Política del Desarrollo Mexicano", y Manuel Rodríguez Cisneros en "El Perfil de México en 1980" presentan un cuadro bastante completo sobre la génesis de la crisis que vive el agro mexicano por falta de planeación y por soluciones dictadas a través de decisiones burocráticas.
4. BARTRA, Armando. "La Explotación del Trabajo campesino por el Capital".
5. Idem.
6. Es pertinente recordar la utilidad que para todo estudio



so del derecho tienen estas obras en virtud de que, por un lado, presenta una visión teórico-social del problema del campo en donde se muestra el porqué de la ineficacia de una reforma agraria no programada. Es decir, para que ésta sea eficaz se debe encuadrar no sólo dentro de un marco jurídico reformista, sino que éste, a su vez, debe contemplar la realidad socio-económica en la que va a actuar.

Además hace obvias las fuentes reales del Derecho, contemplando la labor del Estado como órgano rector de la economía nacional, mostrando cómo sus decisiones políticas influyen necesariamente en las relaciones de mercado.

7. Marco Analítico y Lineamientos Metodológicos del Sistema Alimentario Mexicano.
8. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "La Ley de Fomento Agropecuario", conferencia dictada en el Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario que se llevó a cabo los días 1, 2 y 3 de abril de 1981 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.
9. Idem.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



10. El problema que representa para la agricultura la explotación petrolera ya fué señalado en el capítulo anterior.
11. WHITE, Eduardo. "Empresas Multinacionales Latinoamericanas", p. 14.
12. WITKER, Jorge. "Sistematización del Derecho Económico Mexicano"(en prensa):
13. RUIZ GARCIA, Enrique. "La Estructura de la Economía Transnacional y sus efectos en la alimentación", Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial, Núm. 1, pág. - 19.
14. ARROYO, Gonzalo, "Firmas Transnacionales Agroindustriales, Reforma Agraria y Desarrollo Rural", Documentos de trabajo para el desarrollo agroindustrial, núm. 1.
15. Idem, pág. 66.
16. RUIZ GARCIA, Enrique, op. cit., pág. 18.
17. UNO MAS UNO, 18 de febrero de 1981.
18. MARCO ANALITICO y LINEAMIENTOS METODOLOGICOS del Sistema Alimentario Mexicano.

## C A P I T U L O    I I I

### DESARROLLO INTEGRAL Y PLANIFICACION

#### 1.    PRESENTACION

Los dos problemas señalados en los capítulos precedentes son típicos en todo el mundo. Ambos pueden llegar a ser los más grandes obstáculos que un país afronte en el logro de una auto-determinación efectiva.

Una nación puede señalar el rumbo que desea seguir, fijar las metas a alcanzar en un período determinado. En una palabra, elaborar sus planes de desarrollo socio-económico con mayores probabilidades de éxito, si tiene asegurado el suministro de alimentos para su población y de energéticos para su industria.

Ante esta afirmación cabe la pregunta ¿ qué se entiende por desarrollo ? ¿ al hablar de desarrollo se abarca el doble aspecto: social y económico ?

Se entiende por desarrollo un incremento del ingreso, renta o producto per cápita en un país o región. Se dice (1) que al evocar el concepto de desarrollo económico, implícitamente se está pensando o haciendo referencia, no sólo al incremento mencionado, sino también a la equitativa distribu-



ción de ese producto.

En un país cuya política económica gire alrededor de la libre empresa se puede afirmar que desarrollo es la inversión de capital en medios de producción a fin de que genere nuevo capital que, a su vez, será reinvertido.

Ahora bien, el desarrollo no es exclusivamente económico. Por lo tanto, no se le puede evaluar únicamente por el crecimiento industrial; es menester que se analice el cumplimiento de la función social implícita en el concepto "equitativa distribución del producto".

Algunos autores (2) señalan como características de un desarrollo económico:

- a) la equitativa distribución del producto nacional,
- b) el aumento de los niveles de vida de la población;
- c) el mejoramiento de los términos de intercambio comercial entre las naciones;
- d) el aumento de las posibilidades de ahorro y de inversión; y
- e) el aumento de los niveles nutricionales, de salud, indumentaria y educación de la población:

Sin embargo, no se agotan ahí las características, tam-

bién se afirma que el desarrollo implica la existencia de - instituciones políticas que garanticen una efectiva representación popular; el reconocimiento que tengan los ciudadanos de sus deberes y derechos, así como de su responsabilidad en la realización del proceso político; la existencia de programas educativos que sean el fundamento de una adecuada formación técnica y humanística; la existencia de técnicos y profesionistas que defiendan la independencia del país frente a los embates de la tecnología extranjera; el diálogo y la comprensión entre los hombres; la existencia de una verdadera - justicia social; la idea de un servicio a los hombres; la - transformación cultural que responda a las necesidades del presente; el respeto a los auténticos valores; en suma el desarrollo económico es un problema de orden político, moral y, por ende, humano ya que el hombre es a la vez ideólogo y destinatario de los planes cuyo objetivo sea ese desarrollo.

Ahora bien, Leopoldo Solís señala que:

"La historia económica enseña que los países que han tenido éxito en desarrollarse son aquellos que han sido - capaces de crear instituciones económicas que asignan recursos eficientemente y que dichas instituciones son flexibles en el tiempo y se adaptan a las cambiantes - condiciones económicas y tecnológicas." (3)

Y concluye que

"... sólo tomando medidas que propician la adaptación a la escasez de recursos productivos, se seguirá un camino seguro para no comprometer el bienestar y el futuro nacionales..." (4)

Afirmaciones que, a pesar de ser sumamente técnicas hacen pensar que el desarrollo no es un proceso espontáneo, más bien cabe pensar en un proceso consciente con miras a producir un cambio en las estructuras sociales que impliquen el paso de un estado particular a otro superior en el que se logren la dignificación del ser humano. Recordando que Pablo González Casanova (5) ha señalado que se ha descuidado la vinculación indispensable entre el desarrollo económico y los fenómenos políticos y sociales, a pesar de que no es más que una respuesta a la presión moral y política de las masas.

Para completar el cuadro de las relaciones entre desarrollo económico y social, es menester citar a Leopoldo Solís (6) que, acertadamente, expone:

"Los recursos naturales son limitados y también lo son las posibilidades tecnológicas. Expreso esto sin intención fatalista, por convicción de que tenemos la - - oportunidad de establecer un patrón de vida libre de extravagancias, menos costoso socialmente, con razonable

y relativo aislamiento de la influencia exterior. No - se me escapa que teniendo cablevisión en casa, y todo género de adminículos equivalentes, abogar por la protección de nuestros valores económicos, sociales y culturales puede ser fantasioso; no obstante ello, debemos empeñarnos en afirmar el sistema de valores que nos otorgan una identidad nacional. El camino a seguir es el de fortalecer nuestro acervo cultural, examinar nuestras raíces, desarrollar nuestra cultura y evolucionar en nuestra propia y genuina asimilación de las fuentes de civilización de las que somos resultado".

Poniendo el dedo en la llaga y fundamentando lo anteriormente expuesto, afirma más adelante:

"Un proceso genuino de desarrollo económico es concebido como el avance de la sociedad en su conjunto: económico, social, político y cultural. El enfoque del desarrollo integral reconoce que la sociedad debe cambiar - como un todo y la evolución provenir de todas partes. - El enfoque tradicional ignora la cultura existente y su íntima relación con el modelo de producción y de distribución prevaleciente".

A esto sólo cabe añadir que es responsabilidad del Estado bosquejar un modelo de desarrollo integral adecuado a los

requerimientos de México y elaborar los planes y programas - necesarios para su logro.

## 2. ESTADO PROMOTOR DEL CAMBIO

Farjat (7) afirma que el fenómeno de la intervención es tatal es muy conocido pero

"EN REVANCHE, LA SIGNIFICATION DE L'INTERVENTION D'UN ETAT POSE UN CERTAIN NOMBRE DE QUESTIONS, ET EN PLUS PARTICULIERMENT CELLE DE SA CAUSE" (8).

Al respecto Marcos Kaplan (9) explica que el papel del Estado se realiza no sólo a través de sus órganos (Poder Eje cutivo, Legislativo y Judicial), sino también a través de sus funciones generales, distinguibles entre sí sólo para -- efectos de estudio, pero en la realidad se entrelazan por su origen, centro de imputación e identidad de fines y resultados.

A decir de este autor las funciones del Estado son:

a) Institucionalización; b) legitimación propia y del sistema; c) legalidad; d) coacción social; e) educación y propaganda; f) organización económica, y g) relaciones inter nacionales.

Cabría la posibilidad de delegar toda la responsabili-

dad del desarrollo integral a ese ente llamado Estado. Sin embargo, al no ser posible separarlo realmente de la sociedad que lo integra, el compromiso, la obligación recae en - cada uno de los individuos que conforman a la sociedad y al Estado.

Son muchos los autores que han aportado una definición de Estado (10), y muchas las teorías a cerca de su origen, naturaleza y funciones, pero todos coinciden en el hecho de que éste está formado por un conjunto de personas que le dán vida y poder. También coinciden al expresar que el Estado y el Derecho son dos conceptos inseparables: ambos son fundamento de su existencia, recíprocamente.

Y por último coinciden en el hecho de que es el único ente institucionalizado y organizado para promover un cambio social ordenado, sistemático y programado (11) a fin de cambiar un modelo socio-económico dependiente y subdesarrollado por otro más justo. (12)

Así pues, si por un lado tenemos a una sociedad comprometida y por otro a un Estado con la estructura necesaria, es fácil comprender que éste último se aplique a la tarea de dirigir las acciones de aquella para lograr los fines propuestos. Igualmente se hace no sólo comprensible sino necesaria su intervención en las relaciones sociales y económi



cas ya sea motivando o reprimiendo determinadas conductas con el propósito de que los cambios propuestos puedan ser procesados y asimilados por la sociedad con el mínimo de conflictos posible.

Es una realidad comprobada por la historia que todas - las sociedades tienen una serie de instituciones que provocan cambios antagónicos y conflictivos al grado de provocar rupturas y desintegración del orden social (13), pero también es cierto que mediante el esfuerzo de planificación por parte del Estado se pueden superar o disminuir las contradicciones y conflictos buscando que éstos se desenvuelvan dentro de ciertas leyes de funcionamiento (ver ANEXO al final del capítulo).

### 3. PLANIFICACION

"UN AUTEUR QUI TENTERAIT DE LIRE TOUS LES LIVRES ET TOUS LES ARTICLES SUR L'UN OU L' AUTRE ASPECT DE LA PLANIFICATION N'AURAIT PAS LE TEMPS DE DEVELOPPER SES PROPRES PENSEES" (14)

Cita muy acertada referente al tema que se trata en - este inciso. En la actualidad todos los países hablan de planes y programas envolviendo en estos conceptos aspectos de la administración pública más o menos referidos al esta

blecimiento de objetivos a futuro.

Este concepto surge a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando los Estados Europeos se enfrentaron a la necesidad de reconstruir los bienes desaparecidos en el conflicto. Y el único camino que encontraron fué el aprovechamiento racional tanto de sus recursos como del escaso poder de compra.

De este hecho se extrae el primer aspecto característico de la planificación: su necesidad está dada por la escasez relativa de los bienes económicos.

Pero ¿ qué se entiende por planificación ? A. Marchial entiende por este concepto:

"L'ELABORATION SCIENTIFIQUE D'UN ENSEMBLE D'OBJECTIFS  
POUR L'ECONOMIE NATIONALE ET DES MESURES PAR LES  
QUELLES L'ETAT SE PROPOSE DE LES REALISER" (15)

Bettelheim (16) define este concepto a partir del instrumento que se elabora: el plan, de la siguiente manera:

"El plan está constituido por el conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto (fin)".

Distinguiendo, con ello, la planificación de las "simples directivas económicas", ya que la primera implica las me

didias que se utilizarán para llevar a cabo el fin propuesto, y las segundas no son más que indicaciones generales.

Así mismo distingue el concepto de plan del concepto "coyuntura económica," explicando que ésta última" no está en caminata a la acción sino a la previsión, suponiendo un desarrollo espontáneo.

Konrad Firgau (17) estima que

" La planificación es el instrumento que en un momento dado adopta un país por una decisión política y en conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, para coordinar todos los esfuerzos que deben realizarse y escoger los medios adecuados para alcanzar en un plazo determinado los objetivos previamente establecidos en el campo del desarrollo económico y social que sean coherentes con los recursos y necesidades del país".

Jorge Tamayo (18) explica que la planeación se puede definir como:

"la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino adaptarla a un fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales".

Ortiz Pincheti (19) afirma que la planificación implica un control, una intervención estatal en la sociedad y la economía que "rebasa los límites del Estado clásico" ya que:

"...la vida económica no se deja al libre juego de las fuerzas económicas sino que se transfiere en alguna medida a alguna entidad de la administración pública.

La planificación es un sistema global de toma de decisiones que establece ciertos objetivos sociales y económicos a alcanzar tomando en cuenta el interés general y selecciona y ordena los medios para alcanzarlos".

Para no cansar al lector con una interminable lista de definiciones se concluye ésta con la diferencia que hace Marcos Kaplan (20) entre intervencionismo, dirigismo y la planificación.

El intervencionismo se caracteriza, según este autor, - por:

"una injerencia del Estado no sistemática ni orientada. No actúa sobre las causas sino sobre algunas consecuencias del proceso socio-económico".

El dirigismo, en cambio, es más sistemático, está fundado y opera a través de ideas y procedimientos generales. Es decir, está articulado en una política económica unificada.

En cambio la planificación es

"una intervención deliberada, basada en un conocimiento nacional mínimo del proceso socio-económico y de sus leyes .

Es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el -- tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro más general, el de las decisiones del poder político".

Este mismo autor le atribuye las siguientes características:

a) Está constituida por un conjunto de medios y procesos sociales a través de los cuales se controla a los agentes de cambio integrándolos a una transformación deseada;

b) Define el perfil social fijando sus caminos e implementaciones;

c) Señala prioridades;

d) Asume una orientación general;

e) Requiere un organismo con autoridad y capacidad para arbitrar intereses;

f) Implica un conjunto de decisiones sobre opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales; y

g) Se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios que interesan a toda la sociedad.

Se encuentra un consenso en el sentido de que es una actividad que compete al Estado, que debe estar inserta en el marco jurídico nacional, que señala objetivos y los medios a través de los cuales se alcanzarán; pero, no existe consenso respecto a su obligatoriedad.

La doctrina francesa sostiene que existen diversos tipos de planificación entre las que se puede distinguir:

a) Indicativa que consiste en la elaboración de una serie de objetivos que se estiman accesibles y necesarios y se espera que el conjunto de fuerzas económicas y sociales se dirijan en forma espontánea a ellos.

b) Contractual consistente en una serie de contratos colectivos suscritos por el Estado y las fuerzas socio-económicas. En ella las acciones encaminadas al logro de los objetivos se ve reforzada por el consentimiento de los grupos sociales.

c) Inductiva, caracterizada porque el Estado utiliza di

versas políticas (fiscal, aduanera, servicios, etc.) para inducir a los empresarios de los diferentes sectores a trabajar con miras al logro de los objetivos del plan.

d) Imperativa, realizada por el Estado y a la cual están sujetos todos los sectores de la producción. Es la característica de los países socialistas.

Posiblemente sea aventurado sostener que la falta de obligatoriedad de los planes en países como México deriva de uno de los más grandes problemas que es menester resolver: los intereses en conflicto de los grandes grupos sociales. - Empero, estos grupos, representados en la nación, buscan, cada uno conforme a su idiosincracia, lograr un desarrollo independiente (21). Así pues, todo plan contiene un carácter político que es elemento constitutivo y permanente del proceso de desarrollo que se pretende alcanzar con el plan, así como de las decisiones públicas y privadas que le dieron origen. Decisiones que normalmente no se traducen en cuerpos normativos que las hagan obligatorias.

Y es ahí en donde se ubica el punto "flaco" de la planificación. Por un lado al elaborar los planes de desarrollo no se toma en cuenta el marco jurídico en el que van a actuar; y por otro la falta de construcción de leyes y decretos que hagan posible su realización.

Es obvio que si un determinado plan va a afectar la vida de los hombres de una sociedad, éste debe estar adecuado al conjunto de normas que regulan esa vida. Sin embargo; no todos los países lo toman en cuenta dando como resultado la ineficacia de los planes elaborados.

El plan como instrumento únicamente económico pudiere interesar a una industria. La planificación integral debe responder a la realización del hombre, de los grupos sociales y de la sociedad. Por ello debe estar instrumentada por una serie de normas que concilien intereses y arbitren en caso de conflicto, y debe estar inserta dentro del marco jurídico que regula la vida y acciones de la sociedad en que va a actuar.

#### 4. LA PLANIFICACION EN MEXICO

La elaboración de planes no es nueva en México. La Ley de Planeación de 1930 cuyo objetivo es la realización de un inventario de recursos por regiones a fin de planear las - obras públicas específica , en su artículo primero, que la planeación en México tiene por objeto:

"coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradici



ción, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras".

En orden cronológico se pueden citar los siguientes planes y programas, de entre los más importantes:

- a) Los planes sexenales 1934 - 1941 y 1941 - 1946,
- b) El Programa de Inversiones Públicas de 1953 - 1958
- c) El Plan de Acción Inmediata de 1961 - 62
- d) El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966 - 1970
- e) El Programa de Inversiones y Gasto Corriente del Sector Público Federal (1971 - 1976).

Es a partir de la Reforma Administrativa del presente sexenio cuando se ha centrado la atención del Gobierno para elaborar y coordinar el desarrollo integral y por sectores.

Esta Reforma incluye la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29 de diciembre de 1976) abrogatoria de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con la que se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 32) y la Coordinación Sectorial (artículo 50).

Otro ordenamiento jurídico relevante promulgado en este

sexenio es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O. 31 de diciembre de 1976) que hace obligatoria la elaboración de presupuestos por programas para el Sector Público, congruentes con los planes nacionales de desarrollo.

Y finalmente tenemos los siguientes planes:

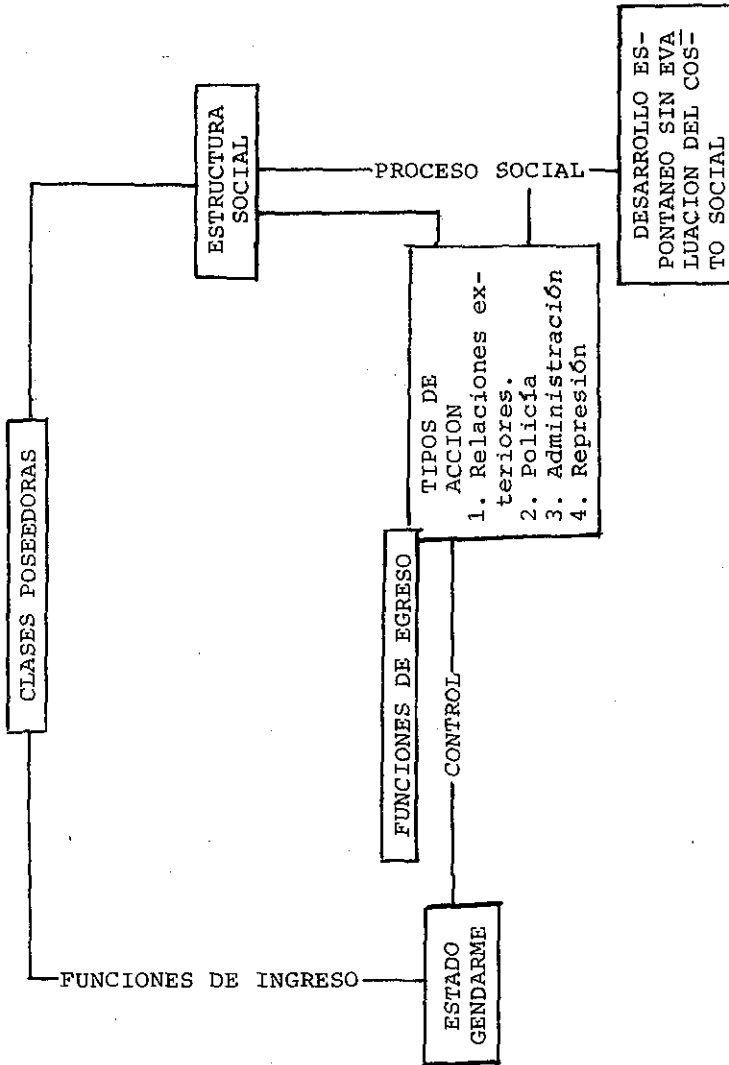
1. Alianza para la producción,
2. Plan Global de Desarrollo,
3. Plan Nacional de Desarrollo Industrial,
4. Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados,
5. Sistema Alimentario Mexicano,
6. Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial,
7. Programa de Fomento para la Agroindustria,
8. Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal,
9. Plan Nacional de Desarrollo Urbano,
10. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,
11. Plan Nacional Educativo,
12. Programa Nacional de Ciencia y Tecnología,
13. Programa de Desarrollo del Autotransporte Federal.
14. Plan Nacional de Turismo,
15. Plan Nacional de Desarrollo Pesquero,
16. Programa Nacional de Empleo,
17. Plan del Sector Comercio,
18. Programa Nacional de Energía (22).

Se puede observar una intención más o menos formal de racionalizar el desarrollo nacional, por lo menos se cuenta con una buena colección de documentos que abarcan los aspectos sociales y económicos de la vida de México. Documentos que tienen un gran valor, independientemente de su eficacia,

porque contienen evaluaciones serias sobre la situación actual del país y estudios científicos sobre las tendencias socio-económicas.

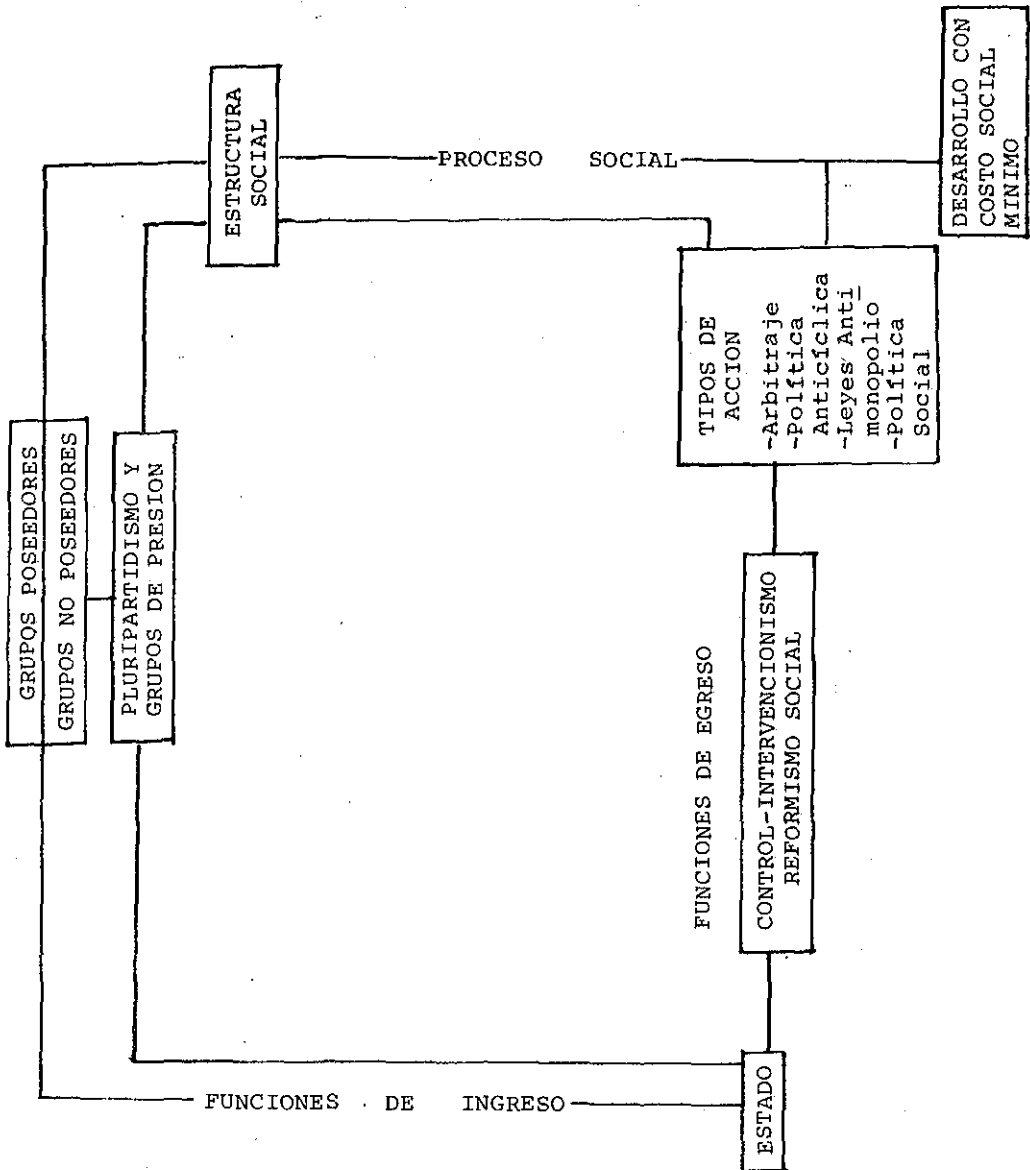
ANEXO \*

CAMBIO SOCIAL EN UN ESTADO "GENDARME"

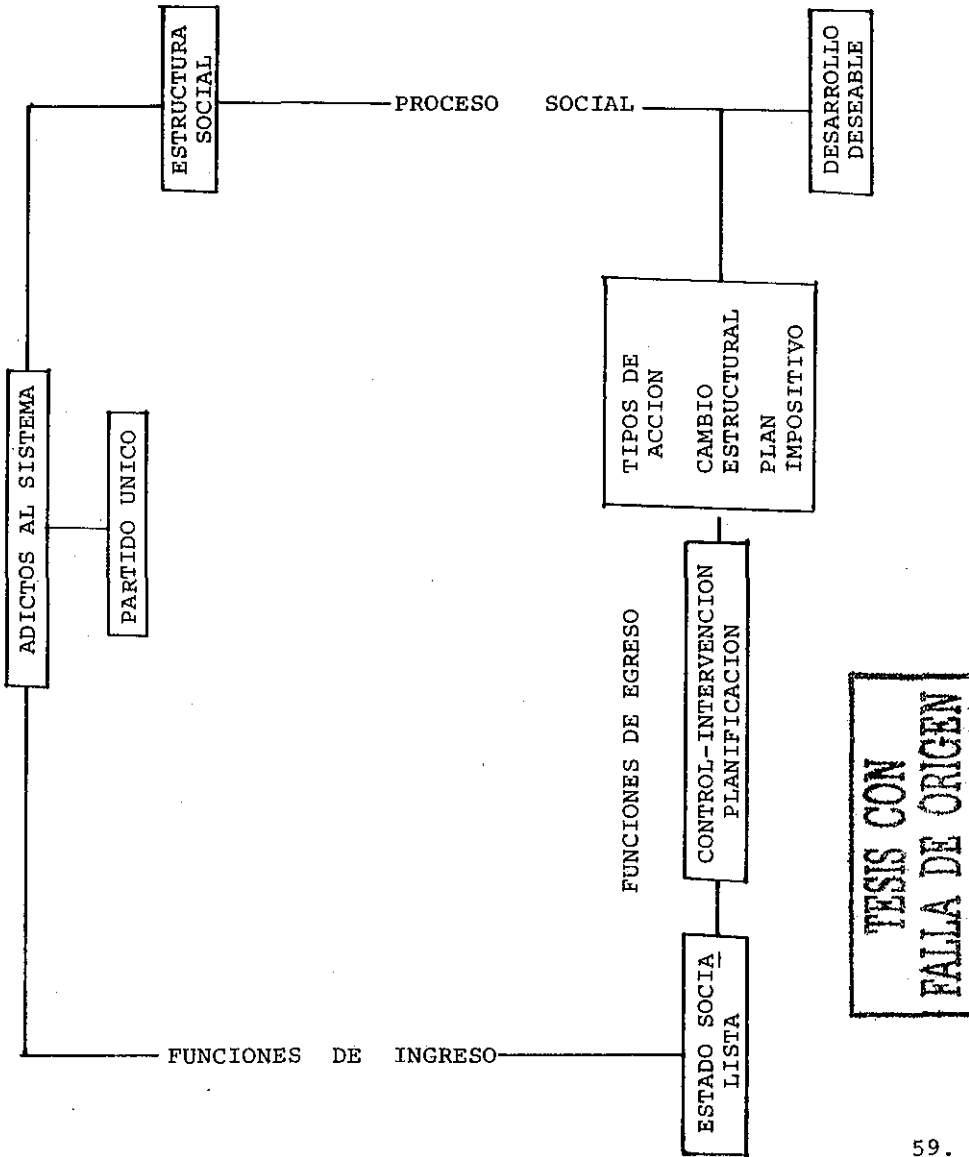


\* Fuente ANDER EGG, Ezequiel. "Planificación del bienestar social"

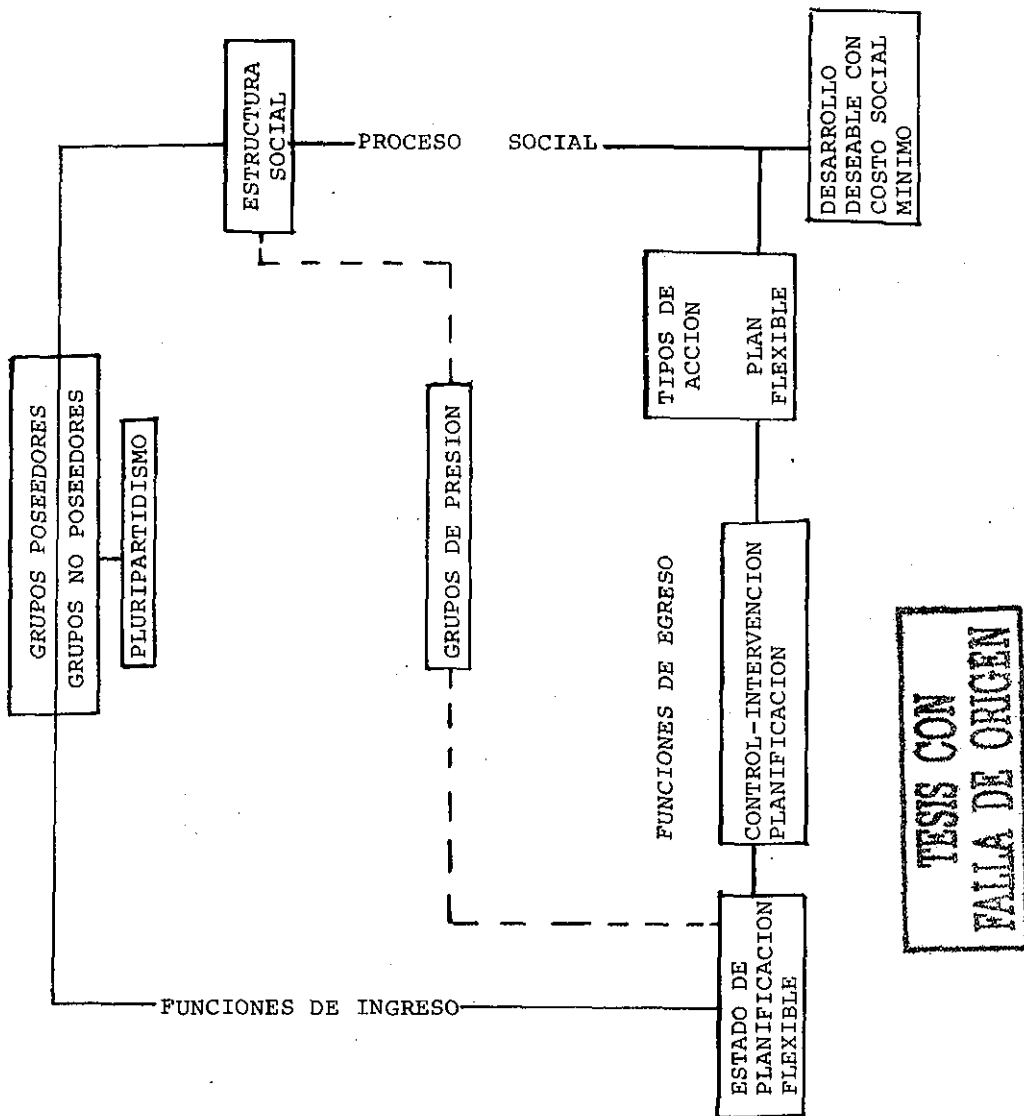
CAMBIO SOCIAL EN UN ESTADO POST-LIBERAL



CAMBIO SOCIAL EN UN ESTADO SOCIALISTA



CAMBIO SOCIAL EN UN  
ESTADO DE PLANIFICACION FLEXIBLE



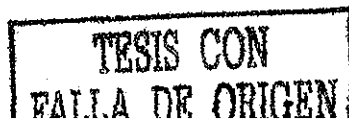
N O T A S

1. GONZALEZ CASANOVA, Pablo. "La democracia en México", páq. 13.
2. AZUARA PEREZ, Leandro. "La sociología y el desarrollo" Boletín del Seminario de Sociología General y Jurídico, Año II, núm. 2, 2ª bimestre de 1980, México y GONZALEZ CASANOVA, Pablo, op. cit.
3. SOLIS, Leopoldo. "Alternativas para el desarrollo", p. 58.
4. Idem.
5. Op. cit.
6. SOLIS, Leopoldo. Op. cit. p. 105 y 126.
7. FARJAT, Gerard. "Droit Economique" p. 176
8. En revancha, el significado de la intervención del estado plantea un cierto número de preguntas. En particular sobre su causa".
9. KAPLAN, Marcos. "Sociedad, política y planificación en América Latina", p. 114.
10. Bodino lo define como "UN DROIT GOUVERNEMENT DE PLUSIEURS MENAGES ET DE CE QUE LEUR EST COMMUN AVEC PUISSANCE SOUVERAINE" (un rector gobierno de varias familias y de aquello que les es común con poder soberano); Engels - afirma que es "un aparato especial de coerción de los -



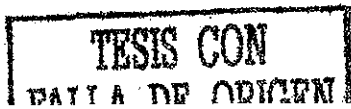


hombres, que surgió en el lugar y en la época en que apareció la división de la sociedad en clases"; Hegel dice que: "frente a las esferas de derecho y del bienestar - de la familia y de la Sociedad Civil, el Estado es, por una parte, una necesidad externa, el poder superior a cuya naturaleza están subordinados las leyes y sus intereses y de la cual dependen; pero, por otra parte, es un inmanente, y su fuerza radica en la unidad de su fin último universal y de los intereses particulares de los individuos, por el hecho de que ellos tienen deberes frente al Estado en cuanto tienen a la vez derechos"; Carré de Malberg dice que "L'ETAT CONSISTE EN UNE PLURALITE D' INDIVIDUS QUE SE TROUVE CONSTITUEE ET ORGANISEE DE FACON A SE RESUMER EN UNE UNITE INDIVISIBLE" (El Estado consiste en una pluralidad de individuos que se encuentra constituida y organizada de tal forma que se resumen en una unidad indivisible); Maquiavelo, introductor del término estado en la terminología política, afirma "TUTTI GLI STATI, TUTTI I DOMINII CHE HANNO AVUTO ET HANNO IMPERIO SOPRA GLI UOMINI SONO STATI, ET SONO O REPUBLICHE O PRINCIPATI (Todos los Estados, todos los señoríos que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres fueron y son repúblicas o principados): Locke lo concibió como: "una comunidad humana y una estructura de poder creada por la nobleza y la burocracia para dominar al pueblo y disfrutar de la tierra y de la riqueza"; Montesquieu lo concibió como "UNE SOCIETE DANS LA QUELLE IL-Y-A DES LOIS" (una sociedad en la que existen leyes); Rousseau expresó que: "En el instante que se celebra el pacto social, en lugar de la persona particular de cada contratante, el acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo, compuesto por todos los miembros de la asamblea, el cual recibe en ese mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad; esta persona



pública, formada por la unión de todas las otras, recibía anteriormente el nombre de ciudad, y toma ahora el de República o cuerpo político, el cual es llamado por sus miembros Estado cuando es pasivo y soberano cuando es activo, o potestad si se le compara con sus semejantes"; Jellinek sostiene que es "un fenómeno social cuyos elementos objetivos son una suma de relaciones que se producen en la actividad social de los hombres"; Hanrion lo define como "la institución corporativa formada historicamente para realizar y al servicio de la idea de nación", en otras palabras: "el estado es el instrumento que crea cada nación para alcanzar su destino y cumplir su misión"; Dugit estableciendo una diferenciación entre gobernantes y gobernados a partir del concepto de nación, en donde el territorio es el límite material de la acción de los primeros, afirma que el "Estado no es un ente soberano, es una corporación de servicios públicos organizada y controlada por los gobernantes"; Esmein define este concepto como: "la personificación jurídica de una nación"; Kelsen sostiene que: "el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional; como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye"; Heller lo define como: "una forma de vida humano-social, vida en forma y forma que nace de la vida"; se podría continuar la lista de definiciones, pero por razones de espacio, con este autor se le pone fin.

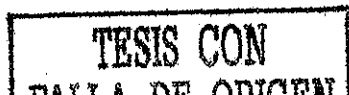
11. Al respecto Marcos Kaplan en su obra "Estado y Sociedad" (págs. 117 a 131) hace un análisis sobre el cambio social explicando que "toda sociedad vive haciéndose y deshaciéndose a sí misma, solicitada a la vez por fuerzas de conservación y fuerzas de cambio, pero



impulsada en última instancia por las segundas". Diferenciando las fuerzas internas y externas de dicho cambio, y los conceptos de cambio inherente, mutaciones, crecimiento, desarrollo, reforma y revolución.

En este autor se encuentra el fundamento a lo expresado a pesar de que en Marx se encuentra la categórica afirmación de que sólo mediante la fuerza se puede aspirar al cambio social.

12. En realidad dentro de los autores clásicos se puede fácilmente extraer de las funciones atribuidas al Estado la consolidación del poder de las clases dominantes. Por otro lado, a pesar de que los autores socialistas, especialmente Marx, Lenin y Engels, pretenden desconocer la eficacia del Estado, alegando que sólo con su desaparición se puede aspirar a una sociedad justa, el órgano que proponen tiene las mismas funciones que el Estado con la variante de ser el pueblo armado el que ejerce las funciones de ejército y policía (coacción), con lo que tenemos nuevamente una clase dominante. Sin embargo se puede afirmar que a pesar de tener una clase en el poder (burguesía o proletariado) es lícito aspirar a una sociedad más justa en donde exista una distribución equitativa del ingreso nacional y un mayor nivel de vida que dignifique al ser humano.
13. ALLUB, Leopold. "Un modelo operativo para el análisis del cambio regional", Ponencia inédita para el seminario "La explotación petrolera y sus consecuencias sociales a niveles locales regionales y nacionales", Oaxaca Oax. 1980.
14. "Un autor que pretendiera leer todos los libros y todos



los artículos sobre uno u otro aspecto de la planificación no tendría tiempo de desarrollar sus propias ideas" C. LANDAUER, citado en "Les problemes de la planification", p. 39.

15. "La elaboración científica de un conjunto de objetivos para la economía nacional y los medios a través de los cuales el Estado se propone realizarlos", citado en "Les problemes de la planification", pp. 39-40.
16. BETTELHEIM, Charles. "Problemas teóricos y prácticos de la planificación", pp. 40-41.
17. FIRGAU YANES, Konrad. "La planificación, su inclusión dentro del cuadro general de formación del jurista", Re vista del Ministerio de Justicia, núm. 104, abril-junio Venezuela, 1979.
18. Citado en SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia Política", pp. 678.
19. ORTIZ PINCHETTI, Agustín. "Aspectos jurídicos de la planeación económica y social en México, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho - Año 3, núm. 3, México, 1979.
20. KAPLAN, Marcos. "Sociedad, política... cit. págs. 10-11.
21. Al respecto Tello y Cordero (Proceso, núm. 213, 1<sup>a</sup> de diciembre de 1980), sostienen que "la lucha por mantener y ampliar el control de la nación sobre las condiciones generales en que se desenvuelve la producción; el manejo nacional de los recursos; el fortalecimiento

de la independencia económica y el ejercicio plenario de la soberanía nacional en materia de política económica y social, constituyen el núcleo de principios que de finen y orientan el proyecto nacionalista de desarrollo"

22. Pretender hacer un listado completo de los planes y programas aparecidos en el transcurso del presente sexenio es utópico, en virtud de su elevado número.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## C A P I T U L O    I V

### DECISIONES NACIONALES EN MATERIA DE ENERGETICOS

A pesar de que la presente tesis sólo abarca a los hidrocarburos, en este capítulo se hará referencia a los energéticos en general, en virtud de que bajo este rubro están analizados en los dos instrumentos de planificación más importantes en la materia: el Plan Global de Desarrollo y el Programa Nacional de Energía.

#### 1. DESGLOSE DE LA POLITICA DE ENERGETICOS DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.

En la introducción se presenta la orientación que lleva México en su política de energéticos para mantener la soberanía nacional. Basada en el dominio directo que tiene la Nación sobre los energéticos fundamentales y en la "experiencia reivindicatoria de sus recursos naturales".

"Actualmente, dice, la adecuada decisión que tomó el Gobierno de hacer a los energéticos una de las prioridades fundamentales de inversión durante el primer trienio, permitieron al país salvar la crisis económica más severa de la postguerra".

Los objetivos implícitos de esta política son:

A) En lo Interno: Restablecer la dinámica del desarrollo y sentar las bases para una nueva estrategia social y económica que comprenda tanto el pleno empleo como mejores niveles en educación, alimentación, salud y vivienda.

B) En lo Internacional: Proponer un nuevo orden internacional a través de la adopción del Plan Mundial de Energéticos.

Haciendo un diagnóstico, presenta a un país cuya producción de energía está basada fundamentalmente en recursos no renovables acentuada por la política de precios y tarifas bajas que propicia un consumo irracional e ineficaz, así como una descapitalización de las empresas que lo suministran. Esta situación mejoró, según el Plan Global, a partir de los descubrimientos de nuevos yacimientos que han generado un excedente que permite obtener recursos financieros para su utilización en otros sectores primarios, invertir en la diversificación de fuentes de energía y, en lo internacional, para presentar una iniciativa que racionalice el uso de los energéticos.

A partir de ese diagnóstico y a fin de lograr los objetivos señalados en la introducción, la política de energéticos



cos tiene los siguientes propósitos:

1. Apoyar las acciones de los demás sectores de la economía;

2. Obtener mayores grados de libertad para las políticas económica y social, mediante el logro de las metas de producción;

3. Permitir un mayor equilibrio en el desarrollo de los sectores de la economía y las regiones del país, a través del uso de los excedentes financieros.

4. Impulsar la fabricación de bienes de capital de uso general, garantizando una demanda de los mismos que estimule su fabricación eficiente.

5. Diversificar el comercio exterior de tal manera que coadyuve a la exportación de otros bienes.

6. Permitir el acceso más amplio a la tecnología y al financiamiento de la misma.

7. Fortalecer la capacidad de exportación de la industria mexicana.

8. Coordinar esta política con las establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial a fin de regular el impacto regional, reducir los costos sociales asociados a la explotación petrolera y proteger el medio ambiente.

9. Diseñar una política de explotación racional precisando el potencial de los recursos energéticos a fin de di-



versificar las fuentes actuales de energía.

10. Fortalecer la infraestructura científica y técnica del país para lograr un desarrollo eficiente del potencial energético del país.

11. Finalmente, la adopción de un Plan Mundial de Energía que permita ganar tiempo en el desarrollo de fuentes alternativas de energía y resolver, en forma integral, el problema de los energéticos.

Retomando las palabras pronunciadas ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XXXIV período de sesiones, por el Lic. López Portillo, el Plan Global de Desarrollo menciona las finalidades de los programas que debe contener el Plan Mundial de Energía:

- Garantizar la soberanía plena y permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales.
  
- Racionalizar la exploración, producción, distribución, consumo y conservación de las fuentes actuales de suministro energético, facilitando los recursos financieros y tecnológicos.
  
- Asegurar e incrementar la explotación sistemática de las reservas potenciales de toda índole (sol, viento y mar).

- Brindar la posibilidad de que todas las naciones integren planes energéticos coherentes con la política mundial.

- Diseñar las medidas que propicien, en los países en desarrollo, la formación e integración de las industrias auxiliares y de bienes de capital, del sector energético.

- Establecer un sistema que garantice a los países en desarrollo, suministro, respeto en los contratos, alto a la especulación y trato considerado por parte de los países exportadores.

- Crear fondos de financiamiento y fomento para atender tanto los objetivos de largo plazo como los apremios de los países subdesarrollados importadores de petróleo.

- Instituir un sistema de proyecciones y transferencia de tecnologías que incluya el registro mundial de avances e investigaciones en materia de energéticos.

- Apoyar el establecimiento de un instituto internacional de energía.

El Plan Global de Desarrollo instrumenta seis acciones para hacer factible las estrategias de energéticos tanto en lo interno como a nivel internacional:

1. Siguiendo el discurso mencionado establece que:

Se pugnaré por la integración de un grupo de trabajo, formado por representantes de los países productores - de petróleo, de los industrializados y de los en desarrollo importadores, para elaborar documentos y proposiciones específicas relativos al Plan Mundial de Energía.

2. Se continuará con las labores de exploración a fin de localizar reservas de energéticos primarios, cuyo conocimiento permita mantener la relación reservas-producción a fin de garantizar la satisfacción de necesidades de desarrollo, sin la dependencia exclusiva de los hidrocarburos, para ello se decidió la utilización de yacimientos carboníferos.

3. La reorientación del consumo de gas natural, así como la reducción de la dependencia de los hidrocarburos aprovechando los recursos hidráulicos, nucleares, carboníferos y geotérmicos. Se propiciará igualmente, el consumo racional y eficiente de energía a través de una política de precios adecuada y el fomento de medios de transporte que -

lo permita.

4. La estructuración de una política de precios que permita: el financiamiento del sector energético; el fortalecimiento de las finanzas públicas; el apoyo a la racionalización del consumo; y el estímulo a las exportaciones. Cuidando que no exista una gran desproporción con los precios internacionales.

5. Se impulsará la investigación y el desarrollo de energía y el estudio del uso de fuentes no "convencionales".

6. Finalmente se establece un aumento del 25 % en la capacidad de refinación a fin de obtener, mediante la industrialización de los hidrocarburos, un impulso a la producción interna de bienes de capital.

Finalmente se cuantifica el monto de los recursos petroleros (en 1980 ascienden a 50,022 millones de barriles) fijando un ritmo de explotación de acuerdo a los "objetivos nacionales" sin desvirtuar la orientación social del desarrollo, que se traduce en una plataforma de producción y exportación de 2.7 millones de barriles diarios como máximo. Y se asignaron los recursos del petróleo distribuyéndolos en un 68 % a los sectores primarios y un 32 % absorbidos por PEMEX.

## 2. DESGLOSE DEL PROGRAMA NACIONAL DE ENERGIA

Este programa esta dividido en ocho capítulos: 1. Introducción, 2. Objetivos y prioridades, 3. El Programa de Energía en el marco del Plan Industrial, 4. Metas y proyectos del Programa, 5. Petróleo y gas natural, 6. Carbón, 7. Energía Eléctrica y 8. Instrumentación.

En el primer capítulo: "Introducción," se presenta como un documento derivado del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) y ubicado dentro del marco establecido por la política de energéticos del Plan Global de Desarrollo ya descrita, al afirmar que:

" El Plan Industrial ubica a la energía en el contexto del desarrollo económico nacional y le asigna el papel que debe jugar. El Programa que ahora se presenta da un contenido más preciso a las directrices ya establecidas en materia de energía".

Aclarando que si es importante el aspecto temporal en cualquier instrumento de planificación, en éste adquiere sin gular relevancia en virtud de los periodos de "maduración" de las inversiones, el desarrollo más lento que en otros sec tores, la incorporación de nuevas tecnologías y el tipo de - d emanda. De ahí se explica, que el Programa contenga metas específicas hasta 1990 y lineamientos generales y proyeccio

nes hasta el primer decenio del siglo XXI.

El segundo capítulo, como su nombre lo indica establece prioridades y fija objetivos, bajo la premisa de que la expansión económica que se requiere para satisfacer la demanda creciente de empleos, implica un consumo cada vez mayor de energía, misma que en la actualidad es cubierta, casi en forma exclusiva, por los hidrocarburos, haciendo hincapié en la importancia de determinar el período en que se puede mantener la autosuficiencia energética, ya sea por agotamiento de los recursos o porque la demanda interna sobrepase a la producción.

En este capítulo se señala como objetivo principal el -- apoyo al desarrollo económico nacional que implica:

- a) La expansión de la producción, y
- b) La captación de los recursos derivados de la explotación petrolera para ser destinados a otras actividades.

De este objetivo principal, se desprenden los siguientes específicos:

1. Satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria.
2. Racionalizar la producción y el uso de la energía.
3. Diversificar las fuentes de energía primaria y secundaria.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

4. Integrar el sector de la energía al desarrollo del resto de la economía.

5. Conocer con mayor precisión los recursos energéticos del país.

6. Fortalecer la infraestructura científica y técnica capaz de desarrollar el potencial de México en este campo y de aprovechar nuevas tecnologías.

A partir de estos objetivos establece los siguientes -- grupos de prioridades:

a) Energía e industrialización, en el que se comprenden:

a.1. Ampliar la capacidad de refinación, desarrollar - equilibradamente la industria petroquímica y graduar el esta- blecimiento de actividades intensivas en el uso de energía; y

a.2. Estimular la fabricación de bienes de capital uti- lizados por el sector energético.

b) Energía y desarrollo regional, que comprende:

b.1. El apoyo de la estrategia de ordenamiento territo- rial de los planes de desarrollo urbano e industrial;

b.2. El fortalecimiento y ampliación de la infraestruc- tura, los servicios y abastecimientos en los lugares donde - se expande la actividad petrolera a fin de aprovechar sus im

pulsos; y

b.3. La protección del medio ambiente de los efectos - del crecimiento de las empresas productoras de energéticos.

c) Energía y sector externo que son:

c.1. La exportación de hidrocarburos en función de la capacidad de la economía para absorber productivamente recursos del exterior.

c.2. Procurar un mayor valor agregado en las exportaciones;

c.3. Diversificar por países el comercio exterior mexicano;

c.4. Aprovechar la exportación de hidrocarburos para absorber tecnología a fin de desarrollar más rápidamente la producción de bienes de capital; y

c.5. Cooperar con otros países en desarrollo tanto en el suministro de petróleo como en la explotación de fuentes locales de energía.

Para el logro de sus objetivos limita las exportaciones de petróleo a un nivel de 1.5 millones de barriles y de 300 millones de pies cúbicos de gas natural, diarios.

El tercer capítulo relaciona las metas del Programa con aquellas contenidas en el PNDI, explicando que aquel las afi





na y detalla, actualizándolas e incorporándolas a los lineamientos contenidos en el Plan Global de Desarrollo.

Se señalan los factores exógenos que inciden en la economía nacional ante los cuales el papel de la planeación consiste en :

"realizar una revisión permanente de dichos factores, modificando sobre bases racionales las proyecciones, y utilizar de la mejor manera los instrumentos de la política económica para ajustar las variables sobre las que se tiene control interno".

En el cuarto capítulo el Programa propone una serie de metas respecto de la demanda interna hasta 1990 referidas a la racionalización y conservación y señala proyecciones al año 2,000.

Además de las medidas de nacionalización y conservación se plantea una política de precios que busca al mismo tiempo moderar el crecimiento de la demanda interna y el logro de otros objetivos de la política económica.

El capítulo quinto fija los niveles de extracción de petróleo y gas natural coordinando la producción primaria con ese ritmo y con la necesidad de contar con un margen de fle-

xibilidad en las operaciones.

Paralelamente a la ampliación de la capacidad de extracción se proyectan trabajos en el ramo petroquímico básico, a fin de otorgar mayor importancia a las actividades de transformación.

En este capítulo se planea la expansión de la Red Nacional de Distribución de Gas de acuerdo a los objetivos del -- PNDI y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El sexto capítulo, carbón, señala una estrategia energética que tiende a aprovechar dos procesos específicos del carbón mineral, aprovechando las ventajas de diversificación y - versatilidad en el uso de esta materia prima y del gas natural en la industria siderúrgica.

Así mismo se afirma que el Ejecutivo Federal adoptará - políticas que permitan sustentar las inversiones necesarias en materia de carbón. E, igualmente, restructurará la minería de este producto.

En el séptimo capítulo se plantean medidas que tienden a aumentar la eficacia de operación y calidad en el sector eléctrico, mismas que deberían elevar la disponibilidad de energía eléctrica. Para ello se fijan las siguientes metas



de reserva:

- a) El 15 por ciento para la reserva bruta de potencia,
- y
- b) El 5 por ciento para la reserva bruta de energía.

Se plantea la necesidad de incrementar la investigación y desarrollo de tecnologías que permitan obtener energía de otras fuentes. Se habla de los recursos hidroeléctricos, con enormes ventajas derivadas de su propia naturaleza; de la geotecnia, fuente que tiene gran potencial a futuro, mismo que depende de los trabajos que se realicen en el presente. Para ello se propone el establecimiento de un grupo de trabajo que realice investigaciones en este sector; se hace referencia, también, a la energía nuclear. En este ramo, se señala que a fines de siglo se deben tener 20,000 MW de capacidad nuclear, que incluye el diseño de reactores más eficientes y nuevas formas y dispositivos de seguridad.

Por último, se hace referencia a la energía solar como una opción para mejorar las condiciones de vida y producción de comunidades no integradas al sistema eléctrico nacional. Aunque su contribución plena sólo se espera a largo plazo.

Se señala que el esfuerzo por diversificar las fuentes de energía eléctrica estriba en la posibilidad de desconcen-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

trar los sistemas a fin de llegar a las comunidades que ahora carecen de energía por el alto costo que implica la extensión de la red. Con ello se pretende, entre otras cosas, - coadyuvar al logro de los objetivos del Sistema Alimentario Mexicano.

Y finalmente, el capítulo octavo, instrumenta acciones para el logro de los objetivos señalados en los capítulos - precedentes.

### 3. MARCO JURIDICO.

La política de energéticos descrita sería una utopía si la nación no tuviera la facultad de disponer de los recursos necesarios. Esta facultad emana directamente del artículo 27 constitucional en donde se establece que el dominio directo, la explotación y aprovechamiento de los hidrocarburos, así como de los combustibles nucleares, corresponde a la nación, - sin que se puedan otorgar concesiones o contratos que tengan dicho objeto.

A partir de este precepto constitucional podemos ubicar los ordenamientos que fijan el marco jurídico mexicano en relación a los energéticos.

La Ley de Expropiación (D.O. 25 de noviembre de 1936)

fué dictada exprofeso para la reivindicación petrolera que se venía gestando desde la Constitución del 17, y si bien no habla concretamente del petróleo, es el resultado del pensamiento de Cárdenas como se vió en los informes presidenciales anteriores, y que culminó con la publicación en el Diario Oficial del Decreto de Expropiación, el 19 de marzo de 1938.

Dentro de las reformas administrativas realizadas en el presente sexenio está la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual en su artículo 26 prevé la existencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) así como de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN).

Ambas secretarías tienen funciones específicas que coadyuvan a la realización eficaz de la política de energéticos, concretamente el artículo 32 LOAPF establece que corresponde a la SPP:

I. Recabar los datos y elaborar con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de Desarrollo Económico y Social, el Plan General de Gasto Público de la Administración Pública Federal y los Programas Especiales que fije el Presidente de la República;

II. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;

Y el artículo 33 de dicho ordenamiento establece que corresponde a SEPAFIN:

I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables,...

II. Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior;...

V. Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de recursos no renovables, cuando no estén encomendados a otras dependencias, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias.

VI. Llevar el catastro petrolero y minero.

X. Intervenir en la industria de la transformación y en

la industria eléctrica.

XVI. Impulsar el desarrollo de los energéticos,...

XIX. Intervenir en materia de propiedad industrial y regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

Actualmente tenemos, en vigor, en materia de hidrocarburos:

a) La Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo (D.O. 29 de noviembre de 1958), de la que resaltaremos, el artículo 7o.:

"El reconocimiento y la exploración superficial para investigar sus posibilidades petrolíferas, requerirá únicamente permiso de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Si hubiere oposición del poseedor cuando los terrenos sean particulares, o de los representantes legales de los ejidos o comunidades, cuando los bienes estén afectados al régimen ejidal o comunal, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, oyendo a las partes, concederá el permiso mediante reconocimiento que haga Petróleos Mexicanos de la obligación de indemnizar a los afectados por los daños y perjuicios que pudieren -

causarse de acuerdo con el peritaje que la Comisión de -  
Avalúos de Bienes Nacionales practique dentro de un pla-  
zo que no excederá de un año, pudiendo entregar Petróleos  
Mexicanos un anticipo, en consulta de la propia Comisión"

El artículo 9, que establece:

"La Industria Petrolera es de la exclusiva jurisdicción  
Federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Fede-  
ral puede dictar las disposiciones técnicas o reglamen-  
tarias que la rijan y establecer los impuestos que gra-  
ven cualquiera de sus aspectos".

Y el artículo 10:

"La Industria Petrolera es de utilidad pública priori-  
taria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie  
y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenen-  
cia de ejidos o comunidades y procederá la ocupación  
provisional, la definitiva o la expropiación de los -  
mismos, mediante la indemnización legal, en todos los  
casos en que lo requieran la Nación o su industria Pe-  
trolera."

b) Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27  
constitucional en el Ramo del Petróleo (D.O. 25 de agosto de  
1959). En el que se establecen los mecanismos e instrumen-



tos para la aplicación de la Ley reglamentaria.

c) Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica (D.O. 9 de febrero de 1971). En el que se define a la industria petroquímica como:

Artículo 1°:

"... la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos de refinación y los subproductos a que se refiere el artículo 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo".

Así mismo crea la Comisión de Petroquímica Mexicana (artículo 6) y define que tipo de permisos y autorizaciones se requieren para la elaboración de productos petroquímicos.

d) Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (D.O. 6 de febrero de 1971). Que define a este organismo como público descentralizado, de carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en

la ciudad de México, creado por decreto de 7 de junio de 1938 y cuyos objetivos son la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la refinación de éstos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de gas artificial y de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas (artículos 1° y 2°).

Se señalan también, los bienes que configuran su patrimonio y las autoridades que lo dirigen y administran.

e) Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (D.O. 10 de agosto de 1972). Este reglamento señala las atribuciones del Consejo de Administración, del Director General y los Subdirectores de PEMEX.

f) Decreto que crea el Instituto Mexicano del Petróleo como Organismo Descentralizado de Interés Público (D.O. 26 de agosto de 1965). Es importante resaltar que dicho organismo tiene dentro de sus objetivos la capacitación de personal obrero que pueda desempeñar labores en el nivel subprofesional, dentro de las industrias petrolera, petroquímica básica, petroquímica derivada y química.

g) Reglamentos de trabajos petroleros (D.O. 24 de febrero de 1974), siendo relevante lo dispuesto en el artículo 94 de dicho reglamento:

"Durante la perforación de un pozo deberán instalarse los equipos necesarios para garantizar la seguridad en la ejecución de los trabajos requeridos, y se tomarán todas las precauciones necesarias para evitar la contaminación ambiental, así como los accidentes y riesgos en el transcurso de las operaciones".

h) Ley que establece, reforma y adiciona diversas disposiciones fiscales (D.O. 19 de noviembre de 1974). En el artículo cuarto establece un impuesto sobre la gasolina.

i) Reglamento de la distribución de gas (D.O. 29 de marzo de 1960), en cuya exposición de motivos destaca el deber "ineludible" del Poder Público de velar por la seguridad de la colectividad frente a todos aquellos riesgos a que están expuestos sus miembros.

Con Respecto a la energía nuclear:

a. Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear (D.O. 26 de enero de 1979), en el que establece, siguiendo el artículo 27 constitucional que corresponde a la nación el aprovechamiento de los combustibles nu

cleares para la generación de energía nuclear, así como para su utilización en otros propósitos.

Esta ley crea la Comisión Nacional de Energía Atómica con las siguientes atribuciones:

- Coordinar los planes de trabajo de URAMEX y del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Hacer estudios y formular proyectos y programas sobre el uso y aplicación de la energía nuclear.
- Elaborar dictámenes que servirán de base para el otorgamiento de concesiones o asignaciones para la exploración o explotación de sustancias asociadas a minerales radioactivos y las autorizaciones para la exploración y explotación de minerales radioactivos por URAMEX.

También crea Uranio Mexicano (URAMEX) como organismo público descentralizado cuyo objetivo es ser el agente exclusivo del Estado mexicano para explorar, explotar, beneficiar, comercializar, importar y exportar minerales radioactivos, así como las actividades de supervisión en el quemado de combustible nuclear.

Así mismo crea el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares como organismo público descentralizado cuyo objetivo es la planeación y realización de la investigación y el desarrollo en el campo de las ciencias y tecnología nucleares, promoviendo los usos pacíficos de dicha energía, difundiendo los avances alcanzados para vincularlos al desarrollo económico, social, científico y tecnológico del país.

Por último crea la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias como órgano desconcentrado dependiente de SEPAFIN.

b. Ley que declara reservas minerales nacionales los yacimientos de uranio, torio y las demás substancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan producir energía nuclear (D.O. 26 de enero de 1950) y su reglamento (D.O. 17 de enero de 1952).

c. Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares (D.O. 31 de diciembre de 1974) cuyo objetivo es regular la responsabilidad civil que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y deshechos de éstos, definiendo, para ello, conceptos, límites y términos de prescripción.

Otro de los energéticos mencionados en la política del Plan Global y del Programa de Energía es el carbón. Al res-

pecto tenemos:

a. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera (D.O. 22 de diciembre de 1975) y su reglamento (D.O. 29 de noviembre de 1976) en la que se fijan las normas para la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de los depósitos minerales, en los que está incluido el carbón mineral (fracc. III art. 3), que pueden ser realizados por el Consejo de Recursos Minerales, la Comisión de Fomento Minero, por empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria o por particulares (art. 6o.)

Se establecen las atribuciones de SEPAFIN; los requisitos y formas de otorgar concesiones ordinarias y especiales; las normas de ejecución y comprobación de obras o trabajos de explotación; se fijan las reservas mineras nacionales; y el Registro Público de Minería.

b. Ley de Impuestos y Fomento a la Minería (D.O. 30 de diciembre de 1977).

c. Ley Orgánica del Instituto Nacional para la investigación de Recursos Minerales (D.O. 9 de enero de 1950).

d. Reglamento de Seguridad de los Trabajos de las Minas (D.O. 13 de marzo de 1967).

Con respecto a la energía eléctrica:

a. Ley del servicio público de energía eléctrica (D.O. 22 de diciembre de 1975), en la que se establece que es la Comisión Federal de Electricidad el organismo abocado a la planeación del sistema eléctrico; la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y, la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

b. Ley del Impuesto sobre producción e introducción de energía eléctrica (D.O. 31 de diciembre de 1976).

c. Acuerdo que ordena la inmediata organización de la Comisión Federal de Electricidad (D.O. 2 de marzo de 1937)

d. Nuevo reglamento de la Ley de Industria Eléctrica (D.O. 4 de octubre de 1945).

e. Decreto que crea la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas (D.O. 6 de enero de 1949).

f. Reglamento de la Ley orgánica de la comisión de tarifas de electricidad y gas (D.O. 2 de octubre de 1952).

g. Reglamento interno de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas (D.O. 27 de octubre de 1965).

Internacionalmente, el 17 de junio de 1975 se promulgó en el Diario Oficial el convenio que establece la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), firmado en Lima, Perú el 2 de noviembre de 1973, cuyos objetivos y funciones pueden resumirse en propiciar la solidaridad de acción para el aprovechamiento, la defensa, la industrialización, establecimiento de mercados, la formación y desarrollo de políticas y el intercambio de conocimientos en relación a los recursos energéticos; así como la promoción de una política efectiva y racional para exploración, explotación, transformación y comercialización de los recursos energéticos.

El 20 de julio de 1956 se promulgó el Convenio Internacional para la prevención de la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos.

Para cualquier investigación acerca de la energía hidráulica es necesario tener presentes los siguientes ordenamientos:

- a. Ley Federal de Aguas (D.O. 11 de enero de 1972).
- b. Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional (D.O. 21 de abril de 1936).



Para terminar de integrar el marco jurídico es necesario hacer mención de:

a. El acuerdo que crea la Comisión de Energéticos - (D.). 27 de febrero de 1973), con el objeto de:

"Estudiar y promover el mejor uso de los recursos energéticos, de acuerdo con las disponibilidades y reservas, en función de las necesidades que a corto y largo plazo requiera el desarrollo económico y social del país".

b. Acuerdo por el que se establecen las bases y zonas geográficas para la elaboración y ejecución por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de Dotación de Infraestructura de apoyo a los energéticos. (D.O. 30 de octubre de 1979).

c. Ley que crea el Consejo de Recursos Naturales no Renovables (D.O. 31 de diciembre de 1955) como organismo consultivo del poder Ejecutivo encargado de coordinar y fomentar la investigación geológica minera tecnológica para formular estimaciones de los recursos mencionados en el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional.

d. Ley de Conservación de Suelo y Agua (D.O. 6 de ju-

lio de 1946) cuyo objetivo es fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, BASICOS PARA LA AGRICULTURA NACIONAL.

Esta y el siguiente, contienen medidas de orientación y educación para cubrir sus objetivos.

e. Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas (D.O. 29 de marzo de 1973)

f. Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional relativo a la zona económica exclusiva (D.O. 13 de febrero de 1976).

g. Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (D.O. 9 de marzo de 1973).

h. Ley sobre el registro de la Transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas (D.O. 30 de diciembre de 1972).

Este marco jurídico permite a México estar fuera de la dialéctica que en otros países se contempla aún ahora: nacionalización-participación.

Tres son los grandes problemas del derecho de los ener

géticos (1): los precios, los impuestos y el control. De ellos el más importante es el control político y jurídico porque en la medida que éste se tenga va a incidir favorablemente en los otros dos y sobre la economía del país.

Este control se refiere en general a los niveles de producción, de tal manera que cada Estado que lo tenga, pueda tomar en cuenta tanto sus reservas como su desarrollo, con un margen de elección más amplio.

El mejor método de control tanto político como jurídico es la propiedad total de los energéticos, que encuadra dentro de nuestro marco jurídico, como se señala al inicio; sin embargo históricamente, y aún en nuestros días, para la distribución de algunos energéticos (como el gas), se utiliza la fórmula jurídica de la concesión reservada exclusivamente a mexicanos (artículo 4o. Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera).

En materia de petróleo se dice (2) que uno de los principales problemas es la fijación de los precios, aclarando que el concepto de precio no es unívoco. Por no ser tema relevante de la presente tesis basta afirmar, con fundamento en el marco jurídico expuesto, que los precios y el régimen fiscal del petróleo son establecidos por el Poder Público. No es de negar la presión internacional que sufre el -

Gobierno Mexicano para mantener o modificar sus tarifas, sin embargo el tener el control jurídico sobre sus energéticos facilita la tarea.

#### 4. EVALUACION

Es difícil evaluar los logros, aciertos y errores de la política de energéticos descrita y ubicada en el marco jurídico nacional, sobre todo si se toma a partir de su publicación tardía en abril del año pasado, en virtud de que se carece de datos.

Sin embargo, si se considera que el Plan Global de Desarrollo no es más que el resultado lógico del programa de gobierno planteado por López Portillo en su discurso de toma de posesión, como se ha hecho creer, es factible hacerlo.

En el cuarto informe de gobierno parece que existe congruencia entre lo planeado y lo actuado, sobre todo se extraen párrafos claves:

"El petróleo no es el objetivo final de los esfuerzos del Régimen".

" El petróleo nos abre un camino hacia el auténtico desarrollo equilibrado con autodeterminación financiera".

"Cumplimos nuestros compromisos con el exterior sin especulaciones, ni distorsiones de los precios internacionales".

Pero al comparar números y expresiones que les acompañan se observa una distancia grande entre la política propuesta y el informe presidencial. Refiriéndose al petróleo, en marzo se estableció una plataforma de extracción determinada:

"La plataforma..., y queda definida en una capacidad de 2.5 millones de barriles diarios de crudo,... Esto le dará al país una capacidad de respuesta para resolver cualquier riesgo y eventualidad, SIN REBASAR LA CIfra de 2.7 millones de barriles diarios". (3)

En septiembre, el Presidente informó que:

"La plataforma establecida el 18 de marzo de este año, es de 2.7 millones de barriles diarios. SE ALCANZARA EL PROXIMO AÑO Y DEBE CONCEBIRSE COMO UN APOYO, tanto para nuestra política económica interna como para política hacia el exterior". (4)

Parecen recursos oratorios sin importancia, pero esconden políticas, no solo diferentes, sino opuestas, que tienen impactos sociales diferentes. La primera denota un programa

de explotación racionalizado y consciente de la necesidad de no depender para la generación de divisas y energía, de una sola fuente, que además se refiere a un recurso no renovable. La segunda denota un interés por producir más y alcanzar una situación privilegiada aprovechando el momento histórico, como lo expresó el Presidente López Portillo.

La primera apoya una preocupación por no crear distor- ciones en el aparato productivo y financiero del país que - pudieren impedir la orientación social del desarrollo. La - segunda responde a intereses políticos internos y a presio- nes externas que obligan a aumentar la producción independientemente de los efectos que ésta tenga en la sociedad.

En la primera se buscan fuentes alternativas; en la segunda se logra el incremento de la dependencia de hidrocar- buros. Del total del presupuesto asignado al subsector energéticos el 79 % se destinó a los hidrocarburos y petro- química, sólo el 21 % a electricidad.

Del 79 % destinado a los hidrocarburos 78.6 % se asig- nó a Petróleos Mexicanos, 0.1 % a la Compañía Mexicana de Exploraciones S.A. y 0.3 % al Instituto Mexicano del Petró- leo (5).

Del 21 % destinado a la electricidad, 16.9 % se asignó



a la Comisión Federal de Electricidad, 3.7 % a la Compañía - de Luz y Fuerza del Centro, 0.1 % al Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y un 0.2 % a Uranio Mexicano, S.A.

Del 100 % asignado al subsector minería un 15.7 % se destinó a las minas no metálicas y un 4.2 % Minera Carbonífera Río Escondido, S.A.

Estos dos subsectores ubicados en el contexto del sector industrial representan (6):

- Energéticos            74.4 %
  - Petróleo, Gas y Petroquímica    58.8 %
  - Electricidad                      15.6 %
  
- Minería                    6.4 %

Sin aportar datos sobre logros, en su IV informe de gobierno, López Portillo señala la existencia de un programa denominado "Planificación de los Energéticos", que contiene un subprograma "Planificación y Desarrollo" que patrocina - estudios para la elaboración de un modelo que permita:

"...definir las interrelaciones entre los subsistemas que influyen en: a) La explotación de los recursos energéticos; b) El suministro de energía; c) El - - ahorro de energía y la eficiencia energética de los --

Procesos y d) protección del medio ambiente" (7)

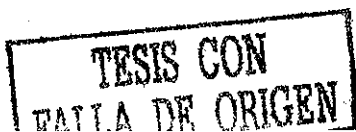
Se insiste que la actividad desarrollada por Petróleos Mexicanos está inserta en el marco normativo y programático, cumpliendo con los objetivos en forma congruente con el Plan Global de Desarrollo, El Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Sistema Alimentario Mexicano, y sin embargo ha rebasado el margen de seguridad presentándolo como un logro alcanzado antes de lo previsto.

Para los efectos de la presente tesis es importante resaltar que:

a. El Instituto Mexicano del Petróleo efectuó 1613 cursos de capacitación a 19,036 trabajadores, concediéndose becas para fomento educativo y se promovieron actividades deportivas y culturales. (8)

b. Para resolver el problema de habitación en las zonas de influencia, se crearon unidades habitacionales (no se especifica de cuantas consta cada una) en Villahermosa, Tabasco, Salina Cruz, Oaxaca y Tuxtla, Hidalgo. (9)

c. Entre 1976 y 1979 Petróleos Mexicanos erogó la cantidad de 975 millones de pesos por concepto de indemnización o pago por expropiaciones, ocupación, adquisición de terre-





nos y por daños a bienes distintos a la tierra. (10)

d. Se han realizado inversiones por 8,000 millones de pesos dedicados a la implementación de sistemas preventivos de contaminación ambiental (11).

e. En 1979 Petróleos Mexicanos aportó divisas, por concepto de impuestos federales, que ascendieron a 47,000 - millones de pesos (12).

Para evaluar objetivamente es necesario no perder de vista la influencia externa sobre la política de energéticos nacional, ya que representa un factor importante (13) en la toma de decisiones.

Recientemente(14) se evaluó el primer año de vigencia del Plan Global de Desarrollo en donde se afirma que el - - 67.3 % de las exportaciones fueron petroleras, lo que representó el 41.5 % de los ingresos totales de 1980. Sin embargo se sigue sosteniendo que México no es un país petrolero, ni monoexportador (15).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## NOTAS

1. Actualmente se considera exclusivamente el petróleo, - pues como se observa en la legislación nacional, los hidrocarburos son los que cuentan con un ordenamiento más amplio.
2. BOLLECKER STERN, Brigitte y otros. "Droit Economique", pág. 11.
3. Subrayado nuestro.
4. Subrayado nuestro.
5. Cabe destacar que este organismo es el encargado de capacitar a los empleados y obreros.
6. Fuente: Anexo Programático II B. Cuarto Informe de - Gobierno Lic. José López Portillo.
7. Anexo Programático II B pág. 719.
8. Anexo Programático II B pág. 82.
9. Idem.
10. Informe de Petróleos Mexicanos, 1979. Comercio Exterior, vol. 30 núm. 4, Abril de 1980 pág. 354.
11. Informe de Petróleos Mexicanos, citado.
12. Idem.
13. MEYER, Lorenzo: "Problemas del Pasado y visión del fu-

turo" en Las Perspectivas del Petróleo Mexicano. p.p. 23-50.

14. Uno Más Uno 13 de mayo de 1981.
15. En el informe presentado por la Secretaría de Programación y Presupuesto se afirma: "la economía no está petrolizada, ya que la producción de hidrocarburos con tribuye con sólo el 7 % del PIB, en tanto que en algunos países monoexportadores dicha participación alcanza a más del 60 %.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

C A P I T U L O   V  
DECISIONES NACIONALES EN MATERIA  
DE ALIMENTOS

1.    PRESENTACION.

Siendo considerada como un elemento esencial para el desarrollo de los individuos, e indicador del progreso social, la política alimentaria es uno de los criterios empleados para evaluar el grado de adelanto de un país. A lo largo de la historia, los grupos humanos, llámense familias, tribus, comunidades, naciones o estados, se han preocupado por la obtención de los alimentos necesarios para cubrir los requerimientos de sus integrantes.

El Estado mexicano en uno de los esfuerzos de planificación mas consistentes que ha tenido en los últimos años, responde a esa preocupación a través de dos instrumentos principales: El Plan Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano y otros cuatro, no menos importantes: el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial, el Programa de Fomento para la Agroindustria, el Programa Nacional Agropecuario y Forestal (anual) y el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero.

2.    PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.

En dos secciones se puede encontrar plasmada la preocu-

pación del Ejecutivo y su equipo de asesores.

Por un lado, bajo el rubro de Sector Agropecuario y Forestal se presenta un esquema que implica el crecimiento de la producción de los sectores agropecuario y pesquero, a un ritmo mayor que el crecimiento de la población, "con el propósito de avanzar en el proceso de autosuficiencia alimentaria".

Esta política abarca la organización de productores y el desarrollo de las áreas de temporal, lo que aumenta las posibilidades de ocupación y eleva los mínimos de bienestar. En suma presenta un impulso considerable a la agricultura.

Bajo el rubro de Pesca se plantea una estrategia que implica un incremento de la producción, la ocupación y el consumo de productos del mar, estableciéndose un crecimiento anual de 9.4 % real para 1980-82, lo que significa un promedio superior al de la economía en conjunto.

Y, por otro lado, bajo el rubro de Política de Alimentación y Nutrición, se señala el problema que significa la alta disponibilidad de alimentos básicos, especialmente por la inequitativa distribución de los mismos y las dispa-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ridades en el ingreso, y se presenta al Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como el instrumento de Estado diseñado como:

"un programa totalizador y un instrumento de planificación integral en materia alimentaria que plantea metas y acciones de política agropecuaria, comercial industrial y de consumo de alimentos básicos".

### 3. SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

Se le ha definido como:

"El conjunto de interacciones, subordinaciones, relaciones técnicas y de intercambio que establecen los agentes económicos, sociales e institucionales, directamente ligados al proceso que va desde la producción de alimentos hasta el consumo y que contemplan las fases o esferas de actividad de: producción, comercialización, transformación, distribución, comercio exterior, consumo y otros que le son complementarias, como la de asistencia de bienes y servicios y la de control y regulación provenientes del Estado.

El sistema, así definido, tiene un objeto claramente señalado en cada uno de los documentos que lo integran: la autosuficiencia alimentaria; concepto en el que se comprende la seguridad alimentaria entendida como "la posibilidad de acceso continuo en el tiempo y en el espacio a alimentos esencia

les para el desarrollo y funcionamiento normal de los individuos de una sociedad."

Este objetivo abarca cuatro aspectos fundamentales:

- a) mejorar la situación nutricional de la población,
- b) reactivar la acción productiva de los campesinos y de las tierras,
- c) presentar la soberanía nacional frente al poder alimentario internacional, y
- d) apoyar los mínimos de bienestar.

Para lograr esos objetivos se realizan estudios que -- abarcan la producción agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología de alimentos, la comercialización -distribución y el consumo, amén de las relaciones con el - resto de la economía y el sistema alimentario internacional.

Estudios que se vierten en los 20 proyectos que constituyen el S.A.M., seleccionados de acuerdo a sistemas integrales.

El proyecto No. 1, Marco de Referencia, contiene estudios sobre la incidencia que la autosuficiencia alimentaria tiene en lo económico y en lo social, así como la capacidad

que el Estado tiene realmente para abocarse a la solución - del problema que representa.

El proyecto No. 2, Perfil Nutricional, contiene los resultados de una encuesta realizada en el segundo semestre de 1979: resultados que encuadran un perfil nutricional y una - población-objetivo integrada por aquellas personas con déficit nutricional significativo.

El proyecto No. 3, Balance y Demanda de una Canasta de Alimentos, se deriva del anterior y consiste en la conformación de una canasta de consumo actual, elaborándose una canasta básica que cubre una dieta adecuada y considera hábitos alimenticios, costos, poder adquisitivo y el potencial de recursos, tanto humanos como materiales, con que cuenta el país.

Esta canasta, es no sólo la expresión de las necesidades nutricionales de la población-objetivo, sino también es un importante instrumento de planificación.

El cuarto proyecto, Sistema Alimentario Internacional, analiza las relaciones externas sobre el patrón alimentario y se llega a la decisión de no depender del exterior para el suministro de cereales básicos dada las dos tendencias observadas: la transnacionalización de los patrones alimen



tarios y la transformación de países exportadores en importadores de alimentos.

El proyecto No. 5, Insumos y servicios estratégicos, abarca el estudio de aquellos insumos y servicios que tienen mayor incidencia estratégica en la producción de alimentos, como son: agua, fertilizantes, semillas, maquinaria, bienes de capital, seguros y crédito.

El proyecto No. 6, Producción Agropecuaria, busca una estrategia agropecuaria que sea capaz de generar una mejor distribución del ingreso entre los principales productores, identificados en los diferentes estratos campesinos y zonas ecológicas.

El proyecto No. 7, Industria Alimentaria, propicia formas de organización campesina y permite canalizar las acciones de apoyo, de regulación y asistencia del Estado a través del impulso a la agroindustria integrada. También se analiza la estrategia de las empresas transnacionales a fin de que a través de la identificación del núcleo dominante de sus sistemas, se definan acciones que reorienten gradualmente el consumo hacia los productos básicos.

El octavo proyecto, Mercados, Comercialización y Distribución, además de coordinar las actividades comerciales

y de distribución, diseña una estrategia que contempla la racionalidad de dichas actividades y al sistema en su conjunto, y fomenta la venta de los productos incluidos en la Canasta Básica Recomendable.

El proyecto No. 9, CONASUPO, contempla a dicho organismo como un canal importante para el logro de las políticas contenidas en el S.A.M. Por ello se busca diversificar sus actividades y una mejor integración.

El proyecto No. 10, Políticas de Consumo, Distribución del Ingreso y Mínimos de Bienestar, identifica las necesidades esenciales de la población y analiza posibles modificaciones en la distribución del ingreso y en la estructura de la demanda.

El proyecto No. 11, Sistema Granos Básicos, analiza los sistemas de producción-consumo de granos como el maíz, trigo y arroz; además se incluyó en este proyecto el frijol por su importancia en la economía y dieta campesina, a pesar de no ser propiamente un grano.

El proyecto No. 12, Sistema Oleaginosas, formula metas para lograr la autosuficiencia en el mediano plazo e introducir una mayor diversidad de cultivos forrajeros.

El proyecto No. 13, Sistema de alimentos protectores, propone la reconversión de la ganadería a un método intensivo, con un doble propósito; satisfacer su demanda y liberar tierras para el cultivo de granos.

El proyecto No. 14, Sistema de pesca y acuicultura, - presenta a este sector con un rol fundamental en la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y al Plan de Pesca y fomento a la acuicultura como una buena inversión nutricional para el país.

El proyecto No. 15, Sistemas complementarios, contiene el estudio de los sistemas azúcar, frutas y legumbres, evaluando la función económico-alimentaria del primero y la importancia como generador de empleos y divisas de los segundos.

El proyecto No. 16, Alimentos no tradicionales y enriquecimiento o básicos, está regido bajo el criterio de analizar el potencial nutritivo y productivo de productos cuyo consumo es generalizado para determinar si es o no viable incorporarlos a la estructura alimentaria nacional.

El proyecto No. 17, Suministro de alimentos a zonas críticas, define el concepto de zona crítica en el que ubica 782 municipios vinculándolos al diseño y ejecución de -

los esquemas COPLAMAR-CONASUPO.

El proyecto No. 18, Tecnología de Alimentos, formula un cuerpo de criterios acordes para lograr la autonomía tecnológica y una racionalización de costos y abatimientos de mermas en áreas estratégicas.

El proyecto No. 19, Promoción y Educación para la Producción y el Consumo, programa una campaña de difusión masiva utilizando los medios adecuados para formar una cultura nutricional realista y basada en las disponibilidades e idiosincracia del país. Simultáneamente se prevé la difusión de prácticas agrícolas acordes al S.A.M.

Y finalmente el proyecto No. 20, Análisis Legal y administrativo del Sistema Alimentario Mexicano, presenta al proceso de ejecución del S.A.M. como un esfuerzo dentro de la Reforma Administrativa que implica el apoyo de instrumentos jurídicos que lo hagan factible.

El S.A.M., en conjunto, es un planteamiento estratégico que presenta metas de consumo alimentario contenidas principalmente en la Canasta Básica Recomendable y acciones para cumplirlas desde dos vertientes:

- a. Un rápido aumento en la producción de alimentos bá

sicos, y

- b. Apoyos múltiples al consumo de las mayorías del país.

A la Canasta Básica Recomendable (CBR) se le presenta como un instrumento de planificación porque relaciona las necesidades nutricionales de la población con las posibilidades de producir los satisfactores. En otras palabras, y utilizando la referencia del Primer Planteamiento de Metas de Consumo y Estrategias de Producción de Alimentos Básicos para 1980 - 82, hace coherentes los requerimientos nutricionales, con el potencial y las metas productivas de la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, y la industria alimentaria.

Por ello cumple con cinco requisitos fundamentales:

1. Cubre los mínimos nutricionales;
2. Considera los costos de producción de los bienes primarios que inciden en el precio final de los alimentos que la componen;
3. Considera la capacidad de compra de la población;
4. Considera los hábitos de consumo nacional y regional; y
5. Considera el potencial del país en recursos humanos y materiales del sector agropecuario y pesquero, y de la industria alimentaria para producirla.

En virtud de que el S.A.M. maneja una población objetivo que tiene un déficit alimentario serio, y de que las necesidades de consumo son diferentes en una sociedad rural y en una urbana, el S.A.M. propone manejar diferentes canastas.

Por un lado la Canasta Básica Recomendable Nacional con un costo aproximado de \$ 16.00 pesos diarios por persona; por otro, la Canasta Básica de la población-objetivo, con un costo de \$ 13.00 diarios per cápita; y, finalmente, se elaboran otras tres para las grandes regiones del país: norte, golfo y sureste.

Es interesante observar que no sólo se plantean metas para hacer llegar a la población estas canastas, es decir se toman medidas en las instancias de producción y distribución; sino que también se motiva a la población para que las acepte y consuma.

Al respecto, en el S.A.M. se considera que:

"... producir y distribuir los alimentos de la canasta básica recomendable en cantidad, calidad y precio adecuados a los requerimientos del consumo no basta. Se requiere, además, que los consumidores identifiquen la satisfacción de sus necesidades alimenticias en estos productos, lo que actualmente no ocurre por efecto de la publicidad comercial que ha impuesto distorsiones

empobrecedoras a los hábitos alimentarios nacionales, a los que no escapa la población de escasos recursos..."

Para atacar a ese "enemigo" el S.A.M. emplea los recursos que tiene el gobierno para organizar una campaña permanente en los medios de difusión a fin de reorientar los hábitos de consumo impuestos por la industria alimentaria; con ello se pretende lograr la incorporación de la canasta básica recomendable a la dieta habitual de la población.

Además, por medio de programas educativos, incluidos en los planes de estudios de la Secretaría de Educación Pública, se informa de las necesidades nutricionales del ser humano y las formas óptimas de satisfacerlas, con el mismo fin que los "cortes comerciales".

Hasta aquí se ha observado al Sistema Alimentario Mexicano como un plan nacional con un objetivo definido; ahora se extraeran de sus documentos cuatro estrategias que son primordiales para el logro de su objetivo:

- a. la ampliación de la frontera agrícola,
- b. el riesgo compartido,
- c. la investigación y tecnología, y
- d. la organización campesina.

Con la ampliación de la frontera agrícola se intenta incorporar a la tarea de producir alimentos todas aquellas tierras que sean aptas y elevar el nivel de producción de las - que ya se trabajan, especialmente se hace referencia a las áreas de temporal por ser las que tienen mayor potencial de respuesta.

Esta labor tiene señalado un orden de prioridades: Primero se intenta incorporar al cultivo tierras con características ecológicas propias, que ya hayan sido trabajadas, aunque estén ociosas por problemas de diversa índole; en segundo lugar, se busca la ampliación de áreas agrícolas por desmonte, en zonas que tengan infraestructura básica; en tercer lugar está planeada la incorporación de nuevas áreas al cultivo, fundamentalmente de tierras ganaderas con potencial agrícola. Tarea que se pretende realizar a través de un -- cambio en los sistemas ganaderos, en uno de los documentos del S.A.M., se habla de la reconversión de la ganadería a un sistema intensivo con el doble objetivo de liberar tierras al cultivo y elevar la productividad para atender eficientemente la demanda de leche y carne; y en cuarto lugar la incorporación de nuevas tierras mediante nuevos sistemas de riego.

Con el riesgo compartido se considera que, en virtud de que la estrategia de producción está especialmente concen-



trada en las zonas temporaleras, era necesario plantear el riesgo que significa para los agricultores de estas zonas la siembra. Un riesgo que expone, año tras año, su trabajo y su inversión; por ello, se propone que el Estado los apoye - compartiéndolo con ellos a fin de abatir los cálculos que -- propician escasas inversiones, tierras y recursos ociosos, por un lado, y por otro asegurándoles la alimentación y el ingreso mínimo. Las erogaciones que se hagan, continua la propuesta, saldrán de un Fondo de Riesgo Compartido a fin de no comprometer las metas del S.A.M. y su sano financiamiento.

Bajo el rubro de investigación y tecnología, se pretende subsidiar, por la vía de insumos, investigación y extensión el cambio tecnológico, dado que la producción de los campesinos de las zonas temporaleras es tan pequeña que no pueden incorporar un cambio tecnológico que implique una modernización violenta, porque arriesgan su subsistencia ya que buena parte de esa producción es autoconsumida y porque el trabajo campesino es remunerado por abajo de los salarios mínimos.

Con esta investigación se busca una concepción tecnológica apropiada para ellos como la mejor forma de inducir el crecimiento agropecuario.

Con la organización de productores y partiendo de la base que el S.A.M. "instrumentará sus acciones de acuerdo a los postulados del artículo 27 constitucional y las formas de tenencia fundamentales, definidas por la Constitución del 17: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad...", se pretende apoyar formas de organización que disminuya la actual polarización en cuanto a la distribución de la tierra, agua, capital y tecnología.

Proponen cinco alternativas de organización, todas empresariales:

- Empresas ejidales locales compuestas por campesinos de uno o varios ejidos.
- Empresas campesinas integradas con unidades de ejidos y pequeños productores.

Estos dos tipos tienen acceso al capital y a la industria limitados, pero podrían, según el documento del S.A.M., constituirse como cooperativas de producción en las que el Estado participe con financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

- Empresa regional o nacional con participación estatal y campesina.

- Empresa estatal sin participación campesina para - ciertos productos.
- Empresa estatal con participación de la iniciativa - privada, para algunas líneas específicas.

#### 4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL.

Se le considera como un instrumento concebido de manera consciente y racional para motivar y organizar voluntades y recursos hacia los objetivos del PGD. Contiene cuatro grandes apartados:

a) El proceso de Desarrollo Agroindustrial. Diagnóstico; en éste se ubica la política económica seguida desde los años cuarenta basada, fundamentalmente, en el patrón de sustitución de importaciones y el papel que ésta jugó en la descapitalización del sector rural.

Se señalan las siguientes características del proceso de descapitalización en ese sector:

- Un crecimiento ágil y desigual que propició la producción de satisfactores no generalizados en desmedro del abasto al consumo popular básico.
- Una aguda concentración industrial favoreciendo mo-



nopolios y oligopolios en los mercados.

- La desnacionalización que ha favorecido la penetración de un consumo irracional, ha impuesto tecnologías de proceso y de producto, y, finalmente, ha condicionado la evolución de una determinada oferta agropecuaria.

- Un alto grado de concentración y control en el procesamiento haciendo a un lado la injerencia de productores.

- Un patrón tecnológico que ha acentuado la intensidad en el capital haciendo negativo el efecto multiplicador que el crecimiento agroindustrial podría haber tenido sobre el empleo.

b) Las Prioridades Nacionales y el Desarrollo Agroindustrial. En este capítulo se señalan los siguientes objetivos a fin de propiciar un cambio en las estructuras de distribución y control de los productos:

- Autosuficiencia en los productos básicos de consumo popular.

- Creación de fuentes de empleo en el medio rural.

- Aumento de ingresos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

- Establecimiento de una base productiva agroindustrial

que coadyuve a un desarrollo rural armónico e integral.

- Mejoramiento de la dieta popular.
- Desarrollo de un patrón tecnológico y organizativo agroindustrial.
- Reducción del déficit externo del país.

Vinculando estos objetivos con las metas del PNDI y el PGD en la economía nacional para corregir las distorsiones que ha impuesto el crecimiento polarizado.

c) Lineamientos de estrategia. Se presentan estrategias que abarcan los intereses de los sectores involucrados en el desarrollo agroindustrial para propiciar el cambio, señalando cinco prioridades:

I. Los esquemas de propiedad y organización social para el trabajo, buscando consolidar la agroindustria campesina, la intervención estatal en los procesos agroindustriales, la participación del sector social y revertir el proceso de desnacionalización.

II. La naturaleza de la producción ha de contribuir con productos alimenticios elaborados a la canasta básica recomendable propuesta por el S.A.M.

III. La generación de empleo e ingresos en el medio rural, explicando que el potencial de la agroindustria para la generación de empleos surge del carácter y diversidad de las actividades que conforman sus procesos productivos.

También se hace hincapié en la importancia del empleo de una tecnología apropiada para resolver el dilema entre la producción y el empleo.

IV. El desarrollo rural, determinando el fortalecimiento de la acción institucional mediante la delimitación de distritos agropecuarios de riego y temporal, iniciando las actividades de promoción en ellos y cumpliendo con el modelo establecido por el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y en base al Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.

V. La integración productiva y ámbito de incidencia del Plan, diseñando una política nacional que busca la transformación de los esquemas de producción e implica la adopción de un marco analítico que permita la concepción global de los procesos productivos.

d). Instrumentos. En este capítulo se comprenden las normas mediante las cuales se orienta, induce y regula el -

comportamiento de los sectores público, privado y social a fin de que se aboquen a las acciones propuestas para el logro de los objetivos.

Las acciones que se proponen se refieren a: la definición, conducción y coordinación de la política agroindustrial; el desarrollo de la agroindustria alimentaria y no alimentaria; el inventario nacional de proyectos de inversión agroindustrial; la promoción agroindustrial; la asistencia operacional; y, la información agroindustrial y apoyo metodológico.

#### 5. PROGRAMA DE FOMENTO PARA LA AGROINDUSTRIA.

Siguiendo los objetivos del PNDI y el de Desarrollo Agroindustrial, contiene cuatro capítulos:

a) Lineamientos Generales de la Política. En éste se recapitula sobre las metas a alcanzar señaladas en los documentos de planificación citados, especificando que este programa contiene un propósito esencial que involucra las tres principales áreas del sector agroindustrial: alimentos básicos, insumos estratégicos y productos básicos no alimentarios.

b) Objetivos. Se agrupan en tres grandes rubros:

b.1. Industrialización de alimentos de consumo humano, al que corresponden acciones como el apoyo a la producción de materias primas para la industria alimentaria; la inducción de la plena participación de los productores en la transformación de sus productos, especialmente el sector social; el fomento de la producción de nutrientes de calidad; el impulso a la integración vertical; la inducción de la localización de establecimientos de transformación agropecuaria en los sitios donde se encuentra la materia prima; el apoyo a la Canasta Básica Recomendable con un porcentaje de la capacidad de producción; y cubrir las necesidades alimentarias de la población.

b.2. Industrialización de insumos para el sector agropecuario. Bajo este rubro se hace referencia a la relación que existe entre los sectores agropecuario e industrial, así, las acciones para el logro de este objetivo están encaminadas al fortalecimiento de las empresas públicas que se dedican a la fabricación de este tipo de insumos y al apoyo de productores nacionales.

b.3. Otros productos agroindustriales, rubro bajo el que agrupan los criterios que norman la industrialización de productos primarios no alimenticios.

c) Apoyos del Gobierno Federal. Contemplan apoyos -



generales como son estímulos fiscales, precios diferenciales, modalidades preferenciales de adquisición de bienes y apoyos financieros para la compra-venta de insumos y productos, el equipamiento industrial y la exportación o substitución de importaciones para todas las actividades referidas en el -- primer capítulo. Y otros especiales para las inversiones que reunan alguna característica como: correspondencia con el primero y uno o más de los criterios que establece el -- Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial para calificar a la agroindustria prioritaria; y, sobrepasar los compromisos mínimos establecidos por el programa en forma significativa.

c) Compromisos del sector agroindustrial. Estos compromisos se señalan como normas para los productores agroindustriales que deseen beneficiarse de los apoyos descritos en el capítulo anterior.

Estan agrupados en tres rubros:

- Industrialización de productos alimenticios para consumo humano que comprende la garantía de una integración nacional del 100 % desde el inicio de operaciones, siempre y cuando se compruebe una disponibilidad suficiente de insumos y materias primas; la utilización de alternativas de producción intensiva en mano de obra en condiciones semejantes de costo y productividad; la presentación de un programa para el desarrollo de la productividad en el que se consideren

la utilización óptima de la capacidad instalada, la signifi  
cación de métodos de trabajo, la economía en el uso de enva  
ses y embalajes, y el procesamiento de diversos productos,  
buscando minimizar los efectos de la estacionalidad en la -  
producción agropecuaria y pesquera; el abastecimiento del -  
mercado nacional, con su producción, exportando únicamente  
en caso de excedentes comprobados; la distribución de sus  
productos en forma racionalizada; la atención preferente de  
organismos como CONASUPO, la Impulsora del Pequeño Comercio,  
las tiendas de Sindicatos y Cooperativas y demás que estén  
orientados a regular la oferta de bienes básicos en benefi-  
cio de grupos mayoritarios; la incorporación en sus produc-  
tos de los avances que se desarrollen en materia de calidad  
y enriquecimiento nutricional; y, contribuir a los planes y  
programas establecidos por el Gobierno Federal.

- *Industrialización de insumos para el sector agrope-*  
*cuario y forestal que comprende: el establecimiento de plan*  
*tas con capacidad productiva equivalente a los procesos más*  
*rentables en el mundo; el inicio de operaciones con una in-*  
*tegración del 70 % mínimo; compensar con exportaciones el*  
*50 %, mínimo, de las divisas erogadas en importaciones de -*  
*materias primas; y, limitar sus pagos por tecnología a la*  
*ingeniería básica.*

- Otros productos agroindustriales que incluye la se-  
lección de escalas eficientes de operación y el uso intensi

vo de mano de obra local; la promoción de la asociación participativa; la incorporación de exigencias de calidad que se requieran para competir en el mercado internacional; y, el fomento de empresas colaterales que brinden servicios - especializados en los proyectos de envergadura.

6. PROGRAMA NACIONAL AGROPECUARIO Y FORESTAL Y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO.

El primero es un programa anual. El de 1981 se elaboró siguiendo los lineamientos establecidos en el Sistema Nacional de Planeación, el S.A.M. y la nueva Ley de Fomento Agropecuario.

Se prevé un aumento sustancial en la producción, en relación a 1980, debido, entre otras cosas, a la ampliación de la frontera agrícola, a los apoyos del S.A.M. y al rescate de tierras ociosas.

En este programa se contemplan los impulsos a los productores contenidos en el S.A.M. como son el Programa de Riesgo Compartido; el combate de plagas; la elevación del precio de garantía del maíz; el otorgamiento de financiamientos para operaciones financieras, la asistencia técnica y la mecanización; y la distribución de semillas mejoradas.

El segundo, Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, es el resultado de un impulso a este sector a partir del establecimiento de la zona económica exclusiva de 200 millas. Su política está caracterizada por mayor aportación de recursos financieros, por el incremento de la flota pesquera, por la consideración de un aumento en las ventas en un mercado concentrado y el establecimiento de programas y acciones en materia de educación pesquera. Sus lineamientos fueron adecuados a las políticas del S.A.M., y del Plan Global de Desarrollo cuando éstos aparecieron.

#### 8. MARCO JURIDICO. (1)

El artículo 27 constitucional es la piedra de toque del marco jurídico en el que está inserto este conjunto de decisiones políticas, ya que permite la existencia conjunta de la propiedad ejidal, la propiedad comunal y la propiedad privada tanto de tierras como de aguas en los requisitos señalados en el artículo citado.

En virtud de la importancia que tiene para la autosuficiencia alimentaria el régimen de la propiedad de tierras y aguas es menester citar también los siguientes ordenamientos:

a) Ley Federal de la Reforma Agraria (D.O. 16 de abril de 1971), que señala las autoridades agrarias y sus atribu-

ciones; define la organización económica y política, así como la extensión y procedimientos de dotación, fusión, división, expropiación de tierras y bienes de propiedades ejidales y comunales; define el procedimiento agrario y sus instancias; define los bienes inafectables; ordena la inscripción en el Registro Agrario Nacional de los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o aguas y sus modificaciones; impone la obligación de planeación agraria y señala las sanciones en caso de responsabilidad agraria.

b) Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General (D.O. 21 de enero de 1926) y su reglamento (D.O. 26 de mayo de 1926) en los que se especifican las condiciones bajo las cuales los extranjeros (personas físicas o morales) pueden adquirir el dominio de tierras y aguas.

c) Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera (D.O. 9 de octubre de 1948), en donde se señalan las superficies de la pequeña propiedad inafectable, definiéndose las clases de inafectabilidad (agrícola y ganadera); la duración de las mismas; los trámites de solicitud de concesiones de inafectabilidad; los requisitos para que se concedan; las obligaciones de los concesionarios; las causas de derogación de los decretos de inafectabilidad; los procedimientos

tos de ejecución de los decretos de concesión y los derogatorios; y, los procedimientos de señalamiento de áreas inafectables dentro de predios afectables.

d) Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías (D. O. 7 de febrero de 1951), en donde, además de definir cada uno de los términos, se señalan los procedimientos para adquirir este tipo de terrenos que puede ser, inclusive, en forma gratuita para quienes tengan capacidad física para la agricultura, legal para contratar, deseos de dedicarse a las labores del campo en forma personal y cuyos bienes no excedan de un valor de \$ 3,000.00 M.N.

e). Ley Federal de Aguas (D.O. 11 de enero de 1972), importante para los efectos de la presente tesis no sólo porque se refiere a la propiedad de las aguas, sino porque regula su explotación, uso y aprovechamiento nacional a fin de distribuir equitativamente los recursos hidráulicos.

Delimita los distritos de riego, de drenaje y protección contra inundaciones y de acuacultura.

f) Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional (D.O. 21 de abril de 1936), aplicable en lo que no se oponga a la Ley Federal de Aguas mientras se expide su reglamento, así como el Reglamento de la Ley del 19 de diciem

bre de 1956 en materia de Aguas del Subsuelo (D.O. 27 de febrero de 1958).

g) Reglamento del artículo 124 de la Ley Federal de Aguas (D.O. 3 de diciembre de 1975), en el que se establece el procedimiento para otorgar concesiones de aguas para riego.

h) Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional, relativo a la zona Económica Exclusiva (D.O. 13 de febrero de 1976), que legisla sobre una materia muy discutida a nivel internacional, pero que permite a México aprovechar los recursos que se encuentran en los límites de las 200 millas, especialmente en la pesca.

En cuanto a la organización de la producción y aprovechamiento y conservación de recursos agropecuarios y pesqueros el marco jurídico mexicano cuenta con los siguientes ordenamientos, además de los ya citados:

a) Ley de Fomento Agropecuario (D.O. 2 de enero de 1981) cuyo objetivo, claramente definido en el artículo 1º, es el fomento de la producción agropecuaria y forestal para satisfacer las necesidades del país y al mismo tiempo elevar las condiciones de vida del campo.

Para lograr su objetivo, hace imperativa la realización de planes y programas de desarrollo agropecuario y forestal; define el concepto de distrito de temporal, su establecimiento, delimitación, aprovechamiento y organización; hace factible la apertura de la frontera agrícola, en los términos y prioridades marcadas por el S.A.M. señalando el procedimiento para la ocupación temporal de tierras ociosas; permite la asociación voluntaria entre ejidos, comunidades y pequeños propietarios en unidades de producción; fomenta el agrupamiento de minifundios; crea el Fideicomiso de Riesgo Compartido; permite el acceso a la asistencia técnica y al crédito de productores con ciertas características; y, finalmente, establece recursos y sanciones.

b) Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas (D.O. 25 de abril de 1980), que establece los lineamientos a través de los cuales se administran y funcionan las colonias agrícolas y ganaderas.

c) Ley Federal para el Fomento de la Pesca (D.O. 25 de mayo de 1972), reglamentaria del artículo 27 constitucional en la medida que regula el fomento y aprovechamiento de la flora y la fauna acuáticas como elementos naturales susceptibles de apropiación y su objetivo es la pesca, la protección de la flora y fauna acuáticas, la investigación de los recursos y el cultivo de las especies, y la regulación de los mercados interno y externo de la producción pesquera -



(artículo 1º).

- d) Ley Federal de Caza (D.O. 5 de enero de 1952).
  
- e) Ley de Conservación del Suelo y Agua (D.O. 6 de julio de 1946), cuyo objetivo es la conservación de los recursos de suelos y aguas básicos para la agricultura nacional.
  
- f) Ley Forestal ( D.O. 16 de enero de 1960) y su reglamento (D.O. 23 de enero de 1961), en donde se prevén los casos en que puede realizarse el desmonte para habilitar tierras al cultivo, y se toman medidas contra la erosión entre otras disposiciones.

En cuanto al crédito y recursos financieros:

- a) Ley que crea el fondo de garantía y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura (D.O. 31 de diciembre de 1954) y su reglamento (D.O. 6 de mayo de 1955).
  
- b) Ley General de Crédito Rural (D.O. 5 de abril de 1976).
  
- c) Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesina (D.O. 2 de enero de 1981)
  
- d) Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero (D.O.

30 de diciembre de 1961) y su reglamento (D.O. 6 de septiembre de 1963).

En cuanto a la comercialización de los productos alimenticios:

a) Ley que crea la Administración General de los Rastros del Distrito Federal (D.O. 31 de diciembre de 1947).

b) Ley de asociación de productores para la distribución y venta de sus productos (D.O. 25 de junio de 1959).

c) Decreto por el que se crea el organismo público federal descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (D.O. 1° de abril de 1961), organismo con facultades para intervenir en los mercados de consumo como regulador en los términos del artículo tercero.

d) Reglamento sobre artículos de Consumo Necesario (D.O. 23 de diciembre de 1941), el cual se puede señalar como un antecedente importante de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

e) Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en Materia de Monopolio (D.O. 31 de agosto de 1934), la que, al igual que el propio artículo 28 constitucional, prohíbe la



existencia de monopolios, estancos o cualquier acto que tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, distribución o comercialización de bienes y servicios excepto en los casos expresamente señalados por el precepto constitucional y su Ley Orgánica.

f) Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (D.O. 30 de diciembre de 1950), ordenamiento que faculta al Ejecutivo Federal para imponer precios máximos y en general para intervenir en la producción y comercialización de artículos alimenticios de consumo generalizado, entre otras cosas.

g). Ley Federal de Protección al Consumidor (D.O. 22 de diciembre de 1975).

Para completar este marco es menester citar, además de una serie de disposiciones en materia sanitaria como la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos (D. O. 13 de diciembre de 1974), el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que prevé la existencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria y el Departamento de Pesca, cada uno de los cuales tiene facultades específicas para concurrir ya sea en la planeación, producción o comercialización



de productos alimentarios. Y, finalmente la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera (D.O. 9 de mayo de 1953).

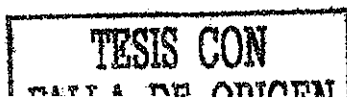
#### 9. EVALUACION.

Comparativamente el marco jurídico en donde se desenvuelve la política alimentaria nacional es mucho más rico que el de la política de energéticos; sin embargo, es menos eficaz ya que el Estado no tiene el control sobre las empresas que intervienen en la producción, transformación y comercialización de alimentos, mismos que son en su mayoría, reconocidas firmas transnacionales (2).

Parece que la crisis alimentaria, en vez de llegar a su fin, se agrava. Sobre todo por la sequía que azotó al país en 1980 de la que aún no se han recuperado los productores de alimentos.

Para evaluar objetivamente las decisiones políticas en esta materia, el investigador se enfrenta a la falta de congruencia en las informaciones. Por un lado los datos de gobierno normalmente hablan de cifras muy halagüeñas a futuro y por otro las noticias las desmienten.

En noviembre de 1980 (3) se realizó una reunión de evaluación del S.A.M., en donde se expresó que este sistema ha



sido "defraudado" por comerciantes sin escrúpulos y por los precios de garantía fijados; que falta mucho por hacer; que existe un crecimiento anárquico en la agroindustria propiciatorio de fracasos repetidos en varias zonas del país en la concreación de las políticas del S.A.M.

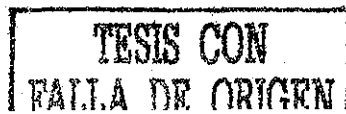
En el IV Informe de Gobierno López Portillo, después de manifestar su descontento por las críticas que no consideraban los factores del clima, manifestó que la producción agropecuaria y forestal tuvo un valor de 347 mil millones de pesos, ocupando un mil 144 millones de jornadas-hombre. El volumen de la producción de arroz, frijol, maíz, trigo, cebada y sorgo decreció en un 17.9 % con respecto a 1978 y las oleaginosas se incrementaron en un 34 %. En cuanto al sector ganadero registra incrementos de 6.9 % en la producción de carnes de bovinos, porcinos y aves; en un 2 % de leche y un 8.4 % de huevo.

Comparar cifras es relativamente sencillo. Comprar alimentos a precios accesibles es más difícil. La sequía del año pasado y el aumento de la población en una tasa mayor al crecimiento económico han alejado la meta que se pretende alcanzar en materia de alimentos: la autosuficiencia.



NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Ordenamientos que directa o indirectamente estén relacionados con la producción de alimentos son muchísimos, en este punto se realizó un esfuerzo por recopilar los más importantes dejando fuera muchos reglamentos y decretos, pues no son el tema central de la tesis y lo importante es dar una referencia, no un listado exhaustivo.
  
2. Son pocas las empresas de capital exclusivamente mexicano, entre ellas se pueden mencionar Industrias Bimbo S.A. y Herdes, S.A., sin embargo ésta última tiene contratos peculiares de administración con Mac.Cormik de Mexico, S.A. reconocida firma transnacional. Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero en su obra "La Inversión Extranjera en México" y Fernando Fajnzylter y Trinidad Martínez Tanango en "Las empresas transnacionales y su proyección en la Industria Mexicana", realizan un estudio serio presentando cuadros estadísticos muy significativos.
  
3. Uno mas Uno, 9/IX/80.



C A P I T U L O   V I  
EL DERECHO EN UNA SOCIEDAD DINAMICA

1.    PRESENTACION.

El Derecho como conjunto de normas que imponen a los individuos determinadas conductas a seguir en sus relaciones con otros individuos considerados iguales, es un concepto - que ha perdido fuerza, después de muchos años de vigencia, para dar paso a una nueva idea en la que el hombre como ser individualista ha dejado de ser el protagonista principal de la obra jurídica.

Esta nueva idea se centra en un hecho real: no todos los hombres tienen las mismas oportunidades sociales, no todos los hombres tienen el mismo poder económico o político, por ende, no todos los hombres son iguales.

LIBERTE, EGALITE, FRATERNITE, principios emanados de la Revolución Francesa, son conceptos individualistas que pretendieron, en el siglo XVIII, proteger a los ciudadanos de un monarca que los oprimía.

En la segunda mitad del siglo XX, cuando todas las naciones se enfrentan a la sobrepoblación, a la escasez de alimentos y al agotamiento de los recursos naturales, el Estado(1)



ha dejado de ser el enemigo a vencer para convertirse en un ente coordinador de los esfuerzos sociales, como quedó apuntado en el capítulo III.

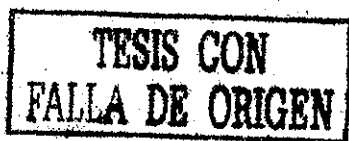
De estos dos fenómenos ha surgido un nuevo concepto jurídico: El Derecho Social, como una nueva forma de estudiar el aspecto jurídico. Radbruch (2) afirma que el Derecho Social "es el resultado de una nueva concepción del hombre por el Derecho".

Históricamente se ha demostrado que el conjunto normativo que resulta de las decisiones políticas de un gobierno de terminado pueden cambiar las estructuras sociales en ambos sentidos. En México se puede hacer mención de la política - Cardenista que en 1938 culminó no sólo con la reivindicación para el país de uno de sus más grandes recursos naturales, sino que dignificó al trabajador petrolero y junto con éste a los mexicanos en general.

El Derecho puede ser factor de cambio social, es cierto, pero también puede ser un gran obstáculo.

En este capítulo se señalarán algunos aspectos considerados como importantes para ubicar el papel del orden jurídico dentro de una sociedad en proceso de cambio.

## 2. DINAMICA SOCIAL.





Posiblemente no sea aventurado expresar que el dinamismo de una sociedad está directamente relacionado con su crecimiento y la consiguiente escasez de satisfactores para las necesidades más apremiantes. "La necesidad despierta el ingenio y agudiza los sentidos"; expresa la sabiduría popular, y es tan válida para un individuo como para una comunidad.

Marx (3) afirmó que:

"el conjunto de las relaciones de producción forma la estructura de la sociedad, la base real sobre la que se levanta una superestructura jurídica y política a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material determina el proceso social, político y espiritual de la vida en general. No es la conciencia de los hombres la que determina su ser, sino al contrario, su ser social determina su conciencia".

Así pues, las relaciones entre los individuos mueven el engranaje social, mientras más sean los individuos que interaccionan más rápido será el movimiento.

El problema está en el tipo de movimiento y su dirección. Pueden darse movimientos antagónicos, productores de tensiones sociales, generadores de conflictos; o pueden ser

movimientos armónicos solidarios en acciones y aspiraciones. Uno y otro pueden ser organizados y encausados en dirección a una sociedad más justa, o pueden evolucionar sin una dirección determinada provocando mayores desigualdades.

En toda sociedad existen grupos de poder y grupos de presión. Los primeros tienen la autoridad, normalmente fruto de su legitimación, para controlar las acciones sociales; y pudiendo darse desde dentro del núcleo social o actuar desde el exterior.

Chinoy (4) sostiene que existen dos formas de control social: internas o desarrollables y externas o situacionales, ambas ligadas entre sí y que explican el dinamismo que existe entre el individuo y la sociedad; entre los grupos de poder y los grupos de presión.

De cualquier manera esto reafirma el postulado inicial en virtud de que los grupos de poder, a fin de seguir sustentándolo, deberían actuar en forma más rápida y eficaz, propiciando de alguna forma el cambio social, a fin de dar solución, aunque sea de manera provisional, a los problemas más apremiantes de una sociedad en constante crecimiento.

Algunos autores (5) relacionan, inclusive, el origen de la preocupación por el control de la natalidad en la de-

presión económica de los años treinta como un mecanismo para dar tiempo a las fuerzas de producción, que citara Marx y para estabilizar las relaciones de intercambio.

Las decisiones políticas nacionales que pueden calificarse de modernizantes, responden cabalmente a esa estructura. La explosión demográfica ha llegado a tal punto que los modelos de desarrollo empleados hasta los años sesenta resultaron insuficientes e ineficaces. Petróleo y alimentos son exclusivamente dos muestras de ese fenómeno.

### 3. EL DERECHO COMO PRODUCTO SOCIAL.

Todo ser humano requiere para un desarrollo emocional equilibrado marcos de referencia muy claros. Necesita saber que esperan de él sus padres, sus hermanos, su grupo social, o su comunidad; igualmente necesita tener claro en su mente qué puede esperar él de ellos; saber las reglas del juego para poder adecuar sus acciones, su conducta a ellas.

Esta necesidad se complementa con lo que Villardo Toranzo (6) denomina como la vivencia de la justicia que él define como:

"un aspecto de la dimensión moral del ser humano, según el cual éste percibe que el desarrollo y perfec-

ción de la propia personalidad están condicionados al desarrollo y perfección de otros seres humanos".

Son, pues, dos aspectos que aporta cada ser humano en sus relaciones con otros.

Cuando estas relaciones se vuelven más complejas hacen su aparición los grupos sociales y con ellos las costumbres como un fenómeno síquico colectivo.

Groppali (7) afirma que las costumbres son

"un producto de las exigencias sociales, que en un momento determinado se manifiesta por medio de individuos que más que otros saben dar forma, por sus calidades personales, a las necesidades de las masas".

De estas costumbres a las normas coercitivamente impuestas no hay más que un paso, que generalmente está representado por una lucha política por el poder entre los diferentes grupos o clases sociales que configuran un Estado; o como una autolimitación de este último (8). En el primer caso se habla de un compromiso con el que se termina el conflicto y se busca una forma de vida común (costumbres) para el futuro.

Se afirma (9) que el Derecho sólo puede surgir en una

sociedad humana pues sólo el hombre posee facultades mentales que le han permitido descubrir que reprimiendo ciertas conductas o costumbres no deseadas y eliminando a sus autores, se logra disminuir su repetición en beneficio de la colectividad. Es pues, el Derecho, el resultado de una tensión social que surge por la convivencia.

Derecho y Sociedad se alimentan y dan vida recíprocamente. El Derecho es hecho por la Sociedad y hace a la Sociedad. Miguel Reale (10), jurista brasileño afirma que:

"... O DEREITO E UMA DIMENSÃO DE VIDA HUMANA, UN REFLEXO DOS MODOS DE EXISTENCIA. SE FALTA UNIDADE NA COMPREENSÃO EXISTENCIAL, O DEREITO NÃO POSSUI UNIDADE E TRANQUILIDADE NAS SUAS ESTRUTURAS FORMAIS". (11)

Aunque se ha hablado en forma exhaustiva de estas relaciones de tal suerte que podrían darse por conocidas, es menester hacer hincapié en unos conceptos básicos para dar congruencia a las ideas que más adelante se expresarán, en relación con los problemas socio-económicos que se presenten.

a) El Derecho es un conjunto sistemático y racional(12) de normas sociales que guían la conducta de los hombres quienes se someten a ellas por constituir un mandato apoyado en la autoridad de la comunidad. De esta autoridad emana el

poder coactivo de las normas.

b) El Derecho es un producto de la actividad del hombre, por lo tanto, al igual que éste, está condicionado por las circunstancias del momento histórico (intereses, presiones, necesidades sociales, políticas o económicas) en que vivió el legislador que las promulgó.

c) El Derecho es un mecanismo social que supone juicios de valor (por lo tanto jerarquiza los actos que reglamenta), empleado para organizar y coordinar, en base a la justicia, las acciones de todos a fin de lograr los fines sociales (13).

d) El Derecho es promulgado por el Estado, cuerpo social como una actualización, formalización e institucionalización del pensamiento y la voluntad comunitaria que le da vida (14), ajustándose al proyecto de vida social que ella tiene en un momento histórico dado (15).

e) Y, finalmente, el Estado, por medio del Derecho, es el único ente capaz de organizar, como quedó apuntado en el capítulo III, las relaciones sociales no sólo de dominación y subordinación, sino de coordinación (acuerdo de voluntades vía contractual) cooperación y colaboración y la solidaridad.



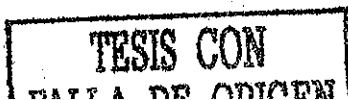
Es preciso recordar la opinión de Novoa Monreal (16):

"..., la solidaridad es más bien una disposición ética del ser humano, consiste en su voluntad altruista de colaborar con los demás en la obtención de fines comunes, pero ella resulta de tal manera indispensable para la mejor organización y buen éxito de la vida social que es permitido al legislador exigirla a todos los individuos como una obligación jurídica y obtener que ella se generalice dentro del cuerpo social por medio de la virtud educativa que se reconoce a la Ley".

En este contexto se concluye, lógicamente, que dentro de una sociedad dinámica se da un Derecho igualmente dinámico. Las instituciones jurídicas evolucionan junto con los intereses de la sociedad que las mantiene en vigor. Un ejemplo muy claro es la propiedad que en un principio no se transmitía junto con el dominio de un bien, y que ha evolucionado hasta contener el concepto de propiedad social.

En este contexto Eduardo Novoa Monreal (17) acertadamente expresa:

"Las normas jurídicas deben adaptarse constantemente a la evolución y cambios que experimenten las ideas políticas directrices y a las variaciones continuas del -- ambiente social, que exigen alterarlas para mejor cum-



plir esas ideas, aun cuando estas mismas permanezcan inalterables por un tiempo. Las fórmulas jurídicas tienen que ser dinámicas y hallarse en reelaboración permanente, porque la sociedad y sus concepciones políticas tienen la movilidad de los organismos vivos".

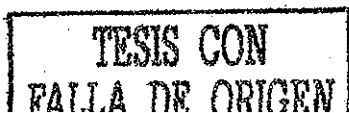
#### 4. EL DERECHO COMO REGULADOR DEL CAMBIO SOCIAL.

Hasta aquí se ha presentado al Derecho como un producto de las relaciones sociales y al Estado como coordinador de las mismas para lograr una sociedad más justa.

Ahora toca ver cómo a través del Derecho se puede lograr ese cambio.

Retomando las palabras de Novoa Monreal (18) cabe expresar que por mucho que se esfuerce un legislador por dictar normas adecuadas al movimiento que se vive, cuando estas son promulgadas ya acarrean un desfase en relación a su objeto. Por ello casi todos los autores revolucionarios presentan al Derecho como un lastre para el cambio social.

Sin embargo, siendo el Derecho un producto social debe responder a las necesidades de los individuos que la forman, permitir su desarrollo integral y su dignificación, sin llegar al extremo de que sus derechos, individualmente conside-





rados, estén por encima de los derechos de la sociedad, con lo que se estaba definiendo un primer acercamiento al cambio social.

En realidad el obstáculo al cambio no se ubica en el Derecho sino en los grupos de poder como lo señala José Chanes Nieto (19) al afirmar que:

"... quienes detentan la riqueza tratan de dominar al poder público con el fin de que actúe en su exclusivo beneficio, y además, se ostentan como intérpretes de la opinión social mediante su control o influencia sobre los medios de comunicación colectiva, a través de todo tratan de imponer su particular proyecto de sociedad y aun de cambio, pero en este caso para recobrar situaciones de privilegio o para acrecentar las que aun conservan basadas en desequilibrios que permiten la existencia del analfabetismo frente al elitismo cultural, de la miseria de grandes grupos frente a la opulencia de algunos, de la democracia formal frente a la dominación política de pocos, de la ineficacia administrativa en la mayoría de las actividades públicas y privadas frente a la eficacia de los menos, de la solidaridad de unos cuantos frente al egoísmo de las mayorías, de la honradez de los menos frente a la corrupción generalizada".



En México se cuenta con un basto ejemplo de ello; la - constitución de 1917 es un programa de muy elevados principios de solidaridad social pero que día a día son pisoteados no sólo por las autoridades, sino por cada uno de los mexicanos en diversos grados. Desde 1950 se cuenta con una ley que permite al Ejecutivo Federal tomar medidas para evitar el acaparamiento y la especulación con productos básicos, misma que en su momento fué despiadadamente atacada por los círculos empresariales y actualmente ha sido relegada a un segundo plano.

De los capítulos que anteceden se puede afirmar que el legislador mexicano se ha preocupado por promover el cambio social, por buscar una forma de vida más justa para todos, por alcanzar la soberanía real, no sólo formal; sin embargo, se ha llegado a un momento de crisis porque no hay ley que pueda lograr todo eso sin la voluntad social de cumplir sus preceptos y sin un aparato administrativo eficaz.

Jorge Witker (20) señala con acierto que el protagonista del cambio social es el pueblo, la sociedad. Al derecho le corresponde integrar cuerpos normativos ágiles y eficientes que remuevan los obstáculos, sobre todo axiológicos y mentales, que el progreso colectivo encuentra a su paso. - Para ello debe estar adaptado a las condiciones económicas y a la realidad socio-política concreta.

Se entiende por un cuerpo normativo ágil y eficiente aquel que contenga normas generales que permitan un intercambio justo en las relaciones individuales y a la vez hagan imperativa la solidaridad social. Recordando en todo momento la crítica de Radburch (21):

"Cuanto más apegado a la vida, más concreto más casuístico sea un orden jurídico, más atado se hallará a su materia cultural y económica, y condenado a perecer con ella. Por el contrario, cuanto más alejado de la vida se halle, cuanto más abstracto y dado a las generalizaciones sea, en mejores condiciones se hallará para resistir a los cambios históricos y mantenerse a flote en ellos".

Y evitando pensar en las leyes como algo permanente e inmutable, concepto más acorde a la época en que la vida y costumbres eran más estables, pero buscando en todo momento congruencia en las disposiciones que se dictan a fin de que sean un verdadero conjunto sistemático y no una serie de paliativos para las necesidades más urgentes sin una verdadera técnica y sin ninguna relación con el todo.

En estos momentos la tarea del legislador sería más trascendente si lograra dejar atrás esa idea de perpetuidad. Nova Monreal (22) expresa:

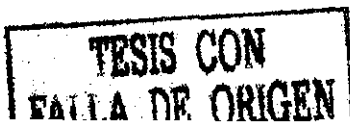


"Cuando el legislador cumple su misión propia debe obrar primeramente como definidor político, encargado de determinar las metas de gobierno en las cuales estima encaminadas las finalidades del bien público que le toca servir y, enseguida, como formulador de las normas reguladoras apropiadas para que aquellas se hagan realidad en la sociedad".

Respondiendo a las críticas que pudiere tener un ordenamiento genérico propiciatorio de un cambio social respecto del principio de seguridad jurídica hay que apuntar que ésta no se da por el conocimiento de todas las reglas, sino por la certeza de que las personas sólo pueden ser privadas de sus derechos mediante un juicio basado en leyes dictadas previamente. Independientemente de que un ordenamiento jurídico específico es tan vasto que es prácticamente imposible conocer todas las reglas del juego.

Haciendo referencia a los problemas presentados en los capítulos anteriores es importante considerar que la decisión política ya ha sido tomada, se ha definido el rumbo a tomar, y se ha implementado un conjunto de normas jurídicas que así lo reflejan.

Para lograr un cambio en las estructuras sólo hace falta la conciencia social, el deseo y el empleo de las fuer-



zas productivas en la dirección señalada bajo las nuevas reglas que actúan como reeducadoras del pensamiento de la colectividad.

##### 5. DERECHO SOCIAL COMO RESPUESTA A LA DINAMICA SOCIAL.

No todas las relaciones sociales presentan una dinámica similar. Las relaciones familiares son un ejemplo de ello. Es cierto que actualmente existe dentro de la familia mucho más diálogo en la toma de decisiones del que existía hace escasamente 20 años, empero, básicamente, su estructura es la misma.

Ello explica que dentro del Derecho Privado, especialmente, no se observen cambios significativos en sus instituciones. Realmente no son necesarios. Como si lo es una complementación de algunas instituciones con miras a la protección de los más débiles en las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre comerciantes y consumidores, entre gobernantes y gobernados.

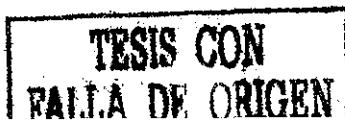
Esta necesidad, fruto de la dinámica y del cambio a los que se hizo mención anteriormente, ha dado origen a una serie de normas de carácter tutelar, dictadas en la mayoría de los casos bajo presión y con premura, para resolver problemas urgentes.

A este esquema corresponden, en México, el Derecho Agrario, el Derecho del Trabajo y el Derecho Económico; todos ellos pueden ser agrupados bajo el rubro de Derecho Social y son la respuesta a la demanda comunitaria de mejores condiciones de vida, de un reparto más equilibrado de los recursos y de los beneficios sociales.

Por su juventud carecen aún de estudios doctrinales tan amplios y profundos como los que existen en relación al Derecho Privado o al Derecho Público, pero ni eso, ni su falta de rigor en la técnica le pueden restar eficacia y validez como producto de una dinámica social específica que se vive en el momento histórico actual.

N O T A S

1. Al hablar de Estado, de ninguna manera se confunde con el término gobierno, ni se hace mención de dictaduras, o cualquier otro régimen de tipo totalitario en el que los elementales derechos del hombre se pisotean a diario en forma institucionalizada.
2. RADBRUCH, Gustav. "Introducción a la Filosofía del Derecho", p. 157.
3. Citado en GROPPALI, Alessandro. "Doctrina general del Estado", p. 130.
4. CHINOY, Eley. "La Sociedad", p.169.
5. MOORE, Wilbert. "Cambio Social", p. 120.
6. VILLORO TORANZO, Miguel. "Lecciones de Filosofía del Derecho", p. 474.
7. GROPPALI, Alessandro, op. cit., p. 106.
8. BODENHEIMER, Edgar. "Teoría del Derecho", pp. 230-237.
9. GROPPALI, Alessandro, op. cit., p. 101.
10. REALE, Miguel. "A Sociedade Contemporanea, seus Conflictos e a Eficacia Do Direito", Revista da Procuradoria General do Estado de São Paulo, No. 10, junio 1977, São Paulo.
11. "El Derecho es una dimensión de vida humana, un reflejo

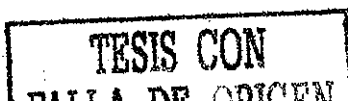


de las formas de existencia. Si falta unidad en la com  
presión existencial, el Derecho no poseé unidad y tran-  
quilidad en sus estructuras formales".

12. En realidad el calificativo de sistemático poco tiene  
que ver con el Derecho Social dadas las circunstancias  
en que se han dictado las normas que lo componen. Sin  
embargo, se conserva porque no es empleado para una de  
terminada rama de la ciencia jurídica, sino para su to  
talidad.

13. Al respecto Delos sostiene que "La justicia social es,  
en los miembros de la sociedad, la voluntad de dar a  
la sociedad lo que le es debido; tiene por correlativo  
el derecho de la Sociedad o del Estado sobre sus miem-  
bros. Nada de lo que ésta reclame del individuo puede  
ser exigido sino sobre la base de la justicia social;  
o de otra manera el Estado dejaría de reclamar lo que  
le es debido. Es ella la que integra al individuo en  
el cuerpo social y lo liga a éste último. Tiene por  
contraparte a la justicia distributiva que asegura a -  
cada individuo los beneficios de la vida social a los  
que tiene derecho: Una sirve al bien común y exige a  
los particulares todo lo que es necesario para consti-  
tuir una sociedad, un orden concreto y estable; la  
otra coloca a la institución social al servicio de la  
persona humana; una manifiesta, por sus exigencias im-  
perativas, la trascendencia del bien común; la otra,  
asegura su retorno al hombre, en quien se realizan fi-  
nalmente los valores sociales" (Le Fleur y otros. "Los  
Fines del derecho", p. 51 ).

14. Al respecto Héctor González Uribe afirma que "el Dere-  
cho está íntimamente ligado con la organización insti





tucional del Estado. Responde y está al servicio de la idea objetiva de un orden estable en la sociedad, como resultado de la conjugación armónica de los valores de justicia y seguridad. Para realizar estos fines el Derecho convoca a una serie de voluntades subjetivas que lo mismo son legisladores, administradores y jueces, en el terreno público, que los individuos y grupos sociales, en el campo privado. Hay, pues, una colaboración de muy diversas fuerzas para la creación del Derecho positivo".

15. NOVOA MONREAL, Eduardo. "El Derecho como obstáculo al cambio Social", p. 14.
16. Idem, p. 169.
17. Idem p. 81.
18. Idem, pp 31 a 45.
19. CHANES NIETO, José. "El Cambio Social y la Administración Pública", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 92, año XXIV, Nueva Epoca, abril - junio de 1978, México, p. 29.
20. WITKER, Jorge "Derecho, desarrollo y formación jurídica", Anuario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 2, 1975, UNAM México, p. 295 a 330.
21. RADBRUCH, Gustav. Op. cit. p. 132.
22. NOVOA MONREAL, Eduardo, Op. cit., p. 90.



## C A P I T U L O   V I I

### LA ADAPTACION AL CAMBIO

#### 1.    PRESENTACION.

Hasta ahora no se ha encontrado una solución factible y - efectiva para los problemas que representan a la sociedad una industrialización rápida como la que conlleva la explotación petrolera y la falta de alimentos. Se ha presentado al Estado como el ente idóneo para marcar la ruta social y al Derecho como el instrumento más eficaz para el logro de metas prefijadas. Aún así en cada caso la realidad ha demostrado su insuficiencia.

¿ Por qué ? Porque falta conciencia, falta solidaridad, falta cooperación. Y sobra egoísmo, flojera y muchos "atributos" más en el hombre que en última instancia es el que tiene que realizar el esfuerzo para hacer efectivos los planes trazados y operantes, los instrumentos jurídicos idóneos.

Ya en el capítulo anterior quedó asentado que ninguna ley por sí misma puede lograr una sociedad más justa si los individuos viven y se relacionan buscando como burlarla.

Luego entonces es de concluir que la solución de los problemas sociales está en los individuos; en la medida que éstos

estén conscientes de su labor y deseem desarrollarla. Y ¿ cómo lograrlo ? sólo a través de una educación socializante; una educación que adapte a los individuos al cambio social; una - educación que venza las cadenas de la dependencia y el subdesarrollo.

Entendiendo con el cambio una sociedad más justa, humana y democrática que implica una jerarquización práctica de valores en las vivencias diarias de los niños, jóvenes y adultos que hagan posible su conscientización a fin de que participen activamente en el logro de los objetivos sociales.

## 2. LOS OBJETIVOS SOCIALES DE LA EDUCACION.

Se cuenta con varias teorías acerca de los objetivos de la educación en la sociedad (1) que la consideran desde una perspectiva funcionalista hasta una perspectiva simplemente reproductiva. Durkheim explica que la función de la educación está en moldear al ser asocial que se encuentra por naturaleza en cada individuo hasta convertirlo en un ser social y moral. Merton y Parsons iniciaron una corriente conocida como estructural-funcionalista en donde se estudian paralelamente el fenómeno de la socialización de los individuos a través de la educación y la movilidad social que ésta les proporciona a los individuos. Finalmente Althusser inició la corriente o teoría de la reproducción en la que se basa fundamentalmente la crítica marxista a la educación burguesa y la formación de su propia filosofía educativa; según esta corriente la educación responde a la formación social históricamente de-

terminada en donde la escuela representa un espacio ideológico cuya función es la reproducción de las relaciones de producción existentes.

Obviamente existe la concepción liberal según la cual la educación es un fenómeno neutro; el vehículo a través del cual el ser humano puede alcanzar su perfeccionamiento.

Edgar Fauré (2) explica que la educación actualmente es - considerada como un problema de excepcional dificultad y tarea de la más alta importancia.

En realidad la educación es la instancia social que ha permitido al hombre sobrevivir gracias a la aplicación de los conocimientos adquiridos y transmitidos de generación en generación.

En sociedades como la mexicana la educación tiene por objetivos (3):

a) La socialización de niños y adolescentes con el propósito de integrarlos ajustadamente a sus ambientes sociales;

b) La elevación del nivel cultural de la población en general; y

c) La preparación para formas cada vez más perfeccionadas de participación en las actividades de producción.

Como se observa existe una relación estrecha entre educación y sociedad. Edgar Fauré (4) sostiene:

"En lo que a nosotros respecta, consideramos que existe, en efecto, una correlación estrecha, simultánea y diferida, entre las transformaciones del ambiente socio-económico y las estructuras y las formas de acción de la educación, y también que la educación contribuye funcionalmente al movimiento de la historia. Pero además nos parece que la educación, por el conocimiento que proporciona del ambiente donde se ejerce, puede ayudar a la sociedad a tomar conciencia de sus propios problemas y que, a condición de dirigir sus esfuerzos a la formación de hombres completos, comprometidos conscientemente en el camino de su emancipación colectiva e individual, ella puede contribuir en gran manera a la transformación y a la humanización de las sociedades".

### 3. POLITICA EDUCATIVA NACIONAL.

En 1917 México tomó la decisión de considerar a la educación como un factor socializante y no una mera transmisión de conocimientos "neutra". Esta decisión se plasmó en el artículo tercero constitucional; según este precepto la educación que imparta el Estado:

"tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades

del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia".

Para ello deberá tener las siguientes características:

- a) Estará basada en los adelantos científicos, siendo ajena a cualquier doctrina religiosa;
- b) Será democrática, entendiéndose por este concepto una forma de vida que pugne por el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- c) Será nacionalista en el sentido que buscará la comprensión de los problemas nacionales, el aprovechamiento de los recursos del país, la independencia política y económica y al acrecentamiento de la cultura nacional; y
- d) Contribuirá a la mejor convivencia humana.

Estos criterios han sido retomados en la Ley Federal de Educación (D.O. 29 de noviembre de 1953), cuyo artículo quinto establece que la educación que se imparta en México ya sea por el Estado, por sus organismos descentralizados o por los particulares tendría las siguientes finalidades:

- I. Promover el desarrollo armónico de la personalidad, para que se ejerzan en plenitud las capacidades humanas;

- II. Crear y fortalecer la conciencia de la nacionalidad y el sentido de la convivencia internacional;
- III. Alcanzar, mediante la enseñanza de la lengua nacional, un idioma común para todos los mexicanos, sin menos cabo del uso de las lenguas autóctonas;
- IV. Proteger y acrecentar los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación y hacerlos accesibles a la colectividad;
- V. Fomentar el conocimiento y el respeto a las instituciones nacionales;
- VI. Enriquecer la cultura con impulso creador y con la incorporación de ideas y valores universales;
- VII. Hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y contribuir a preservar el equilibrio ecológico;
- VIII. Promover las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad;
- IX. Hacer conciencia sobre la necesidad de una planeación familiar con respeto a la dignidad humana y sin menoscabo de la libertad;
- X. Vigorizar los hábitos intelectuales que permiten el

análisis objetivo de la realidad;

XI. Propiciar las condiciones indispensables para el im  
pulso de la investigación, la creación artística y la di  
fusión de la cultura;

XII. Lograr que las experiencias y conocimientos obteni  
dos al adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, se  
integren de tal modo que se armonicen tradición e innova  
ción;

XIII. Fomentar y orientar la actividad científica y tec  
nológica de manera que responda a las necesidades del de  
sarrollo nacional independiente;

XIV. Infundir el conocimiento de la democracia como la  
forma de gobierno y convivencia que permite a todos par-  
ticipar en la toma de decisiones orientadas al mejora-  
miento de la sociedad;

XV. Promover las actitudes solidarias para el logro de  
una vida social justa; y

XVI. Enaltecer los derechos individuales y sociales y  
postular la paz universal, basada en el reconocimiento  
de los derechos económicos, políticos y sociales de las  
naciones.

Este ordenamiento jurídico define a la educación como:



"... medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social".

Así mismo establece que todo el sistema educativo estará estructurado a fin de que los individuos puedan incorporarse, en cualquier momento a la vida económica nacional permitiendo que el trabajador pueda continuar sus estudios (artículo 6), debiendo extender sus servicios a todos los centros de población a fin de coadyuvar a eliminar los desequilibrios sociales y económicos (artículo 7).

Bajo estos principios, criterios y objetivos legislativos el Plan Global de Desarrollo introduce su política educativa considerando que los objetivos constitucionales deben ampliarse y profundizarse de acuerdo a las necesidades presentes y futuras de la Nación, ya que no hay "proceso de desarrollo sin difusión de los frutos culturales y de los conocimientos científicos".

Realiza un diagnóstico de la situación actual en este sector cuantificando el esfuerzo realizado en los diferentes niveles educativos para atender la demanda educativa en la década

de los 70; llegando, en 1979, a atenderse más del 96 % de la -  
demanda potencial en el nivel primario y triplicando las matrí  
culas en los niveles medio y superior.

Este esfuerzo significó un incremento en el gasto educatiu  
vo que representó en 1979, más del 27 % de los ingresos corrient  
es de la Federación.

Continúa este diagnóstico reconociendo que existen insufici  
encias que se agravan si se relacionan las coberturas de los  
ciclos educativos con los diferentes grupos de edad, circunsta  
ncia debida, en gran parte, a las condiciones socio-económica  
s de los niños, mismas que les impiden concluir sus estudios  
básicos.

Se recalca la importancia de atender en forma adecuada la  
diversidad de culturas en el país, estableciendo, para ello,  
referencias regionales y locales del proceso enseñanza-aprendiz  
aje, así como servicios educativos que promuevan en la poblaci  
ón valores, hábitos y actividades necesarias para el desarrol  
lo.

En cuanto al contenido de la enseñanza hace referencia a  
la Reforma Educativa explicando que si bien se han mejorado -  
los planes, programas y libros de texto, se requiere: perman  
encia en la capacitación del magisterio; mejorar la articulaci

ción entre los ciclos educativos; enfrentar el deterioro qualitativo de la educación superior; y establecer congruencia entre la estructura del mercado educativo y la del mercado de - trabajo.

Concluye el diagnóstico señalando la excesiva centralización de la administración, planeación y desarrollo de los recursos humanos en este sector, así como las disparidades presupuestales por parte de los gobiernos estatales.

Posteriormente señala los objetivos de la política educativa:

- Asegurar la educación básica universal de 10 grados a toda la población.
- Vincular el sistema educativo con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.
- Elevar la calidad de la educación.
- Mejorar el nivel cultural del país.
- Aumentar la eficiencia del sistema educativo.

Para el logro de dichos objetivos establece acciones como:

a) Fortalecer programas y proyectos con técnicas de enseñanza-aprendizaje avanzadas, en menor costo y que lleguen a los grupos marginados.

b) Estimular la formación y reciclaje de maestros.

c) Impulsar la investigación educativa.

d) Impulsar las acciones sobre capacitación en y para el trabajo.

e) Orientar los contenidos educativos al desarrollo de la cultura nacional, al mejoramiento de hábitos de consumo.

f) Fomentar la vinculación entre los sistemas educativos y los procesos productivos regionales.

Cada acción está instrumentada con programas referidos a la educación formal y no formal que inciden en las necesidades de niños y adultos. Entre ellos destacan el Plan Educación-Trabajo, los programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Plan Nacional de Educación.

Se señala que:

"La educación es punto de apoyo para la transformación social y un medio para canalizar fuerzas sociales y orientarlas a la realización de valores. De ahí que las acciones y estrategias educativas tengan un papel

central en la instrumentación de una nueva estrategia de desarrollo".

Con respecto a los contenidos programáticos de la enseñanza que deberían estar dirigidos hacia el logro de lo transcrito en el párrafo anterior, el Plan Global establece que:

"Los contenidos educativos serán orientados bajo un enfoque normativo hacia la consecución de los mínimos de bienestar, reconociendo la importancia de la educación para la alimentación, la salud, el mejoramiento de la vivienda y la capacitación laboral".

#### 4. EVALUACION.

Oficialmente se reconoce que a nivel nacional la inversión educativa se vió afectada por el alza de precios, situación que se agravó a nivel estatal, especialmente en las zonas de explotación petrolera (5).

En la evaluación del sector educativo que se presenta en el IV Informe Presidencial se percibe un interés congruente con la política educativa descrita, rebasando incluso el marco propuesto en esta última al afirmar que existe la intención de formar técnicos y profesionistas que apoyen el desarrollo de los distritos industriales, del crecimiento pe-

trolero y del Sistema Alimentario Mexicano, abarcando para ello la capacitación de 600 mil campesinos.

En cuanto a la educación de niños y adultos se mencionan cifras que hacen pensar que toda la población infantil tiene escuela y que existen los recursos suficientes para que los adultos completen su educación primaria y secundaria; se habla incluso de cambios en los métodos educativos; sin embargo los contenidos siguen siendo los mismos, se sigue educando y capacitando para conservar el marco social actual a través de planes y programas que parten del centro y que tienen muy poco que ver con las necesidades educativas de la región.

Se puede ir un poco más allá afirmando que a nivel nacional existe una brecha cada día más grande entre las necesidades sociales y de desarrollo, a pesar de que ha sido señalada en forma reiterada desde hace tiempo.

Los objetivos sociales apuntados en el inciso 2 de este capítulo, según Barreiro (6), responden a "usos" o fines políticos como son: el control ideológico de los grupos dominantes, logrado por una difusión sistemática de sus ideas y valores (7); la formación condicionada de expectativas, aspiraciones y actitudes consonantes con el "destino atribuido al pueblo" por esos grupos, y la formación de mano de obra calificada para su uso bajo control y en beneficio del interés de los

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

grupos dominantes. Así pues la educación tiene usos sociales e intenciones políticas.

Al respecto Marcos Kaplan (8) afirma que tanto la ciencia como las técnicas a través de la historia se han desarrollado:

"... dentro del marco y bajo el condicionamiento de sociedades clasistas, por estímulos y para fines de explotación y dominación, con el objeto de mantener los respectivos - sistemas y de aprovechar sus posibilidades de acumulación, poder y disfrute, y de impedir cambios sustantivos por parte de los beneficios de la situación vigente. Técnica, ciencia y cultura, posibilitan, garantizan, refuerzan la dominación, la absorción monopolista del excedente económico, la capacidad ideológica y política de clases, grupos, naciones en detrimento de otras, o para su distribución".

La política educativa nacional no se ha escapado de esos objetivos y usos generales, independientemente de los principios contenidos en el artículo 3o. constitucional, como se puede detectar en los documentos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en donde se afirma (9) que el sistema educativo es parte integral del sistema social que funciona a través de cuatro unidades específicas: 1. Adaptación (economía); 2. Consecución de objetivos (política); --

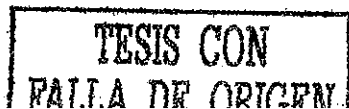
3. Integración (comunidad social); y 4. Manutención estructural (cultura).

Más adelante sostiene que:

"La organización de la educación contribuye a mantener la estructura de la sociedad al generar productos llamados patrones institucionalizadores de cultura. Con ello, la estabilidad se convierte en la principal característica - de la educación". (10)

Dentro de estos patrones, la llamada Reforma Educativa manifiesta claramente sus opciones políticas a través de la concentración de sus planes y proyectos destinados a ciertas áreas de la ciencia y la tecnología. Supuestamente esta polarización responde a las prioridades marcadas por el desarrollo; pero en última instancia, a pesar de dichas reformas, las instituciones de educación superior siguen formando a jóvenes para servir a los sectores medios y altos (11). En palabras de Castrejón Díez (12) se siguen "formando élites dentro de una élite".

En diversos programas y concretamente en la política educativa del Plan Global de Desarrollo se vislumbra una estructura que pretende, como objetivo básico, integrar a los sectores populares al proceso de desarrollo nacional (13), pero es





tos no han sido adecuados, ni se han ido modificando siguiendo las pautas de los cambios que tanto en el interior como en el exterior, condicionan el proceso económico y social del país.

De ahí que la educación en todos los niveles presente un desajuste con la realidad y el momento histórico, operando además, fuera de los procesos económicos, favoreciendo la movilidad social muy dispareja (14).

En este sentido Pablo Latapí (15) afirma que la educación es:

"... para las clases altas un complemento de prestigio para afianzar su situación de dominio; para las clases medias un mecanismo que facilita el ascenso; pero para las clases pobres, sobre todo rurales, es un mecanismo de estatificación que no les permite mejorar".

En este mismo sentido se pronuncia Rodrigo Medellín, (16) afirmando que:

"... a la vez que el sistema escolar reproduce la estructura social, también se ha convertido en un factor de - cambio, pero de un cambio conflictivo".

Retomando una evaluación educativa hecha por CONACYT (17), equiparándola con la evaluación presentada por López Portillo

en su cuarto informe de gobierno e incertándola en el contexto del desarrollo petrolero y el problema alimentario descritos, se observa que la política educativa nacional continúa siendo inadecuada en virtud de que:

- a) Existe, aún rezago y falta de atención al sistema formal escolarizado.
- b) No hay diversificación en los contenidos educativos y es inadecuado, a pesar de la Reforma Educativa para:
  - b.1) Las necesidades de las zonas rurales y de las marginales urbanas, y
  - b.2) La preparación en general del educando, con miras a su integración en actividades socio-económicas productivas.
- c) El sistema post-primaria sigue siendo lineal, cada nivel es considerado como preparatorio y carece de flexibilidad.
- d) No hay adecuación del Sistema Educativo en el mercado de trabajo.
- e) Es un sistema centrado en la docencia y no en el aprendizaje entendido como el desarrollo formativo de aptitudes y capacidades para la transformación cultural permanente.
- f) Es un sistema que no favorece al desarrollo nacional -

porque no genera nuevos modelos científicos y tecnológicos genuinamente autóctonos. Se limita a transmitir modelos de países más desarrollados sin fomentar la crítica de los mismos ni el espíritu de indagación.

g) Los sectores populares continúan marginados del progreso económico y social.

h) No se ha podido preparar los recursos humanos que requieren los diversos sectores de la producción.

i) El origen socio-económico de los educandos condiciona todavía su acceso al sistema. Esto se refleja en las desigualdades de la distribución regional de las oportunidades educativas, mismas que acentúan los desequilibrios sectoriales en el desarrollo socio-económico del país. (18)

j) Nuestro sistema está orientado a la perspectiva del desarrollismo con predominio industrial y no en función a un desarrollo equilibrado e integrado con justicia social, en particular en beneficio del sector agrícola.

k) El sistema no favorece la solidaridad y la participación social. Su carácter no participativo acentúa la marginalidad y no induce al educando a participar cívicamente.

Con este panorama es necesario reestructurar los programas de estudios formales y la política educativa integral (aún

las no formales como la televisión) intentando formar individuos capacitados en diversas áreas y no entrenados a un sólo propósito ya que no se trata de aportar recursos humanos para un país de pleno empleo (19).

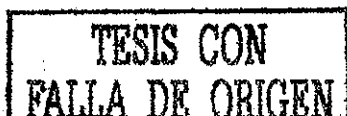
#### 5. EDUCACION Y CAMBIO SOCIAL.

Los problemas sociales, económicos y educativos están íntimamente relacionados entre sí, como se puede constatar en -- las estadísticas que presenta Carlos Tello (20):

Para 1970 el ingreso personal promedio era de \$ 1125. al año, el 35 % de la población mayor de seis años carecía de cualquier tipo de educación formal y 10 millones de personas no comían ningún alimento básico a la semana.

Alimento y educación son índices determinantes en la fuerza productiva, sin embargo, como lo demuestra el punto precedente, ni la alimentación ni la educación por sí solas van a evitar o disminuir los riesgos e impactos negativos de la transformación que la industria de los energéticos impone. Es necesario que éstas sean las adecuadas.

Para ello es indispensable cuidar dos aspectos: Los contenidos y la orientación.



El primero (contenidos) se refiere básicamente a los programas y planes educativos tanto formales como no formales, y el segundo (orientación) tanto al encauzamiento de la población en un sentido, como al acto de fijar el rumbo socio-económico, que necesariamente incidirá en el primer aspecto.

Es difícil fijar una política educativa para el desarrollo en virtud de que no existe un marco de referencia unívoco. Hasta hace pocos años México era un país que tenía como prioridad el sector agropecuario, actualmente parece haber cambiado de rumbo para intentar la industrialización, contradicción que se detecta en el marco jurídico nacional y que señala Raúl Bejar Navarro (21) al hablar de la integración de los grupos indígenas a una "cultura nacional industrial".

Flores de la Peña (22) afirma que:

"Toda posibilidad de cambio será mayor, más rápida y menos violenta, si se estudian por anticipado los problemas cuantitativos y cualitativos inherentes a una educación de masas y a una investigación científica que cada día deberá responder más a la demanda del desarrollo económico y social, y menos a las inclinaciones de quienes estudian y hacen la investigación misma".

En este contexto es necesario fijar un rumbo que no se vea afectado por las decisiones políticas de cada sexenio. Te



niendo presente lo que advierte Jorge Witker (23):

"Para América Latina, el aspecto del cambio social penetra a todas las estructuras e instituciones sociales. Lo concreto es que la próxima década será testigo de transformaciones que alterarán la estructura social de la región y las actitudes individuales; y que la Universidad (se puede generalizar y hablar del sistema educativo) no sólo debe adaptarse a ellos, sino contribuir a que los cambios se efectúen de manera más racional y fluida".

Los impactos negativos que se presentan en la industrialización pueden ser previstos, sin embargo las soluciones a los mismos no se dan de un día para otro, y menos en el sector educativo. Es aquí donde, una vez fijado el rumbo, con relaciones necesariamente cambiantes y no en proceso determinado no variable, los contenidos educativos juegan un papel importante y cuya eficacia puede garantizarse por un aparato normativo que los acompañe.

Ya se sabe que los programas y sistemas educativos no satisfacen los requerimientos sociales. Marta Arango afirma (24) que es urgente:

"...convertir el proceso educativo en un verdadero instrumento del cambio, concientización y liberación, y a cada

educando en un agente activo y funcional del desarrollo - socio-económico y político-cultural".

El Estado es el único, dentro del estado de derecho mexicano, que tiene capacidad para combatir el concepto de educación como instrumento de fines limitados, ficticio, no comprometido, consumido privadamente y privilegio de unos pocos.

Pero esto no lo va a lograr a través de recursos demagógicos, como cuando Luis Echeverría señaló (25) en su campaña por la presidencia que:

"Quizá el problema más complejo del país es el educativo ...la educación es el agente principal de la transformación social general por lo que es necesario que la propia dinámica social se refleje en una fecunda interinfluencia con los sistemas educativos de todos los niveles, a efecto de encontrar nuevos caminos para un crecimiento económico en el que la riqueza sea después distribuida con mayor justicia social".

Y posteriormente en el discurso de toma de posesión expresó (26):

"México debe seguir preparando desde su base, la construcción de una sociedad moderna. Para ello cuenta primordialmente con el poder de la educación..."

En su función educativa el estado debe preocuparse por una equitativa distribución de la oportunidad, para ello se debe apoyar en una educación dinámica, formal y no formal, que tenga un objeto multiplicador y socializante, sin perder de vista que los problemas fundamentales tales como desempleo, explosión demográfica, alimentos y todos aquellos derivados de la incapacidad social para absorber los problemas de la industrialización, deben resolverse en una acción conjunta, regional, nacional e internacional.

México es una República Federal en donde cada Estado es libre y soberano, con problemas propios y otros, como se observa, generados por la política central. Las soluciones a estos problemas deben partir del Estado afectado; esa solución debe ser apoyada y coordinada, si es necesario, por la Federación y llegado el caso por la comunidad internacional. Esta premisa se puede trasponer a la disyuntiva que presenta el petróleo y los alimentos en la política educativa. Como de hecho está sucediendo con la propaganda masiva (televisión y radio) actualmente.

En el contexto de este cambio social Julio Barreiro (27) explica que las transformaciones justas y necesarias que deben originarse en América Latina deben modificar las estructuras sociales vigentes en donde se encuentran localizados los desequilibrios socio-económicos y culturales. Estas trans-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



formaciones deben partir del pueblo, constituir un verdadero "proyecto histórico" que revista en el sujeto de esa acción.

Para ello, el pueblo, continúa Barreiro, debe realizar acciones colectivas mucho más organizadas, más amplias y críticas; necesitando preparar grupos que actúen como agentes conscientes y críticos de todo el proceso de cambios sociales. Los programas educativos serán el instrumento tanto de formación como de organización del pueblo en toda la acción transformadora.

#### 6. ENERGETICOS, ALIMENTOS, EDUCACION.

Bassols Batalla (28) sostiene que:

"Los problemas regionales que acarrea la explotación petrolera deben recibir la máxima atención por parte de PEMEX y del Gobierno Federal, so pena de derivar en mayor violencia de la que ya existe en algunas zonas, pero su solución a plazos más cortos depende del Plan expuesto (29). No existe por tanto disyuntiva entre explotar sin planificación el petróleo o permanecer en el atraso; lo que debe hacerse es desterrar el atraso e industrializar, pero hacerlo bien evitando repetir absurdos errores".

Afirmación que permite estrechar la relación entre la in

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

dustrialización y la educación, entre la política de energéticos y la política educativa.

No se pretende negar la necesidad de la explotación petrolera, ni la influencia positiva que ésta puede aportar al desarrollo nacional; pero, tampoco se puede negar el descontento y las desigualdades que la explotación irracional acarrea.

Para contrarrestar los impactos negativos no basta con la capacitación de los trabajadores petroleros; se requiere preparar a la población que va a recibir la influencia de las obras del petróleo, lo que implica una planeación anticipada y a largo plazo.

Esta preparación puede darse a través de una educación formal, pero también se pueden aprovechar los medios no formales como de hecho ya se hace.

La planeación a largo plazo propuesta, presenta un problema: México, por su sistema de gobierno, carece de una planificación en el correcto sentido de la palabra; los planes que existen y sus respectivas políticas se refieren más a intenciones del gobernante en turno que a un conocimiento racional de las necesidades sociales, con mecanismos controlados e integrados que definan un proyecto social fundamental.

Esto explica las contradicciones señaladas entre el Plan Global de Desarrollo y la realidad de su aplicación. Por ello parece lógico que social y económicamente tengan poca importancia, aunque políticamente sean relevantes.

López Portillo declaró que prefería ser acusado de haber actuado tarde que de no actuar. Sin embargo, ambas posturas tienen efectos similares frente a los problemas del desarrollo y las necesidades de educación que estos generan.

Bajo esta perspectiva, y haciendo referencia a lo expuesto hasta ahora, México y su gobierno deben fijar un rumbo a seguir, a fin de adecuar las instituciones que ya existen y crear las que se requieran.

Dentro de esta línea se encuentra el concepto de cambio social, mismo que puede darse en forma natural o ser buscado y programado. Ambas requieren políticas educativas diferentes entre sí y a su vez distintas a la que actualmente se sigue en el país.

Para un cambio social natural que puede denominarse evolución lineal, puede prepararse a los individuos de tal manera que tengan recursos para adaptarse a esa evolución.

Para un cambio social programado y no lineal, como sería

el cambio de una sociedad rural a una sociedad urbana, de sociedad agrícola a industrial, de consumismo a racionalismo; se requiere de un tipo de educación que dote a la población de recursos para adaptarse al cambio y de visión crítica para evaluar las instituciones preestablecidas.

En este contexto, al hablar de energéticos y de las fuentes alternativas, se incluyen las alternativas sociales. No se trata de planificar y educar para cambiar la gasolina por el sol o el uranio; sino aprovechar los beneficios que uno y otros aportan al hombre para buscar una sociedad más sana y más justa tanto económica, como tecnológica y biológicamente.

Preparar a los mexicanos para vivir en un mundo industrializado y tecnológico, pero a su vez aprovechar los recursos energéticos sin detrimento de los recursos agrícolas y marítimos.

Ante la situación actual se vaticina un cambio que en algunos países ya se dió, referido a la autonomía de pequeñas comunidades frente a las grandes ciudades, en un intento de humanizar y descentralizar el progreso.

Es un cambio que necesariamente se dará. Puede ser mediante un colapso social, en forma violenta y con un costo muy alto. Pero también puede darse a través de un proceso;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en forma progresiva y con un costo social menos gravoso, a largo plazo.

Esta afirmación no está reñida con el desarrollo, está reñida con el desarrollo irracional y desigual, con el desarrollo que acaba con el medio ambiente e importa tecnología a muy alto costo en vez de crearla en el país.

La sociedad de México requiere, en conjunto, una serie de instrumentos en los que se incluye a los energéticos y la búsqueda de alternativas para evitar, en lo posible, la dependencia absoluta de los hidrocarburos que puede llevar al país a tener influencia en las decisiones internacionales, pero que también pueden llevarlo al absurdo de comprar alimentos con petróleo.

En este conjunto no se debe descuidar la educación de los integrantes de dicha sociedad. Sin ella, las soluciones serán meras ilusiones de riqueza que podrían poner a México en una situación como la de Venezuela.

Dichos requerimientos son para alcanzar las metas nacionales de desarrollo, tecnología, pleno empleo y no para destruir el equilibrio ecológico necesario no sólo para la producción de alimentos, sino para garantizar una vida sana y decorosa a los habitantes de las diferentes regiones del país.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta planeación necesariamente debe estar fundada en principios técnicos, pero no puede quedar al margen de lo político, de lo jurídico y de lo social.

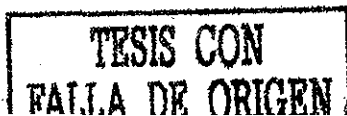
En resumen, si educar y capacitar es el primer servicio al que se obliga un Estado, a través de su cumplimiento y con un sentido de justicia social y democracia establecido en el artículo tercero constitucional, se puede garantizar el desarrollo nacional. Este resultado no se logra con la sola inversión de los excedentes del petróleo.

## N O T A S

1. SALAMON, Magdalena presenta un panorama interesante y útil acerca de estas teorías en su artículo "Panorama - de las principales corrientes de interpretación de la educación como fenómeno social", Perfiles Educativos, Revista del Centro de Investigaciones y Servicios Educativos de la U.N.A.M., número 8, abril-junio 1980, México, pp. 3-24.
2. FAURE, Edgar. "Aprender a Ser", p. 25.
3. BARREIRO, Julio. "Educación Popular y procesos de concientización", p. 23
4. FAURE, Edgar. Op. cit., n. 115.
5. Apéndice programático II A, Cuarto Informe de Gobierno, Lic. José López Portillo, pág. 1267.
6. BARREIRO, Julio. Op. cit.
7. Recientemente en el núm. 206 de la Revista Proceso se publicaron dos artículos que confirman esta afirmación por lo menos en lo que se refiere a la educación no formal, ellos son: "El Gobierno pone en manos de Televisa a 15 millones de personas más" y "La publicidad en T.V. deforma desde la infancia: Somavía. Educación de las transnacionales para el consumismo".
8. KAPLAN, Marcos. "La ciencia en la sociedad y en la política", p. 101.
9. CONACYT. Documento preliminar para la fundamentación del

Programa Nacional Indicativo en Ciencias y Técnicas de la Educación, núm. 21, páq. 23.

10. CONACYT. Idem páq. 23.
11. Fsto se observa claramente en un cuadro de concentraciones en el núm. 15 de la serie Documentos de CONACYT "Programa Nacional Indicativo de las Ciencias y Técnicas de la Educación".
12. CASTREJON DIEZ, Jaime. "La Educación Superior en México", p. 17.
13. Véanse los programas de enseñanza técnica, de educación para adultos, de castellanización, etc.
14. En el núm. 206 de la revista Proceso salió publicado un artículo de Genaro González que ilustra este aspecto: "En la enseñanza técnica: ambigüedad".
15. LATAPI, Pablo. "Mitos y Verdades de la Educación Mexicana" citado en Serie Documentos CONACYT núm. 21, páq. 24.
16. MEDFELLIN, Rodrigo. "Educación, estructura de clases y cambio social", citado en Serie Documentos, CONACYT, núm. 21, páq. 24.
17. CONACYT. "Programa Nacional Indicativo en Ciencias y Técnicas de la Educación". pp. 10 y siguientes.
18. Así se reconoce aún oficialmente en el Anexo Programático II A del cuarto informe de Gobierno del Lic. José López Portillo.
19. CASTREJON DIEZ, Jaime. Op. cit., páq. 17.





20. TELLO M., Carlos. "La política económica en México 1970-1976"; pág. 17.
21. BEJAR NAVARRO, Raúl. "Una visión de la cultura en México", en Perfil de México en 1980.
22. FLORES DE LA PEÑA, Horacio. "La educación superior y la investigación científica", en Perfil de México en 1980.
23. WITKER, Jorge. "La Universidad y dependencia científica y tecnológica en América Latina", p. 12.
24. Citada en VILLAREAL D., Enrique. "Aplicación del método Dialéctico Estructural", Respuesta, vol. I núm. 17, pág. 6
25. Excelsior, 11 de abril de 1970.
26. Discurso de toma de posesión del Presidente de México, 1° de diciembre de 1970.
27. BARREIRO, Julio, Op. cit., pp. 15 a 21.
28. BASSOLS BATALLA, Angel. Op. cit., p. 147.
29. Al final de su artículo propone una serie de acciones a seguir, de las que el párrafo transcrito es una parte.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## C A P I T U L O    V I I I

### COMPROMISO SOCIAL DE UNA FACULTAD DE DERECHO

#### 1.    P R E S E N T A C I O N .

El ver a la educación como un instrumento para la adaptación al cambio social, e inclusive un medio para alcanzarlo requiere primero que se rompa un círculo vicioso, una reforma del sistema educativo nacional desde los cimientos; empezar por concientizar a los educadores y a la población de la necesidad del cambio, para hacerlo factible. Si desde la educación preescolar se está sensibilizando al niño sobre las necesidades sociales, es muy probable que al concluir sus estudios, ya sea técnicos o profesionales, se incorpore a las filas de los trabajadores con una conciencia clara de su función social, afirmación válida para el abogado.

En este contexto la Universidad Nacional Autónoma de México es un organismo con el compromiso, formalizado tanto en la Ley Orgánica (D.O. 8 de enero de 1945), como en el Estatuto General, de servir al país, con sentido ético y de servicio social, superando cualquier interés individual.

Por lo tanto es deber de los universitarios concurrir con conciencia crítica y social en la pugna por este cambio. Sin embargo, los universitarios no son críticos por el simple

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

hecho de ingresar a esa Casa de Estudios, ni tampoco por ése sólo hecho adquieren conciencia social. Ambos, conciencia, crítica y social, deben formarse en ellos. El personal docente tiene a su cargo la tarea de formar profesionistas, investigadores, nuevos profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad.

De los capítulos precedentes sólo se puede llegar a la conclusión de que México necesita profesionistas en Derecho con una visión de los problemas socio-económicos del país, de los efectos que una ley tiene en la sociedad, de las causas por las que en un momento determinado resultan ineficaces los planes nacionales.

Hasta ahora existe la preocupación de dar al estudiante en Derecho algo más que la teoría. Varios autores se han referido a la laguna de conocimientos prácticos que tienen los egresados de las escuelas de Derecho. Para ello, frente a la enseñanza tradicional, cuyo sujeto y pivote es el maestro que transmite una serie de principios y postulados teóricos a los alumnos que son considerados como el objeto del proceso enseñanza-aprendizaje, objeto que, por principio, no conoce nada sobre el tema tratado por el catedrático, se ha implementado un tipo de enseñanza práctica basada en lo que se conoce como "CASE SYSTEM o CASE METHOD", o sea el análisis de casos prácticos que, a la manera de la enseñanza del Derecho en Estados

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Unidos, pretende que el alumno adquiriera la habilidad de resolver problemas "tipo" para la práctica profesional.

En este contexto se realizaron una serie de entrevistas con 100 alumnos de la licenciatura en Derecho elegidos al azar, en los pasillos de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. entre los meses de noviembre de 1979 a agosto de 1980. El único criterio de selección empleado fué que debían, necesariamente, salir de una clase al momento de ser abordados.

Básicamente se les hicieron las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo se llama el maestro?
2. ¿Qué vieron en clase?
3. ¿Hubo alguna discusión o pregunta al maestro?
4. Si contestaba en sentido afirmativo la anterior se -interrogaba sobre el tema de la pregunta o discusión.
5. ¿A qué piensas dedicarte cuando termines los estudios?

A la primera pregunta 32 personas no pudieron recordar - el nombre del maestro, 61 respondieron únicamente con el apellido y 7 dieron el nombre completo. Se observó que durante los primeros meses del curso era más difícil que recordaran el nombre de su catedrático, a pesar de haberlo seleccionado personalmente.

La segunda pregunta arroja datos realmente alarmantes, -

aunque puede darse el caso de que los entrevistados fueran de los peores estudiantes. 42 alumnos no pudieron responder, refiriéndose únicamente al nombre del curso; 49 respondieron con el nombre del tema (robo, contratos, acto jurídico, conflicto de leyes, poder ejecutivo, etc.); 8 respondieron con una oración completa sobre el tema aprendido en clase; y uno no pudo recordar ni siquiera el nombre del curso! tuvo que recurrir al libro que llevaba consigo.

A la tercera pregunta 73 personas respondieron que sólo había hablado el maestro; 27 respondieron afirmativamente.

De esos 27 alumnos, 14 no recordaban los temas de las intervenciones, 11 respondieron concretamente y 2 se refirieron a una discusión interesante; uno de ellos, alumno de procesal penal, se refirió a un caso práctico.

A la última pregunta invariablemente respondieron, en primer término: a litigar; como segunda opción, 31 alumnos manifestaron deseos de ingresar en alguna empresa privada, 24 en el sector público y uno (adjunto de un maestro de la Facultad) expresó su vocación por la academia.

Este muestreo adolece de fallas como las siguientes:

- No indica la incidencia de respuestas en los diferentes



tes niveles de estudio;

- No señala variables entre los honorarios y turnos; y
- No establece diferencias de respuestas entre alumnos de maestros de asignatura y alumnos de maestros de carrera.

Pero, sí permite extraer las siguientes conclusiones de terminantes:

a) El método de enseñanza que prevalece aún en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. es el tradicional.

b) Las cátedras de los maestros prácticamente no son captadas por los alumnos.

c) Los alumnos tienen una actitud pasiva frente a los problemas que se les plantean durante la hora de clase, actitud que mejora un poco si se trata un caso práctico.

d) Aún en las clases que se emplea el CASE METHOD el peso del proceso enseñanza-aprendizaje se concentra en la figura del maestro.

e) Los alumnos tienen un conocimiento muy limitado del campo de trabajo en el que se puede desarrollar un profesionalista en Derecho.

Esta primera serie motivó una segunda, buscando ampliar

la última conclusión, en especial acerca de su causa. Para ello se entrevistaron 75 alumnos, 65 de los últimos semestres de la licenciatura y 10 de la División de Estudios de Posgrado. Los criterios de selección empleados fueron los siguientes:

En licenciatura.

1°) Que hubieran cursado y aprobado 3 de las siguientes materias: Sociología, Teoría Económica, Derecho Económico, Problemas Socio-económicos de México, Teoría del Estado e Introducción al Estudio del Derecho.

2°) Que tuvieran un empleo.

En Posgrado.

1°) Alumnos de la especialización de Derecho Social, Derecho Constitucional y Administrativo o Finanzas Públicas.

2°) De nacionalidad mexicana. Cabe aclarar que se empleó este criterio para evitar en lo posible desconocimiento de los problemas nacionales por esta causa.

Esta nueva serie se realizó entre los meses de septiembre de 1980 y febrero de 1981, con las siguientes preguntas

básicas:

1) ¿Sabes cuáles son las dos políticas socio-económicas que han tenido prioridad en este sexenio?

2) ¿Podrías señalar cinco leyes o reglamentos diferentes que se ocupen del problema de los energéticos?

3) ¿Podrías señalar cinco leyes o reglamentos diferentes que se ocupen del problema alimentario?

4) ¿Qué acciones está llevando a cabo el gobierno actual para resolver los problemas de alimentos y energéticos?

5) ¿Los calificarías de eficaces?

6) ¿Cuál sería el papel de un abogado ante esos problemas?

A la primera pregunta los 75 entrevistados señalaron a los alimentos como una de las políticas. 34 de la licenciatura señalaron también la Reforma Administrativa, 12 a la contaminación, 7 a los energéticos, 5 el desempleo, 3 a la educación, 2 a la corrupción, 1 a la inflación y otro más al terrorismo.



De los alumnos de posgrado los 10 señalaron el desempleo y además 7 señalaron la industrialización y 5 a los energéticos, explicando que no había sólo dos prioridades sino muchas más.

A la segunda pregunta ninguno de los 75 pudo completar la lista de 5. Todos señalaron a la Constitución en primer término; en la licenciatura hubo 33 menciones al decreto de expropiación petrolera, 35 a la "Ley del Petróleo", 20 a la Ley de Inversiones Extranjeras y una a la "Ley de Energía - Eléctrica". Entre los alumnos de posgrado hubo 10 menciones al decreto de expropiación petrolera, 10 a la "Ley del Petróleo", 6 al "Reglamento de PEMEX", 1 mención al reglamento de la Comisión Federal de Electricidad, 1 al reglamento de trabajos petroleros y una más a la "Ley de Energía Nuclear".

A la tercera pregunta los 75 mencionaron la Constitución, la Ley de Fomento Agropecuario y a la Ley Federal de la Reforma Agraria. En la licenciatura 15 alumnos mencionaron a la Ley de Protección al Consumidor, 2 a la Ley de Pesca y uno más al Código Sanitario. En Posgrado los 10 señalaron también a la Ley de Protección al Consumidor, 7 mencionaron algún ordenamiento para completar la lista (Pesca, Código Sanitario, Seguro de Vida campesino, etc.) y 3 no pudieron completar la lista.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A la cuarta pregunta los 10 alumnos de posgrado y 21 de la licenciatura de alguna forma hicieron mención de la planificación, 42 alumnos de la licenciatura respondieron vagamente sin hacer ninguna referencia concreta y dos más respondieron que nada.

A la quinta pregunta sólo 17 alumnos de los cuales 4 eran de posgrado respondieron en sentido afirmativo, 5 de licenciatura manifestaron no tener elementos de juicio y los demás negaron la eficacia de las políticas gubernamentales, fundamentando concretamente su opinión sólo 3 alumnos de posgrado y 6 de la licenciatura.

De la última pregunta se tienen tantas opiniones como en trevistados, pero sólo 6 de ellas, 5 de posgrado y una de licenciatura, hacen referencia a un papel activo en la coordinación de los planes y el marco jurídico nacional.

Esta nueva serie sólo puede llegar a una conclusión: Los contenidos de la enseñanza del Derecho no están ayudando a formar abogados útiles a la sociedad actual. Empíricamente se comprueba que los egresados de la Facultad de Derecho están dotados en el mejor de los casos, de conocimientos que les serán útiles dentro de una estructura social rígida cuya actividad profesional se desarrollará, principalmente, al igual que se ha venido haciendo desde tiempo inmemorial, por

y para los intereses de una clase social dominante.

## 2. CRITICAS A LA ENSEÑANZA DEL DERECHO.

Como ya quedó establecido en el punto anterior, una de - las principales críticas que se hace a la enseñanza del Dere- cho es la falta de coordinación entre la información teórica que se transmite al estudiante y la praxis profesional.

En el Primer Seminario Internacional sobre Educación ju- rídica (12-14 de octubre de 1973, sede: Universita di Perugia Italia), se observó una gran preocupación sobre este punto. Chaim Perelman (1) expresó:

"L'ETUDE DU DROIT SE LIMITAIT DONC ESSENTIELLEMENT A CELLE DE TEXTES PUBLIES. L'ORDRE JURIDIQUE ETAIT RECONSTRUIT A PARTIR DE TEXTES AUTORISES. MAIS ON NE S' INTERROGEAIT GUERE SUR LA PRACTIQUE JURIDIQUE, QUI PERMET D'OPPOSER A LA VALIDITE D' UN TEXTE SON EFFICACITE" (2)

Y más adelante:

"CERTAINEMENT LE CATALOGUE DES LIEUX PEUT AIDER UN AVOCAT A TROUVER DES ARGUMENTS POUR DEFENDRE SA THESE, MAIS LE ROLE DES FACULTES DE DROIT DOIT IL SE LIMITER A FORMER DES PLAIDEURS, N'EST-IL PAS TOUT AUSSI IMPORTANT DE FORMER DES LEGISLATEURS, DES ADMINISTRATEURS ET SOUTOUT DES



JUGES, ... IL S'AGIT DE TROUVER LA MEILLEURE SOLUTION JURIDIQUE AU LAS, LA SOLUTION LA PLUS RAISONNABLE EN TENANT COMPTE DU DROIT EN VIGUEUR..." (3)

En ese mismo evento Max Rheinstein (4) presenta el sistema norteamericano de enseñanza jurídica, basado fundamentalmente en el análisis de casos prácticos, método que

"... IN EUROPEAN CIRCLES OF LEGAL EDUCATION IT IS NOT FULLY KNOWN WHAT THE CASE METHOD REALLY IS. IT EVEN APPEARS FREQUENTLY TO BE MISUNDERSTOOD AND MISJUDGED" (5).

Y más adelante, después de haber explicado su evolución desde 1870 en las diversas escuelas de Derecho de Estados Unidos, concluye:

"... IN ORDER TO EVALUATE THE AMERICAN METHOD OF LEGAL EDUCATION IT MUST BE SEEN AT WORK IN THE FULL CONTEXT OF AMERICAN LIFE... THE AMERICAN WAY OF LEGAL EDUCATION MAY WELL CONTAIN FEATURES WHICH MIGHT BE SUGGESTIVE FOR THE LEGAL EDUCATORS OF OTHER PARTS OF THE WORLD" (6).

Los caracteres a que se refiere Rheinstein comprenden lo que Clement Valdés (7) denomina entrenamiento para una determinada actividad adquirido en una universidad.

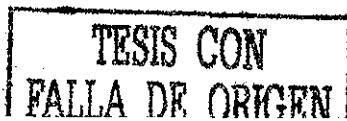
Rogelio Pérez Perdomo (8) expresa que



"INDEPENDAMMENT DE LA FORME QU'ADOPTÉ LE DISCOURS DU PROFESSEUR (CONFERENCE, MAGISTRALE OU ECRITE), SON MESSAGE PREND UN CARACTHERE INDISCUTABLE POUR L'ETUDIAT. MEME QUAND LE PROFESSEUR S' EFFORCE DE POSER DES PROBLEMES ET DE CONFRONTER DES OPINIONS, CE SERONT SES PROPRES OPINIONS, LES SOLUTIONS QU'IL DONNE AUX PROBLEMES POSES QUI RETIENDRONT L'ATTENTION DE L'ETUDIANT. AINSI, L'EDUCATION AU MOYEN DU DISCOURS DU PROFESSEUR FAIT DISPARAITRE LE CARACTHERE PROBLEMATIQUE OU PROBABLE DE LA CONNAISSANCE". (9)

Uberto Scarpelli (10) resalta tres aspectos que condicionan la enseñanza de Derecho y que obstaculizan las reformas socializantes: La tradición interna de la institución; el estado general de la cultura; y las expectativas sociales. Añadiendo:

"...E IN OGNI MODO PRIMA FACIE EVIDENTE CHE L'IMPOSTAZIONE DEGLI STUDI IN UNA ISTITUZIONE UNIVERSITARIA E ANCORA INFLUENZATA DAI MEZZI FINANZIARI E DAGLI STRUMENTI BIBLIOGRAFICI E DI LABORATORIO A DISPOSIZIONE DAL TESSUTO SOCIALE IN CUI L'UNIVERSITA E INSERITA, DALLA FORZA DI PRESSIONE DI ALTRE ISTITUZIONI O DI MOVIMENTI O GRUPPI ESTERNI OD INTERNI, DALL' ESTRAZIONE SOCIALE DI DOCENTI E STUDENTI, etc.". (11)



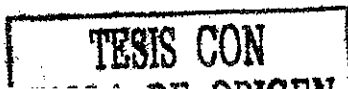
Al enumerar estos aspectos, el autor pretende señalarlos como causa directa de la falta de conciencia y crítica social en los egresados de "Facultades de Derecho Liberales Burguesas", aspectos en los cuales concentra su crítica a la enseñanza del Derecho.

En este mismo sentido se pronuncia Héctor Fix Zamudio(12) al expresar que:

"Se ha reiterado entre nosotros la necesidad de que el profesor abandone la actitud de monólogo y emprenda un diálogo con sus alumnos,... pero este sistema tan conveniente y recomendable en teoría, tropieza con graves dificultades, ya que al peso de la tradición oral del profesorado y de la pasividad de los alumnos, deben agregarse otros factores como el exceso de estudiantes en las aulas, la escasez de personal docente o la falta de material hemerográfico y bibliográfico."

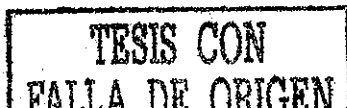
Renato Treves (13) señala una falta de apertura tanto de la ciencia jurídica como de su práctica hacia el estudio de los fenómenos sociales en los que está inmerso.

"FACENDO IN MODO CHE LE STRUTTURE NORMATIVE E LE DECISIONI GIURISPRUDENZIALI RISPONDANO SEMPRE MEGLIO AI BISOGNI DEL LORO TEMPO E ALLE TENDENZE PREVALENTI NELLA SOCIETA A CUI SI RIFERISCONO" (14).



Esta misma inquietud se observa en las obras de Eduardo Novoa (15), de Marcos Kaplan (16), de Jorge Witker (17), de Miguel Reale (18), Rubén Oyarzum (19), todos ellos juristas contemporáneos y latinoamericanos; las obras de dos de ellos pueden considerarse las más representativas y acabadas en cuanto a la preocupación de formar juristas que puedan hacer frente a una sociedad en proceso de transformación. En cuanto al tratamiento de fondo es indudable que la obra de Eduardo Novoa Monreal, "El Derecho como obstáculo para el cambio social" es la más significativa. Cualquier cosa que se pretenda decir al respecto ya ha sido señalada por él, aunque él mismo dice que sólo se trata de apuntar el problema y no de agotarlo. En cuanto al tratamiento de las formas, esto es, la sistematización programada de la enseñanza, la obra de Jorge Witker, "La enseñanza del Derecho, crítica metodológica", analiza cada uno de los aspectos que van desde la política educativa que va a matizar el planteamiento de objetivos hasta la evaluación. Es decir abarca todo el proceso de enseñanza-aprendizaje contemplando cada uno de los aspectos que deben incidir en él para lograr FORMAR a un abogado.

En resumen la crítica de Novoa Monreal se centra en el hecho de que dentro de los centros de enseñanza del Derecho se mira con desdén y se le resta importancia teórica a la legislación social, haciendo énfasis en la legislación codificada que, además de tener una tradición doctrinal de si-



glos, protege el STATUS, dando por resultado que los futuros profesionistas elijan el dominio de éstas últimas ya que implican un mayor desarrollo económico personal y jerarquía profesional.

### 3. EL PERFIL DE UN ABOGADO EN UNA SOCIEDAD EN PROCESO DE CAMBIO.

Para que la Facultad de Derecho pueda cumplir con el compromiso social de formar abogados y juristas con conocimientos y destreza para afrontar los problemas nacionales es menester ubicar que tipo de conocimientos demanda la sociedad de estos profesionistas; es preciso delinear su perfil.

En el contexto de los hidrocarburos y los alimentos y las decisiones políticas que se toman al respecto dentro de la planificación, resaltan actualmente los siguientes grupos de problemas:

— Coordinación entre la utilidad social de los energéticos y la utilidad social de las tierras aptas para la agricultura y la ganadería;

— Determinación de la responsabilidad objetiva por daños ecológicos ocasionados por los trabajos petroleros;

— Determinación de las facultades y las obligaciones



del Estado para intervenir en la industrialización del país y en la producción de alimentos;

— Determinación de los derechos y los deberes de los sectores privado y social ante la industrialización del país y la autosuficiencia alimentaria;

— Coordinación de las decisiones políticas plasmadas en documentos de planificación y el marco jurídico en el que deben actuar;

— Determinación de las facultades y obligaciones del sector público en materia de precios tanto de hidrocarburos como de alimentos.

— Determinación de los derechos y obligaciones de los sectores privado y social frente a las decisiones que en materia de precios de hidrocarburos y alimentos tome el sector público;

— Solución de conflictos entre la libertad de comercio, industria y profesión y los intereses sociales generados por la migración hacia los centros petroleros y el abandono del campo.

— Coordinación del interés social frente al desempleo

y sub-empleo y las políticas de contratación para los trabajos petroleros y del sector agropecuario.

— Coordinación de las decisiones políticas sobre asentamientos humanos y la demanda de viviendas en las zonas afectadas por la migración que provocan los trabajos petroleros; y

— Coordinación del dominio del Estado mexicano sobre los hidrocarburos y las políticas y legislación internacionales en esa materia.

Estos grupos de problemas, que requieren obviamente soluciones jurídicas, pueden ser señalados como parte de las causas por las que no han sido eficaces las acciones políticas que se han tomado en el presente sexenio. Y, a futuro, seguirán siendo de los grandes obstáculos para el logro de una sociedad más justa, más equilibrada. Por lo tanto, se requerirá de profesionistas en Derecho con conocimientos tales que les permitan concurrir a los grupos de trabajo que dentro del gobierno se preocupan por encontrar la solución a los problemas que plantea el desarrollo, en general, y los hidrocarburos y alimentos en particular.

Cabe aclarar que este tipo de juristas no sólo son útiles como asesores gubernamentales. También los sectores privado y social requieren su asesoría, porque las decisiones políticas necesariamente inciden en sus áreas de influencia.



#### 4. PROPUESTA DE UN PROGRAMA DE MATERIA.

La reestructuración del plan de estudios de la carrera de Licenciado en Derecho, para adecuarla a las demandas sociales, requiere una labor muy amplia y sobre todo una reforma de estructuras desde la base, en la que se toma en cuenta los contenidos, como apunta Novoa Monreal, y las formas, como señala Witker, teniendo presente que el Derecho no puede escapar a la especialización, misma que debería proporcionárseles a los estudiantes desde la licenciatura, por lo menos como un primer acercamiento.

Sería utópico plantear en un trabajo de este tipo una propuesta para ello. Por lo tanto el objetivo se ubica en algo más concreto y más realista: los programas de materia, sin dejar de tener en mente que no basta presentar uno o dos de estos programas con contenido social dentro de todo un plan de estudios que apunta en otro sentido.

Partiendo de la base de que lo importante de la labor docente en las universidades es la FORMACION y no la INFORMACION, se propone el siguiente programa que puede perfectamente utilizarse como parte del curso tanto en la materia de Sociología que se imparte en el primer semestre de la Licenciatura, como en Problemas Socioeconómicos de México, materia optativa del Grupo B en la Licenciatura y obligatoria en la mayoría (20).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## P R O G R A M A

Duración mínima: 15 horas.

### 1. IMPORTANCIA.

(Al presentar el programa al alumno es indispensable para su formación que adquiera conciencia sobre la importancia que dicha materia tiene en su carrera).

México es, actualmente, un país en transición entre una sociedad agrícola a una sociedad industrial, cambio que ocasiona un número elevado de conflictos, tensiones y desequilibrios entre sus habitantes. Compete al Estado conciliar intereses, tarea que realiza a través de la planificación misma - que debe estar inserta en el marco jurídico nacional.

Para un abogado es necesario conocer la problemática social que genera el desarrollo para estar en posibilidad de concurrir a su solución.

### 2. OBJETIVOS GENERALES.

(La función de estos objetivos es dar al alumno una visión global que le sirva de referencia sobre lo que se espera de él o que él realice con los conocimientos adquiridos. Por ello es importante que los objetivos se redacten claramente y que se refieran a conductas que puedan ser evaluadas

fácilmente tanto por el alumno mismo como por el maestro).

Al finalizar el alumno será capaz de:

— Explicar la problemática social que vive México en materia de hidrocarburos actualmente.

— Explicar la problemática social que vive México en materia de alimentos actualmente.

— Evaluar el grado de eficacia del marco jurídico nacional en el que se insertan las decisiones políticas en materia de hidrocarburos, incluyendo no sólo el grado de cumplimiento o incumplimiento de las normas analizadas sino también las causas y factores que explican ese grado.

— Evaluar el grado de eficacia del marco jurídico nacional en el que se insertan las decisiones políticas en materia de alimentos, incluyendo no sólo el grado de cumplimiento o incumplimiento de las normas analizadas, sino también las causas y factores que explican ese grado.

### 3. PRIMERA UNIDAD TEMÁTICA

(Para poder lograr orden y congruencia dentro del programa es importante agrupar los temas que se vayan a tratar en unidades).



### 3.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS

(Cada unidad temática debe tener sus propios parámetros de evaluación que deben ayudar al logro de los objetivos generales. Son las metas intermedias que permiten ir evaluando paso por paso, a fin de estar en posibilidad de corregir errores y medir la eficacia del programa antes de finalizar el curso).

Al finalizar la unidad temática el alumno será capaz de:

- a) Explicar la importancia sociopolítica y económica de los hidrocarburos en México;
- b) Identificar las facultades del Estado para intervenir en los hidrocarburos;
- c) Evaluar los logros de las acciones gubernamentales, a partir de la información oficial y de la información extra-oficial;
- d) Identificar los principales problemas sociales que se observan en los centros petroleros;
- e) Señalar las soluciones jurídicas que pueden darse, dentro del marco jurídico nacional, a los problemas sociales que se observan en los centros petroleros.



### 3.2. LOS HIDROCARBUROS

a) La importancia socio-política y económica de los hidrocarburos.

b) Política de energéticos en el Plan Global de Desarrollo 1980-82.

c) Programa Nacional de Energía.

d) Problemas socio-económicos que plantea la explotación petrolera.

e) Marco jurídico nacional en materia de hidrocarburos.

(Este contenido puede ser desarrollado utilizando el material de los capítulos I y III de la presente tesis.)

### 3.3. PARTICIPACION

El alumno contribuirá con dos de las siguientes propuestas:

a) Reseña crítica de:

VARIOS AUTORES: "Las perspectivas del petróleo mexicano" Colegio de México, México 1979.



SAXE FERNANDEZ, John. "Petróleo y Estrategia", Siglo XXI Editores, México, 1980.

b) Ponencia para una mesa redonda sobre:

"Facultades y deberes del Estado en materia de precios de los hidrocarburos.

"Petróleo y ecología"

"Petróleo y migración"

c) Trabajo de investigación sobre un punto de la unidad.

#### 4. SEGUNDA UNIDAD TEMATICA.

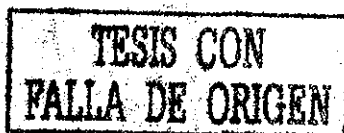
##### 4.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS

Al finalizar la unidad temática el alumno será capaz de:

a) Evaluar el problema alimentario en México, ubicándolo en el contexto mundial;

b) Identificar las causas de la crisis en el sector agropecuario;

c) Explicar los efectos de la transnacionalización del sector agropecuario en la oferta y la demanda de alimentos;





d) Explicar la importancia que reviste la autosuficiencia alimentaria para la soberanía nacional;

e) Evaluar la eficacia de las acciones gubernamentales en materia de alimentos;

f) Identificar las normas jurídicas nacionales que deben actuar sobre las causas que originan la crisis del sector agropecuario para que ésta sea superada; y

g) Identificar los obstáculos que tiene el marco jurídico nacional en materia de alimentos para su aplicación.

#### 4.2. ALIMENTOS

a) La crisis en el sector agropecuario.

b) La transnacionalización de los alimentos.

c) La autosuficiencia alimentaria como factor en la soberanía nacional.

d) Política alimentaria en el Plan Global de Desarrollo 1980-82.

e) El Sistema Alimentario Mexicano.

f) Marco Jurídico Nacional en materia de alimentos

(Este contenido puede ser desarrollado utilizando el mate



rial de los capítulos II y V).

#### 4.3. PARTICIPACION

El alumno contribuirá con dos de las siguientes propuestas:

a) Reseña crítica de:

BARTRA, Armando: "La explotación del trabajo campesino por el capital", Editorial Macehual, México, 1979.

VARIOS AUTORES. "El Desarrollo Agroindustrial y la Economía Internacional", Documentos de trabajo para el Desarrollo Agroindustrial, núm. 1, SARH, 2a. edición, México, 1980.

b) Ponencia para una mesa redonda sobre:

"El Estado ante la crisis del sector agropecuario",

"Los sectores privado y social y la alimentación".

"Comercio y alimentos".

c) Trabajo de investigación sobre un tema de la unidad.

#### 5. TERCERA UNIDAD TEMÁTICA.

Al finalizar la unidad temática el alumno será capaz de:

a) Identificar la dinámica de la sociedad mexicana en - las diferentes regiones;

b) Explicar el concepto de Derecho como un producto social;

c) Evaluar el rol del Estado en la dinámica social; y

d) Evaluar la función social del Derecho en la dinámica social.

## 5.2. ESTADO Y DERECHO EN LA DINAMICA SOCIAL

a) Dinámica social.

b) Derecho, producto social.

c) Estado y dinámica social.

d) Derecho y dinámica social.

(Este contenido puede ser desarrollado utilizando el material de los capítulos III y VI).

## 5.3. PARTICIPACION

El alumno contribuirá con dos de las siguientes propuestas:

a) Reseña crítica de:

NOVOA MONREAL, Eduardo. "El Derecho como obstáculo para el cambio social", Siglo XXI Editores, 4a. edición, México, 1980.

SOLIS, Leopoldo. "Alternativas para el Desarrollo", Joaquín Mortiz, México, 1980.

b) Ponencia para una mesa redonda sobre:

"Derecho y sociedad"

"Estado y sociedad"

"Cambio social"

c) Trabajo de investigación sobre un tema de la unidad.

## 6. EVALUACION.

(Es importante que el alumno esté informado sobre las reglas y criterios que utilizará el maestro para la evaluación no sólo sobre el contenido que está dado por los objetivos).

### 6.1. PARCIAL

- |                          |      |
|--------------------------|------|
| a) Participaciones       | 40 % |
| b) Examen                | 40 % |
| c) Intervención en clase | 20 % |

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 6.2. FINAL

- |                       |      |
|-----------------------|------|
| a) Evaluación parcial | 55 % |
| b) Examen final       | 45 % |

## 6.3. REGLAS

a) Las reseñas determinadas en cada unidad tendrán una extensión de 3 a 10 cuartillas. En cuanto a su contenido se dará mayor importancia a los comentarios críticos del alumno, sin descuidar, por ello, la secuencia de la obra que se reseña.

b) Para la participación en las mesas redondas se deberán registrar los alumnos interesados al iniciar cada unidad temática. Las ponencias tendrá una extensión de 5 a 15 cuartillas y deberán contener una propuesta concreta y fundamentada en derecho a cerca del problema que se trate.

c) Los trabajos de investigación tendrán una extensión de 15 a 20 cuartillas, debiendo tener un planteamiento, un desarrollo y conclusiones jurídicas y ser original.

d) La intervención en clase se evaluará tomando en cuenta el razonamiento lógico, el fundamento jurídico y el conocimiento que el alumno demuestre.

e) Podrá exentar el alumno que, habiendo asistido a más

del 85 % de las clases impartidas, tenga un promedio parcial de 9.5 (M.B.).

7. METODO DE ENSEÑANZA Y ACTIVIDADES. .

(Bajo este rubro se ilustra al alumno concretamente sobre la forma en que el maestro impartirá el curso).

Durante el curso se dará mayor importancia a la actividad del alumno. El maestro será más un orientador que un director, por ello las actividades que se desarrollen tendrán el siguiente orden de preferencia:

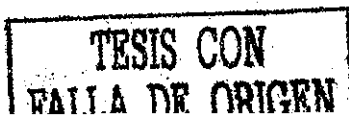
- Mesas redondas,
- Estudio dirigido,
- Clase conferencia.

8. ITINERARIO.

(Bajo este rubro se proporciona información concreta al alumno sobre la fecha de realización de las mesas redondas, de exámenes, para entrega de trabajos, etc.).

9. BIBLIOGRAFIA.

ARAUZ, Luis. "Legislación Petrolera internacional", Siglo



XXI editores, México.

BARTRA, Armando. "La explotación del trabajo campesino por el capital", Edición Macehual, México.

CHINOY, Ely. "La Sociedad", Fondo de Cultura Económica, México.

COLEGIO DE MEXICO. "Las perspectivas del Petróleo en México", Colmex, México.

ETZIONI, Amitai y Eva (compiladores) "Los Cambios Sociales", Fondo de Cultura Económica, México.

FRIEDMANN, W. "El Derecho en una sociedad en transformación", Fondo de Cultura Económica, México.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, México.

HANSEN, Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano", Siglo XXI Editores, México.

KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado" Textos Universitarios, UNAM.

LE FLEUR y otros "Los Fines del Derecho", Manuales Universitarios.



MOORE, Wilbert. "Cambio Social" UTHA, México .

NOVOA MONREAL, Eduardo. "El Derecho como un obstáculo al cambio social", Siglo XXI Editores, México.

SAXE FERNANDEZ, John. "Petróleo y estrategia" Siglo XXI Editores, México.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Económico" Editorial Porrúa, México.

SOLIS, Leopoldo. "Alternativas para el Desarrollo" Joaquín Mortiz, México.

TELLO, Carlos. "La Política económica en México 1970-1976", Siglo XXI Editores, México.

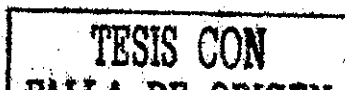
VARIOS. "Bases para la planeación económica y social de México", Siglo XXI Editores, México.

VARIOS. "El Perfil de México en 1980" Siglo XXI Editores, México.

VARIOS. "México Hoy", Siglo XXI Editores, México.

VARIOS. "Planes sin planificación" Proceso, México

VARIOS. "Documentos de trabajo para el Desarrollo Agro-industrial" SARH, México





## N O T A S

1. PERELMAN, Chaim. "La Reforme de l'enseignement du droit et La Nouvelle Rhétorique", L'Educazione Juiridica, Libreria Universitaria, Perugia, 1975, pp. 3-14
2. "El estudio del Derecho se limitaba, entonces, esencialmente al estudio de textos publicados. El orden jurídico era reconstruido a partir de textos autorizados. Pero no se interrogaba la practica jurídica, que permite oponer a la validez de un texto su eficacia".
3. "Ciertamente el catálogo de tópicos puede ayudar a un abogado a encontrar los argumentos para defender su tesis, pero ¿ el rol de las facultades de Derecho debe limitarse a formar litigantes ? ¿ no es igualmente importante formar legisladores, administradores y sobre todo jueces ?... se trata de encontrar la mejor solución jurídica al caso, la solución mas razonable teniendo en cuenta el derecho en vigor..."
4. RHEINSTEIN, Max. "The case method of legal Fducation: the first one-hundred years", L'Educazione Juiridica... cit. pp. 15 a 32.
5. "... en los círculos europeos de educación jurídica no se conoce plenamente lo que el CASE METHOD es realmente. Frecuentemente es menos comprendido y menos valorado".
6. "Para evaluar el método americano de educación jurídica debe ser visto en el trabajo y en el contexto general de la vida americana... este método puede contener caracteres que son sumamente sugestivos para los docentes jurí-

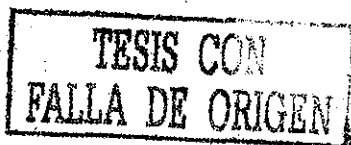
dicos en otras partes del mundo".

7. VALDEZ, Clemente. "Educación superior e investigación", Anuario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número VII, México 1980, pp. 319 a 328.
8. PEREZ PERDOMO, Rogelio. "Le discours du professeur comme modele pedagogique de raisonnement juridique" en L' Educa zione Giuridica... cit pp. 33 a 53.
9. "Independientemente de la forma que adopte el discurso del profesor (conferencia, magistral o escrita), su mensa je toma un carácter de indiscutible para el estudiante. También cuando el profesor se esfuerza por exponer proble mas y de confrontar opiniones, serán sus propias opinio nes, las soluciones que el da a los problemas expuestos, las que llamarán la atención del estudiante. Así, la edu cación con el método del discurso del profesor hace desa parecer el carácter problemático o probable del conoci miento.
10. SCARPELLI, Uberto. "Insegnamento del Diritto, Filosofia del Diritto e società in trasformazione" en L'Educazio ne Jurídica... cit. pp. 54 a 70.
11. "Es evidente PRIMA FACIE que la apertura de los estudios en una institución universitaria está todavía influencia da por sus medios financieros y los instrumentos biblio gráficos y de laboratorio de que dispone, por la trama social en la que está inserta, por la fuerza de presión de otras instituciones o de movimientos o grupos exter nos o internos, por la extracción social de docentes y estudiantes.
12. FIX ZAMUDIO, Héctor. "Reflexiones sobre la enseñanza -



del Derecho" Anuario jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., número VI, México, 1979 pp.159-174.

13. TREVES, Renato. "La sociología del Diritto negli studi giuridici", en L' educazione Giuridica... cit. pp. 71 a 78.
14. "... haciendo de modo que la estructura normativa y las decisiones jurisprudenciales respondan siempre mejor a las necesidades de su tiempo y a las tendencias prevalentes en la sociedad a que se refieren".
15. NOVOA MONREAL, Eduardo. op. cit.
16. KAPLAN, Marcos. "El jurista y el mundo actual", Derecho, Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, núm. 30, Lima, 1972.
17. WITKER, Jorge. "La Enseñanza del Derecho, crítica metodológica".
18. REALE, Miguel. "A sociedade contemporanea, seus conflitos e a eficacia do direito". Revista de Procuradoria General do Estado de São Paulo, núm. 10, junio 1977, São Paulo.
19. OYARZUM, Rubén. "Cambio social y cambio jurídico", Revista de Derecho Económico, año IX núms. 29-30, octubre 1969 mayo de 1970. Santiago de Chile.
20. La diferencia entre un grado y el otro la dará básicamente la profundidad en el tratamiento de los temas propuestos.



## C A P I T U L O IX

### C O N C L U S I O N E S

1. México, a partir de los años 40, optó por un modelo de desarrollo cuyo sustento es la industrialización, con las variables propias del devenir político (crecimiento hacia adentro, políticas contraccionistas y expansionistas, sustitución de importaciones, etc.), dejando en segundo plano el sector agrícola.

El agotamiento de dicho modelo, o el modelo mismo, provocó, a fines de los años 60, una crisis que vio profundizarse en la década pasada propiciando una depresión en todo el sistema económico nacional, misma que agudizó los problemas socio-económicos del país creando grandes tensiones en todos los niveles.

2. Esta serie de acontecimientos político-económicos permiten definir a la sociedad como una sociedad dinámica que urgentemente requiere un cambio hacia un sistema que permita una mayor justicia social.

Frente a esta demanda apremiante aparecen dos factores que permiten apuntar la economía, por un lado, y transfor-



mar el descontento y la desconfianza en una actitud escéptica pero esperanzada, por otro. Estos son: el anuncio, por parte de PETROLEOS MEXICANOS, de la existencia de grandes yacimientos petrolíferos, cuya magnitud colocó a México en uno de los primeros lugares en reservas petroleras; y la Reforma Administrativa.

3. Dentro de la política administrativa de este sexenio (1976-1982) se han señalado dos prioridades como puntos clave para lograr no sólo el desarrollo sino también una sociedad más justa. Estas son: Energéticos y Alimentos.

El tratamiento de ambos requiere mucha habilidad y sobre todo la concurrencia multidisciplinaria ya que pueden desvirtuarse y provocar mayores tensiones sociales de las ya existentes.

Además la importancia política y económica en el contexto mundial tanto de Energéticos como de Alimentos es determinante. México debe adoptar una política en ambos sectores que le permita actuar en forma autónoma y soberana.

4. Actualmente la ecología, las poblaciones y los individuos han sido afectados por el BOOM petrolero.

La concentración de la población en los centros petroleros

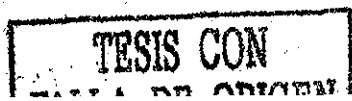


ros, el abandono del campo, la inflación, la escasez de vivienda, el desempleo, sub-empleo o empleo eventual y la contaminación son algunos de los problemas que ha generado la industria de los hidrocarburos. Problemas que requieren una atención inmediata y soluciones eficaces.

5. En materia de alimentos, México, al igual que casi todo el mundo, se encuentra en una situación apremiante; era un exportador de granos básicos, actualmente es un importador su jeto al juego del mercado internacional. Su población está - desnutrida. El sector agrícola se encuentra en crisis. Y las industrias alimentarias transnacionales han impuesto un - modelo de producción y consumo que no responde a las necesidades nacionales.

6. El Estado es el único ente institucionalizado capaz de adoptar e imponer un nuevo modelo que permita, a la vez, alcanzar el desarrollo y la justicia social. Sin embargo la -- responsabilidad de las decisiones que se tomen no recae en - él únicamente ya que no es posible separarlo de la sociedad que lo integra. Por ello el compromiso, la obligación y la responsabilidad recaen en cada uno de los individuos que conforman a la sociedad y al Estado.

7. La planificación es actualmente un instrumento idóneo para, una vez perfilado el modelo social que se desea, señalar



las acciones pertinentes para alcanzarlo.

En México, a partir de 1930, se han realizado una serie de planes y programas; pero, es hasta la Reforma Administrativa realizada en el sexenio López Portillista cuando se observa un esfuerzo de planificación que ha centrado la atención gubernamental para elaborar y coordinar el desarrollo integral y por sectores.

8. El marco jurídico nacional ha permitido cierta eficacia en las decisiones políticas nacionales en materia de energéticos, no así en alimentos. La diferencia fundamental es que la industria petrolera se encuentra nacionalizada y la industria alimentaria no.

Sin embargo, en ninguno de los dos aspectos las decisiones tomadas han sido plenamente eficaces ya que al elaborar los documentos de planificación no se le ha dado la debida importancia al aspecto jurídico que debe sustentar todo el conjunto. Obviamente se pueden señalar excepciones como es el caso de la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario, sin que ello implique un trato general.

Estos aspectos permiten resaltar la importancia del Derecho ante todo proyecto y toda decisión que afecte a la sociedad de donde emana y en donde impera, permitiendo afir-



mar que a una sociedad dinámica debe necesariamente corresponder un Derecho dinámico, abierto.

9. Ni la más justa de las normas jurídicas, ni el más apto Estado pueden por sí solos modificar un modelo social, se requiere de la acción de individuos conscientes y solidarios.

Es el hombre el que, en última instancia, debe realizar el esfuerzo para cristalizar las metas trazadas y hacer operantes los instrumentos jurídicos idóneos.

Es pues la educación el instrumento ad hoc con el que cuenta la sociedad no sólo para irse adaptando al cambio sino para hacerlo efectivo, ya que actúa sobre los individuos socializándolos.

10. La Universidad Nacional Autónoma de México es una institución con el compromiso formalizado de formar profesionistas útiles al país, con sentido ético y de servicio social.

Este compromiso permite iniciar el rompimiento del círculo vicioso subdesarrollado-ignorancia o sub-desarrollo-educación irracional.

11. La sociedad actual requiere de profesionistas con conocimientos jurídicos que les permitan, desde los tres sectores (público, privado y social), resolver los conflictos legales



que plantea el desarrollo en general y en especial las decisiones políticas que se han tomado en materia de energéticos y de alimentos.

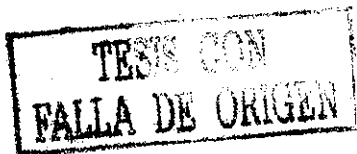
12. Hasta ahora la preocupación sobre la enseñanza del Derecho se ha centrado en los métodos teórico o práctico, sin que se haga referencia a los contenidos que permitan satisfacer la demanda que se expresa en el punto anterior.

Puede decirse que la enseñanza del Derecho, como todo el sistema educativo, reproduce los esquemas sociales obstaculizando el cambio, ya que no sensibiliza a los estudiantes sobre los problemas nacionales que requieren soluciones jurídicas.

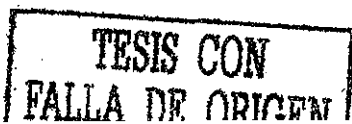
Para ello es necesario que la enseñanza del Derecho sea activa y contenga objetivos claves que incluyan esa sensibilización.

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

- ANDER-EGG, Ezequiel y Otros.- "Planificación del Bienestar Social", Escuela de Ciencias Sociales, Venezuela, 1967.
- ARAUZ, Luis.- "Legislación Petrolera Internacional", (Prologuista y Compilador), Siglo XXI Editores, México, 1980.
- BADENES GASSET, Ramón.- "Metodología del Derecho", Editorial Bosch, Barcelona, 1959.
- BARREIRO, Julio.- "Educación Popular y Proceso de Concientización", Siglo XXI Editores, 6a. Edición, México 1979.
- BARTRA, Armando.- "La explotación del trabajo campesino por el capital", Editorial Macehual, México, 1979.
- BETTELHEIM, Charles.- "Problemas teóricos y prácticos de la planificación", Traducción de G. Tortella Casares, Editorial Tecnos, 2a. Edición, Madrid, 1971.
- BODENHEIMER, Edgar.- "Teoría del Derecho", Traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición (1942), México, 1979.



- BROCCOLI, Angelo.- "Ideología y educación", Traducción de Beatriz Saralo S., Editorial Nueva Imagen, 3a. Edición, México, 1980.
- CARPIZO, Jorge.- "El presidencialismo en México", Siglo XXI Editores, 2a. Edición, México, 1979.
- CARRE DE MALBERG, R.- "Contribution a la théorie générale de L'état", Tomo I, Librairie Recueil Sirey, Pariz, 1920.
- CASTREJON DIEZ, Jaime.- "La educación superior en México", SEP, Dirección General de coordinación educativa, México, 1976.
- COLEGIO DE MEXICO.- "Ciencias Sociales en México Desarrollo y Perspectiva", México, 1979.
- COLEGIO DE MEXICO.- "Las perspectivas del petróleo en México", El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1979.
- CORDOVA, Arnaldo.- "La formación del poder político en México", Ediciones ERA, séptima edición, México, 1979.
- CHINOY, Ely.- "La sociedad", traducción de Francisco López Cámara, Fondo de Cultura Económica, novena reimpresión, México, 1978.



DE LA CUEVA, Mario. "La idea del Estado", segunda edición,  
U.N.A.M., México, 1980.

DUNNING, John H. "La empresa multinacional", (compilador),  
Fondo de Cultura Económica, traducción de Eduardo L.  
Suárez, México, 1976.

DUVERGER, Maurice.- "Sociología de la política", traduc-  
ción de Antonio Monreal, José Acosta y Eliseo Aja, Edi-  
torial Ariel, Barcelona, 1975.

DUVERGER, Maurice.- "Sociología Política", traducción de  
Jorge Esteban, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968.

EBENSTEIN, WILLIAM. "La Teoría Pura del Derecho", Editorial  
Nacional, Traducción de J. Malagón y A. Perena, Primera  
edición en español, México, 1947, p. 241.

ENGISCH, Karl.- "Introducción al pensamiento jurídico",  
traducción de Ernesto Garzón Valdéz, Ediciones Guadarra-  
ma, Madrid, 1967.

ETZIONI, Amitai y Eva. "Los cambios sociales", (compilado-  
res), traducción de Florentino M. Torner, Fondo de Cul-  
tura Económica, México, 1968.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- FARJAT, Gérard. "Droit Economique", Press Universitaire de France, Thémis, París, 1971.
- FREIRE, Paulo. "La educación como práctica de la libertad", Siglo XXI editores, 23a. edición, México, 1978.
- FREIRE, Paulo. "Pedagogía del oprimido", Siglo XXI Editores, 20a. edición, México, 1978.
- FRIEDMANN, W. "El Derecho en una sociedad de Transformación", Traducción de Florentino Torner, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 20a. edición, México, 1972.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Filosofía del Derecho", Editorial Porrúa, Tercer Edición, México, 1980.
- GINER, Salvador. "Sociología", Ediciones Península, Barcelona, 1969.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. "La democracia en México", Ediciones ERA, 11a. edición, México, 1979.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

GONZALEZ URIBE, Héctor. "Teoría Política", Editorial Porrúa, 3a. edición, México, 1980.

GROPPALI, Alessandro. "Doctrina General del Estado", Traducción de Alberto Vázquez del Mercado, Editorial Porrúa, México, 1944.

HANSEN, Roger. "La política del desarrollo mexicano", Siglo XXI editores, 10a. edición, México, 1980.

HELLER, Herman. "Teoría del Estado", traducción de Luis Tobío, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

HERRERA, Amílcar O. "Los recursos minerales y los límites del crecimiento", Siglo XXI editores, México, 1974.

HINSLEY, F.H. "El concepto de soberanía", traducción de Fernando Morera y Angel Alandí, Editorial Labor, Barcelona, 1972.

JELLINEK, G. "Teoría General del Estado", traducción de Fernando de los Ríos Urruti, Editorial Albatros, Argentina, 1943.

KAPLAN, Marcos. "La ciencia en la sociedad y en la política", SEP Setentas-DIANA, México, 1979.



KAPLAN, Marcos. "Estado y Sociedad", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1980.

KAPLAN, Marcos. "Sociedad, Política y Planificación en América Latina", U.N.A.M., 1980.

KELSEN, Hans. "Teoría general del Derecho y del Estado", traducción de Eduardo García Máñez, Textos Universitarios, segunda edición, U.N.A.M., 1979.

KELSEN, Hans. "Teoría pura del Derecho", Traducción de Roberto J. Vernejo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1979.

KING, Edmund J. "Educación y cambio social", traducción de Aníbal C. Leal, Editorial Ateneo, Buenos Aires, 1972.

LATAPI, Pablo. "Política educativa y valores nacionales", Editorial Nueva Imagen, 2a. edición, México, 1980.

LECLEROQ, Jaques. "El Derecho y la Sociedad", traducción de Ismael Antich, Editorial Herder, Barcelona, 1964.

LENIN, Vladimir I. "Acerca del Estado", Editorial Grijalbo, México, 1970.



LENIN, Vladimir. "El Estado y la Revolución", Editorial Grijalbo, México, 1973.

LE FLEUR, DELOS, RADBRUCH, CARLYLE. "Los fines del Derecho", Traducción de Daniel Kuri Breña, Manuales Universitarios, U.N.A.M., 1975.

LYNCH, James y H. Dudley PLUNKETT. "Cómo formar docentes para una sociedad en cambio", Traducción de Eddy Montalvo, Editorial Ateneo, Buenos Aires, 1977.

MARX, Carlos. "Crítica de la filosofía del Estado de Hegel", Traducción de Antonio Encinares, Prólogo de Adolfo Sánchez Vázquez, Editorial Grijalbo, México, 1968.

MOORE, Wilbert. "Cambio Social", Traducción de Jorge Gómez de Silva, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1966.

NOVOA MONREAL, Eduardo. "El Derecho como obstáculo al cambio social", Siglo XXI Editores, 4a. edición, México, 1980.

PONCE, Aníbal. "Educación y Lucha de Clases", Ediciones de Cultura Popular, 3a. edición, México, 1976.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



RADBRUCH, Gustav. "Introducción a la Filosofía del Derecho", traducción de Wenceslao Roces, Fondo de Cultura Económico, México, 1978.

RAMOS, Samuel. "El perfil del hombre y la cultura en México", Editorial Espasa Calpe Mexicana, octava edición, México, 1979.

RECASEN SICHES, Luis. "Tratado General de Filosofía del Derecho", Editorial Porrúa, sexta edición, México, 1976.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. "El contrato Social", Estudio preliminar de Daniel Moreno, Editorial Porrúa, sexta edición, México, 1979.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. "Emilio" Estudio preliminar de Daniel Moreno, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1979.

SAXE FERNANDEZ, John. "Petróleo y estrategia. México y Estados Unidos en el contexto de la política global", Siglo XXI editores, México, 1980.

SEPULVEDA, Bernardo y Antonio CHUMACERO. "La Inversión Extranjera en México", Fondo de Cultura Económica, reimpresión, México, 1977.



- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, novena edición, México, 1979.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Económico", Editorial Porrúa, México, 1981.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia Política", Editorial Porrúa, quinta edición, México, 1980.
- SOLIS, Leopoldo. "Alternativas para el desarrollo", Joaquín Mortiz, 1a. edición, 1980.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. "Sociología y Subdesarrollo", Editorial Nuestro Tiempo, 6a. edición, México, 1981.
- TELLO, Carlos. "La política económica en México 1970-1976", Siglo XXI editores, cuarta edición, México, 1980.
- TERAN, Juan Manuel. "Filosofía del Derecho", Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1977.
- TREVES, Renato. "Introducción a la sociología del Derecho", traducción de Manuel Atieza, Taurus Ediciones, Madrid, 1978.
- VARIOS AUTORES. "Bases de la planeación económica y social de México", Siglo XXI editores, México, 1980.

- VARIOS AUTORES. "El perfil de México en 1980", Siglo XXI editores, México, 1979.
- VARIOS AUTORES. "L'educazione giuridica", Tomo I Modelli di università e progetti di riforma, Libreria Universitaria, Perugia, Italia, 1975.
- VARIOS AUTORES. "Les problèmes de la planification", Colloque de janvier 1962, Edición del Institut de Sociologie de L'Université Libre de Bruxelles, Belgique, 1962.
- VARIOS AUTORES. "México Hoy", Siglo XXI editores, 4a. edición, México, 1980.
- VARIOS AUTORES. "Planes sin planificación", Proceso, México, 1980.
- VARIOS AUTORES. "Documentos de trabajo para el Desarrollo Agroindustrial", 4 Tomos, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México.
- VERDESOTO SALGADO, Luis. "Investigación científica en el área Jurídica", Editorial Universitaria, Segunda Edición, Quito, Ecuador, 1971.
- VILLORO TORANZO, Miguel. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 4a. edición, México, 1980.



VINOGRADOFF, Paul. "Introducción al Derecho", traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, cuarta edición, México, 1978.

WHITE, Eduardo J. "Empresas Multinacionales Latinoamericanas", Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

WITKER V., Jorge. "Universidad y dependencia científica y tecnológica en América Latina", Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos. U.N.A.M., 1976.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN