



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales

**Análisis del
Sistema Integral de Estímulos
a la Producción Agropecuaria.
Aplicación del Enfoque de
Sistemas. (Estudio Preliminar).**

Tesis Profesional

Para obtener el Título de
LIC. EN CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA
con Especialidad en Administración Pública

p r e s e n t a

CORINA MARGARITA CUEVAS RENAUD



Asesor:
Lic. Arturo Lozano de Itaza

México, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	pp.
INTRODUCCION	1 - 9
<u>CAPITULO 1</u>	
Análisis de las administraciones de:	
Luis Echeverría Alvarez (1970-1976)	10 - 21
José López Portillo (1976 - 1982)	21 - 37
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	37 - 58
Balance de las políticas en materia agropecuaria instrumentadas por éstas tres administraciones.	58 - 61
<u>CAPITULO 2</u>	
Aplicación del enfoque de sistemas al Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA).	61 - 65
Antecedentes e Instrumentación.	65 - 86
Objetivos	87 - 98
Clientes	98 - 108
Ambiente	108 - 130
Tomador de Decisiones	130 - 139
Componentes	139 - 157
Medida de Eficiencia	157 - 164
Diseñador	164 - 168
Programación lineal, asignación y simulación.	169 - 171
<u>CAPITULO 3</u>	
Conclusiones	172 - 190
APENDICE A	191 - 226
BIBLIOGRAFIA	227 - 232

INTRODUCCION

Problemas como: la insuficiencia nacional de alimentos básicos e insumos industriales; incremento del desempleo rural; desigual intercambio entre el campo y otros sectores de la economía; aumento de las importaciones agropecuarias, entre otras, han estado presentes en las administraciones posrevolucionarias sin lograr hasta la fecha soluciones importantes.

La problemática que actualmente presenta el sector y específicamente al inicio de 1984 es consecuencia de la estrategia de desarrollo estabilizador adoptada de 1958 a 1970, cuando se dió prioridad a los procesos de industrialización y urbanización, desatendiéndose en buena medida las actividades del campo, por lo cual aumentaron, tanto la dependencia, como el rezago del medio rural en relación con las áreas urbanas.

Difícilmente se podría señalar a determinada (s) administración (es) como responsable (s) de los problemas actuales, así como tampoco abordarlo como un problema exclusivamente económico.

Es preciso tener en cuenta, que el destino de cada país se va moldeando a través de un sinnúmero de situaciones de muy diversa índole, que finalmente van dejando su huella, siendo algunas de ellas: excesiva centralización de la autoridad política y administrativa; demasiada concentración administrativa en los niveles superiores del poder ejecutivo; la conformación y penetración de los grupos de presión y los partidos políticos; las diversas manifestaciones de ineptitud y corrupción administrativa; la posición del Estado en la economía, en la sociedad y en el sistema político, así como las políticas internacionales y las deficiencias en los procesos de planeación.

Es por ello que resulta necesario realizar balances de logros y errores en las administraciones previas a la actual, incluyendo aspectos económicos, políticos, sociales y de orden internacional para poder comprender el marco en el que se ha desarrollado la crisis agropecuaria actual.

Un hecho muy significativo que debiera regir cualquier política gubernamental es que la historia de la civilización como lo afirma F. Braudel la conforman el paso de tres estadios: "1)...una vida material hecha de rutinas, de herencias, de logros muy antiguos; 2)...una vida económica, es decir, un nivel superior privilegiado, de la vida cotidiana, de más amplio radio...y 3) el juego capitalista, más sofisticado y que penetra en el terreno de todas las formas de vida, sea económica, sea material, por poco que éstas se presten a sus maniobras." (1)

En tanto no se resuelva satisfactoriamente el alimento, la vivienda y el vestido de toda la población, difícilmente se resolverán los problemas derivados de un desarrollo industrial.

A lo anterior no ha dado el Estado una respuesta plena, ya que se percibe su incapacidad política y administrativa, dando como resultado la existencia de un número excesivo de campesinos sin tierra, sin empleo y 33 millones de habitantes desnutridos, entre otros hechos significativos. En tales condiciones no puede haber paz social, infraestructura indispensable para que México alcance un crecimiento integral, sostenido e independiente.

Desafortunadamente las administraciones pasadas, particularmente a partir de Miguel Alemán Valdez, han invertido el modelo de desarrollo de toda civilización. Sin consolidar la vida cotidiana de la sociedad, es decir, la casa, el vestido y el alimento de la población; se decide adoptar un modelo de desarrollo de nivel superior al anterior, el cual implica un nivel privilegiado al de la vida cotidiana y en el que las acciones y recursos, se canalizan de manera prioritaria hacia la creación de la infraestructura necesaria para el surgimiento y desarrollo del capitalismo, teniendo como principal resultado un agudo abismo de las desigualdades sociales.

Específicamente las tres últimas administraciones se han abocado a instrumentar políticas tendientes a enfrentar la crisis agrícola como una ruptura cuantitativa de un proceso de crecimiento agrícola (2) que implica "un deterioro de la autosuficiencia de bienes primarios (prin-

(1) Braudel, F., CIVILIZACIÓN MATERIAL Y CAPITALISMO, Ed. Biblioteca Universitaria Labor, pp. 10 y 11, s/a.

(2) Rello, Fernando, LA CRISIS AGROALIMENTARIA, México ante la crisis, González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (coord.) Ed. siglo XXI, México 1986, p. 220

principalmente alimentarios) así como una disminución de la contribución del sector agropecuario al financiamiento del déficit externo global"(3). Acciones que son reforzadas en los últimos años de las mismas; así observamos en la administración de Luis Echeverría Álvarez el Plan Agrícola Nacional de 1975, la de José López Portillo con el Sistema Alimentario Mexicano y recientemente, en la administración de Miguel de la Madrid Hurtado el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria.

Sin embargo, no se han alcanzado los resultados esperados y la situación agropecuaria se agrava, pareciera que la planeación y la instrumentación de dichos programas han tenido objetivos centrales diferentes a los anunciados en cada uno de ellos (objetivos coincidentes en estas tres administraciones).

La pregunta que lógicamente se deriva de lo anterior es la siguiente: ¿Porqué no se logran los objetivos planteados en cada uno de estos tres proyectos?

A la luz de una discusión tanto de carácter interdisciplinario como de diversos factores de poder (el clero, los empresarios nacionales y extranjeros, entre otros), sobre las causas de la actual crisis agropecuaria, gestada desde 1965 encontraremos algunas coincidentes, otras contradictorias, y unas más complementarias.

Algunas de ellas mencionan como causas principales de la misma las siguientes: -baja inversión pública en el sector agropecuario; -asignación de rígidos precios de garantía; -poca atención en materia técnica y financiera a las tierras de temporal; -excesivo apoyo del Estado a la agricultura privada en detrimento de la ejidal y la comunal; -ayuda del Estado para la producción de bienes destinados a la exportación y al consumo de grupos sociales con altos ingresos; -ineficiencia e incapacidad de los campesinos para elevar la producción; -campesinos técnicamente atrasados, ignorantes y flojos; -falta de coordinación de la Administración Pública; -irracionalidad del campesino o resistencia al cambio; -minifundismo; -políticas ineficientes de desarrollo económico adoptadas por el Gobierno; -falta de una planeación interactiva en el sector agropecuario, entre otras.

(3) La crisis agrícola es explicada por dos diferentes interpretaciones: 1) políticas económicas aplicadas con anterioridad que originaron los problemas coyunturales y/o estructurales actuales y 2) problemas estructurales de la economía mexicana.
Rodríguez, Gonzalo., CRISIS ECONOMICA Y CRISIS DEL SECTOR AGROPECUARIO, Revista Mexicana de Sociología, No. 2, abril-junio 1984 UNAM, pp.313 y 314

Ahora bien, ¿cómo aproximarse a la comprensión de los factores que subyacen al fracaso de las políticas instrumentadas especialmente por las tres últimas administraciones y proponer alternativas de solución a la crisis agropecuaria actual?

En el campo de las Ciencias Sociales y específicamente en la Administración Pública, la Investigación de Operaciones (IO) constituye una disciplina, cuyas principales características son la aplicación del método científico y el uso del enfoque de sistemas por grupos interdisciplinarios para la planeación, instrumentación, evaluación y control de sistemas sociales.

De ahí que se diga que la Investigación de Operaciones (IO) es la seguridad en el mejoramiento y progreso de los sistemas sociales mediante el empleo del método científico (una explicación detallada de estos conceptos: IO, sistemas y método científico, se presentan en el Apéndice A).

El objetivo general de este trabajo es presentar una metodología que puede aportar soluciones a problemas sociales, llamada enfoque sistémico.

A través del empleo del enfoque de sistemas, aplicado a la reciente política gubernamental de estímulos a la producción agrícola se analizará cómo un sistema teleológico (sistema con propósito) a fin de conocer su funcionamiento y proponer cambios -si así se requieren- que se traduzcan en un mejor funcionamiento del sistema. Para ello es preciso realizar las siguientes tareas: (a) observar al sistema (conocerlo), (b) formular el problema, (c) generar un modelo que permita predecir, cómo funciona el sistema cuando se introducen cambios en el mismo, (d) reunir los datos necesarios para incluirlos en el modelo, y (e) estimar para el modelo, el cambio que maximiza el funcionamiento del sistema. En este trabajo serán analizados los siguientes elementos como una estrategia de diseño para el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (1986-1988):

-OBJETIVOS

- CLIENTES
- TOMADOR DE DECISIONES
- DISEÑADOR
- AMBIENTE
- COMPONENTES TELEOLOGICOS
- MEDIDA DE EFICIENCIA

Como limitación al enfoque de sistemas debe señalarse que no provee de reglas sistemáticas para observar un sistema y formular la "mejor" forma de abordar el problema.

Una de las principales críticas que se le puede hacer al enfoque de sistemas, es que los sistemas sociales son muy complejos y dialécticos, por ello los modelos matemáticos contruidos para su representación, reflejan la realidad de manera esquemática. Sin embargo, si se logra integrar el enfoque sistémico y el estudio cualitativo del macrosistema el Estado, en el cual se inserta el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA) se logrará una más eficiente aproximación al conocimiento del mejor funcionamiento no sólo del SIEPA, sino en general de los sistemas sociales en la Administración Pública.

A continuación se presentará el marco teórico de la actuación de la Administración Pública en la esfera estatal, que como podrá apreciarse es decisivo.

La Administración Pública y el Estado constituyen un binomio inseparable como lo señala Ricardo B. Uvalle (4) en él: "la administración pública es la instancia que materializa la universalidad del Estado particularmente en el renglón de la sociedad civil, mediando en los conflictos sociales de poseedores y desposeídos, debido a que la producción de las mercancías se efectúa colectivamente por los desposeídos y la apropiación de las ganancias en grupos minoritarios".

Por ello la Administración Pública debe desplegar funciones de planeación, organización, dirección, instrumentación, control y evaluación, a través de actividades coordinadas continuas y sistemáticas de decisiones políticas que permitan responder de manera más eficiente y efi-

(4) Uvalle Berrones, Ricardo, LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA, DIFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION PRIVADA, Cuaderno No. 5. Depto de Admón. Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1982, p. 135

caz a los objetivos que el Estado vaya requiriendo.

Los cambios anárquicos en las estructuras sociales, especialmente los que repercuten de una manera más acelerada en la sociedad como son los de índole tecnológica precipitan las crisis, porque, paradójicamente a la producción de mayor riqueza, más educación y más satisfactores para grupos reducidos de la población, se agudizan las desigualdades sociales.

El Estado puede verse seriamente trastocado y debilitado fundamentalmente cuando se agudizan las contradicciones internas y se genera un desarrollo desigual y desarticulado. Esto es particularmente significativo cuando la crisis económica en un primer momento, seguida de la violencia como una manifestación de la crisis social se constituyen en auténticos procesos de revolución social.

Ante ello el Estado debe proporcionar soluciones rápidas y eficientes. Sin embargo debido a la complejidad y dinamismo imperante del medio contemporáneo, las soluciones no son proporcionadas con la eficiencia deseada, constituyéndose esta situación en fuente permanente de descontento entre un número cada vez mayor de ciudadanos, que cristalizan sus inconformidades en actitudes y acciones de diversa índole, como: manifestaciones de protestas, mítines desordenados, desobediencia civil y enajenación social, entre otras.

El Estado, dispuesto a mantener a toda costa la paz social y el poder, responde más rápidamente a los desórdenes, que a las crisis que las producen, recurriendo frecuentemente a la represión, dando con ello origen a un círculo de protesta-represión-protesta.

Desafortunadamente, la represión en los seres humanos, estimula actitudes y conductas violentas que se intensifican en la medida en que la represión, se extiende a mayores segmentos de la población.

El Estado, deberá ser capaz de concebir estas crisis como claras manifestaciones de problemas sociales, a partir de una visión sistémica, teniendo muy en cuenta que éstos son parte de un problema mayor, en el cual existen fuertes interrelaciones con su entorno social. además que

el fundamento de la teoría sistémica se centra en conjuntar los elementos que lo integran (subsistemas) más que en dividirlos de manera mecánica, empleando para ello la forma sintética del pensamiento y que el desempeño del sistema depende críticamente de lo bien que los subsistemas se ajusten y trabajen entre sí, requiriendo para ello desarrollar conjuntamente equipos de trabajo interdisciplinarios.

Las condiciones, sobre todo económicas, por las que atraviesa el país, imponen la necesidad de replantearse cuáles deberán ser las transformaciones a realizar y cómo la Administración Pública deberá estar preparada a estas transformaciones.

La instancia encargada de instrumentar estas transformaciones a partir de una visión sistémica de los problemas sociales, deberá ser la Administración Pública, quien cuenta con los elementos necesarios para hacerlo.

Como reiterativamente se ha dicho la Administración Pública es el Gobierno en acción: "La administración pública es acción, acción gubernamental; es dinámica, movimiento continuo. El gobierno es el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y servicio inherentes al mismo; gobierno, fuente de orden y voluntad política, es la administración pública cuando desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado; esto es, la práctica y actividad continua, coordinada, sincronizada, de decisiones políticas generales al través de medios específicos". (5)

La organización administrativa es respuesta institucional a los fines del Estado. Por ello, la Administración Pública es, por excelencia, el instrumento de la acción política del Estado, pues los organismos que la integran tienen a su cargo la ejecución concreta de los fines de la sociedad.

La Teoría General de Sistemas, es indudablemente una metodología de gran valor para las acciones gubernamentales que lleva a cabo la Administra-

(5) Guerrero, Omar. TEORÍA ADMINISTRATIVA DE LA CIENCIA POLÍTICA, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios No. 67, UNAM, 1982, p. 102

ción Pública, en la medida que podrá desempeñar más eficientemente sus funciones de planeación, organización, instrumentación, control y evaluación para el logro de los objetivos dinámicos que la sociedad le impone al Estado contemporáneo.

De tal forma que, Estado y Administración Pública deberán generar estrategias generales de política interior, económica, social y exterior que den como respuesta a corto plazo, un estado de paz social real en todo el territorio nacional, a mediano plazo la planeación y programación de acciones tendientes a conformar un desarrollo económico, político y social más equitativo y, a largo plazo, la instrumentación y consolidación de un Estado democrático y vital en su economía y progreso social.

En este mismo sentido, González Casanova (6) señala cuáles son los retos que México debe afrontar para salir de la crisis actual: "necesitamos la educación y la investigación para la Reforma Administrativa, empezando por la de los altos cuadros y por la que vincula administración y participación popular. Necesitamos reformas sociales para la ampliación del mercado interno, fuera de las leyes de la oferta y la demanda, pero sin descuidarlas: necesitamos con el impulso a las fuentes de trabajo el impulso del sector público a la producción y abasto de bienes de consumo popular. Necesitamos en ese sentido desarrollar al máximo nuestras políticas de empresas estatales, sociales y privadas, de tiendas sindicales y de multiempresas al estilo de CONASUPO, que reformulen su papel en la producción y el abasto y que aumenten el empleo del pueblo, los servicios del pueblo y el consumo del pueblo. Necesitamos en fin, una revolución hoy posible: democrática".

Y añade algo muy importante respecto al papel de las Ciencias Sociales en estos momentos: "...necesitamos plantearnos los verdaderos problemas y tratar de responder a ellos con la mayor exactitud". (7) Preguntas tales como: ¿está mejorando la producción agropecuaria?, ¿han disminuído las importaciones de alimentos?, ¿ha disminuído el desempleo rural? deben ser respondidas con exactitud y el administrador público a través

(6) González Casanova, Pablo. MEXICO ANTE LA CRISIS MUNDIAL, México ante la crisis, González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor. (coordinadores), Ed. Siglo XXI, México 1986, pp 25 y 26.

(7) Ibid. p. 26

del uso del enfoque de sistemas es quien debe hacerlo.

En las páginas que siguen, se propone destacar la forma en que el enfoque de sistemas, constituye una metodología valiosa para el análisis de los sistemas sociales.

En el primer capítulo se hace un breve análisis de los aspectos más relevantes en materia económica, política, social y de relaciones internacionales de las administraciones de Luis Echeverría Alvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, con el objeto de presentar el marco general en el cual, el problema de la autosuficiencia alimentaria se ha desarrollado en los últimos tiempos, como producto de las decisiones que en materia de desarrollo económico han adoptado estas administraciones en particular.

El segundo capítulo, comprende el análisis realizado en el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA), aplicando el enfoque de sistemas. En el primer punto de este capítulo se incluye la justificación, creación y operación del SIEPA, seguido de su análisis a partir de los elementos del enfoque de sistemas: objetivos, clientes, ambiente, tomador de decisiones, componentes, diseñador y medida de eficiencia.

En el tercer capítulo, se infieren algunas conclusiones y recomendaciones que se consideran relevantes, para afrontar el problema alimentario.

Finalmente, se adiciona el Apéndice A, en el cual se presentan de manera más detallada (incluyendo ejemplos) los siguientes conceptos: -método científico; -fases de la investigación; -soluciones óptimas; -objetivos cuantitativos y cualitativos; -cursos de acción; -relatividad de los cursos de acción y los resultados; -medida de eficiencia; -enfoque de sistemas; -descripción del enfoque de sistemas; -características de los sistemas con propósito: objetivos, clientes, tomador de decisiones, componentes tecnológicos (con propósito), ambiente, medida de eficiencia y diseñador. Explicaciones que permitirán una mejor comprensión del enfoque sistémico.

CAPITULO 1

ANALISIS DE LAS ADMINISTRACIONES DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ (1970-1976), JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982) Y MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988) EN ASPECTOS DE ORDEN ECONOMICO, POLITICO, SOCIAL E INTERNACIONAL.

En este capítulo, se describen los acontecimientos más relevantes de estas tres administraciones, en materia: económica, política, social y de relaciones internacionales.

Su descripción, cuyo objetivo es tener una visión global (integral) del país en los últimos años, coadyuvará a un mejor análisis del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA) dentro de un marco de crisis económica, política y social.

Crisis que no se ha producido de manera fortuita o azarosa, sino, como resultado no sólo de la escasa atención que se le ha dado al sector agropecuario, sino también, la manera de enfrentar los problemas derivados de la actuación de este sector, mediante la elaboración de planes y programas muy ajenos a la realidad económica, política y social del país (tecnocracia).

1.1 EL SEXENIO DE LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ (1970-1976)

Al tomar posesión como presidente de la República Mexicana para el período 1970-1976, Luis Echeverría Álvarez reconoció la existencia de una serie de problemas los cuales constituyeran todo un reto para su administración. Y así lo expresó en su discurso de toma de posesión en diciembre de 1970, externando textualmente lo siguiente: "Subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo". Añadiendo además: "Alentar las tendencias conservadoras que han surgido de un largo período de estabilidad, equivaldría a negar la mejor herencia de nuestro pasado". Concluyendo en este mismo sentido afirmó: "México está atento a todas las corrientes intelectuales científicas y económicas que hacen evolucionar al hombre...La conciencia histórica se fortalece con la conciencia crítica. Nos encontramos muy lejos de haber llegado a una etapa definitiva de nuestra evolución y estamos dispuestos a renovar, en profundidad, cuanto detenga el advenimiento de una sociedad más democrática". (8)

El presidente reconocía dos retos importantes a ser atendidos durante su administración: 1) la orientación del proceso de desarrollo económico y 2) los problemas derivados de una estructura estatal cada vez más autoritaria.

ECONOMÍA

Este período se iniciaba con una política de desarrollo con muestras de agotamiento progresivo, resultando que aquellos elementos que habían contribuido a la expansión y estabilidad económica, así como una exorbitante concentración del capital, de los ingresos y la riqueza en pocas manos, se convertían en obstáculos de crecimiento y fuente de presiones inflacionarias. Este período se caracterizó por el binomio inflación-estancamiento. Las desigualdades sociales se hicieron más evidentes en renglones básicos, tales como : la alimentación, la vivienda, la educación y la salud, entre otros.

(8) Woldenberg, José Huacuja, Mario y Otros autores, EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO, Consolidación 1940-1983, Ed. El Caballito, México 1986, p. 159

Aunado a lo anterior se sumaban las críticas condiciones de las finanzas públicas caracterizadas por lo siguiente:

- Crecimiento sin control del aparato burocrático;
- Asignación de menos recursos al sector agrícola y en actividades prioritarias para el país;
- El gasto público se orientó más hacia el gasto corriente y a los proyectos de inversión cuya maduración de capital es larga, su crecimiento no fue apoyado por una verdadera reforma tributaria ni modificaciones sustanciales a los precios y tarifas del sector paraestatal;
- El déficit del sector público se financió a través del crédito interno, pesando fuertemente sobre recursos financieros "encajados" excesivamente y posteriormente con incrementos en el circulante, resultando como señala Luis Angeles (9): "...un gasto público cuando austero, recesión cuando expansivo, inflación".

En el sector exterior también se presentaron serias dificultades:

- Agraviamiento del déficit comercial originado por aumentos en los precios internacionales, además de los crecientes requerimientos de importación del aparato productivo y de las necesidades de consumo local;
- Restricción de compras al exterior;
- La inversión extranjera directa profundizó su participación en la industria de la transformación, mientras la inversión privada nacional se contraía.

La situación económica era difícil, pero la situación política no era mejor. En 1968 se generó un movimiento que mostró con cierta nitidez lo riesgoso de una estructura estatal cerrada cada vez más a las crecientes demandas y necesidades de los diferentes estratos de la sociedad. Para resarcirse de los costos políticos y de legitimidad de este movimiento, Echeverría propuso dos grandes vertientes de política gubernamental: la llamada apertura democrática y los lineamientos de una nueva política económica. Siendo los resultados de la primera vertiente, una mayor apertura en los medios masivos de comunicación, especialmente para los grupos de oposición al Gobierno, la cual difícilmente se le puede consi-

(9) Angeles, Luis. Op. Cit., p. 90

derar como una apertura integral democrática. Así mismo se ampliaron la representación de las minorías en el Congreso, se inauguraron las diputaciones de Partido en los Congresos Locales, al igual que se redujeron el número de afiliados señalados como necesarios para poder registrar a un Partido.

De cualquier forma es importante señalar que en los aspectos sindicales, agrarios y estudiantiles fueron reconocidos desde el poder; la administración de Echeverría reconoció la necesidad de ir ampliando los espacios de quehacer democráticos, iniciándose con ello un proceso que poco a poco incorpora "la dimensión democrática" como elemento crucial en -- los diversos proyectos del país.

POLITICAS INSTRUMENTADAS

En política económica el gobierno de Echeverría se encontró con dos -- grandes obstáculos para poder instrumentar de modo eficiente las políticas derivadas del modelo económico "Desarrollo Compartido": 1) La actitud "desfavorable" de los empresarios y 2) el tiempo, ya que se requerían cambios profundos.

- Exportar más, sobre todo manufacturas.
- Mayor intervención del Estado en la economía.
- Mejor distribución del ingreso.
- Modernización de la planta industrial.
- Incremento de la productividad.

De los dos obstáculos el que más pesó para la consecución de sus objetivos fue el segundo, a la administración de Echeverría se le criticó no por lo que hizo sino por lo que no hizo, sobre todo porque su administración se planteó una política de desarrollo económico diferente al de la administración anterior, llamado "desarrollo compartido".

Para esta administración la política económica precedente se había ya agotado, el PIB había disminuido en un 4.2% para 1971 además de crisis agrícola, agravación del proceso inflacionario, desequilibrio exterior y

déficit presupuestal, entre otros.

A juicio de Carlos Tello (4) "... la verdadera crítica a la política -- económica de Echeverría fue el no haber entrado a reformar lo que constituye el sistema de privilegios y de protección desmedida al sistema -- de financiamiento, es decir, el no haber tocado al capital financiero -- fue lo que provocó en realidad la llamada crisis de 1976".

RELACIONES ENTRE EL MOVIMIENTO OBRERO Y LA ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL

Durante la administración de Echeverría dos sucesos de singular importancia en materia de relaciones laborales se dieron: 1) la insurgencia sindical y 2) un proceso abigarrado y contradictorio entre los dirigentes sindicales de vanguardia y el gobierno.

En cuanto a la insurgencia sindical sus luchas se basaron en recuperar o construir sindicatos que atendieran de una forma efectiva y democrática las justas necesidades y aspiraciones de la clase trabajadora.

De estas luchas obreras se logró por decreto la revisión anual de los salarios así como la revisión bianual de los contenidos en los contratos colectivos de trabajo y en los contratos ley.

Además de esto en este período se reforzó al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), se creó el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores Federales (FOVISSSTE). También se -- creó el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), se aprobó la Ley Federal de Protección al Consumidor, siendo quizá la iniciativa más ambiciosa por sus propias implicaciones la creación de la Comisión Nacional Tripartita (1971) integrada por representantes obreros, patronales y gubernamentales cuyo objetivo era conocer y resolver cuestiones relacionadas con el trabajo. Esta instancia se encargaría de la discusión y negociación entre los llamados "Factores de la producción" siempre bajo la mediación del Estado. Hubo diversos movimientos tanto de organizaciones sindicales como de las que se encuentran al margen de dicha organización, pero sin duda el movimiento de los electricistas fue el más importante por sus implicaciones políticas.

(10) Citado por Woldenberg, Op. Cit. p. 163

Un grupo de estos trabajadores pertenecientes a la llamada "tendencia - democrática" se dieron a la tarea de desplegar todo un proyecto general para el país, siendo el centro del mismo la manifestación de las necesidades nacionales y populares que aunque sufrieron la derrota, sentaron precedente de las potencialidades del bloque popular en México.

EMPRESARIOS Y GOBIERNO

Desde 1940, las distintas administraciones instrumentaron políticas que favorecieron la acumulación y centralización de capitales en las ramas más productivas de la economía, sobre todo hacia 1970 los monopolios -- habían crecido muy por encima del resto de la economía, específicamente el grupo de los banqueros.

Para el grupo empresarial la intervención del Estado debía restringirse siempre y cuando no excediera los límites de la creación de obras de infraestructura, el contratismo y la promoción de los negocios privados. La política a seguir por el Gobierno fue la siguiente: mantener bajo su control a las industrias promotoras del desarrollo, esto es, ni las empresas estatales se privatizaron ni el Estado nacionalizó ninguna empresa privada. Sin embargo los enfrentamientos entre el Gobierno de Echeverría y algunos segmentos de la burguesía continuaron durante todo el sexenio, específicamente con el grupo Monterrey, el cual se había convertido en el "líder" de los empresarios más conservadores de la provincia nacional, como los de Puebla y Guadalajara. A raíz de la muerte -- del prominente empresario Garza Sada a manos de un grupo guerrillero a fines de 1973 y el reparto de tierras de Sonora las fricciones aumentaron, produciéndose entonces la tesis que sostenía que tanto la crisis económica como la política respondían principalmente a una crisis "de confianza". El sepelio de Garza Sada se convirtió en un acto político contra el gobierno Echeverría, uno de los voceros del grupo Monterrey declaró frente al presidente las siguientes palabras: "Sólo se puede actuar impunemente cuando se ha perdido el respeto a la autoridad; cuando el Estado deja de mantener el orden público; cuando no tan sólo le deja

que tenga libre cauce las más negativas ideologías, sino que además se les permite que cosechen sus frutos negativos de odio, destrucción y muerte; cuando se han propiciado desde el poder, a base de declaraciones y discursos, el ataque reiterado al sector privado, sin otra finalidad aparente que fomentar la división entre las clases sociales; --- cuando no se desaprovecha la ocasión para favorecer y agudizar todo -- cuanto tenga relación con las ideas marxistas a sabiendas que el pueblo mexicano repudia ese sistema opresor." (11) . A raíz de estas declaraciones, el gobierno Echeverrista realizó una movilización nacional protagonizada por los sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) llamada Alianza Popular, integrada por ejidatarios, obreros, burocracia y ejército cerrando filas en torno a la política internacional del régimen en cuestión y fustigando la oposición de los empresarios.

Algunas concesiones dió el gobierno a los empresarios, sin embargo, los enfrentamientos persistieron. Para mediados del sexenio, el gobierno ejercía un excesivo y deficitario gasto público, para hacerle frente no se recurrió al endeudamiento externo, sino vía una reforma fiscal la cual afectaba el capital de los empresarios por lo que éstos últimos dieron la batalla y la ganaron y la siguieron ganando de tal forma que para 1975 surgió el Consejo Coordinador Empresarial, como una organización patronal al margen tutelar del Estado, agrupando a los dirigentes de los industriales, a los comerciantes, a los banqueros, a las asociaciones de seguros, a los empresarios agrícolas y a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEEX).

La repartición de tierras en Sonora, generó nuevamente la apertura de hostilidades entre empresarios y gobierno, iniciándose con ello la fuga de capitales, la suspensión de inversiones productivas. En estas condiciones el Estado, se encontró sin dinero, anunciándose la primera devaluación en más de 20 años.

(11) Ibid. p. 172

POLITICA RURAL:

Haciendo un análisis histórico del papel que la agricultura ha jugado en el desarrollo de México, se encuentran los siguientes hechos relevantes:

- De 1940 a 1965 se constituye en uno de los pilares de la economía del país ya que se encargó de suministrar alimentos baratos y suficientes para la población; distribuyó materias primas a las industrias que así lo requerían; se exportaron constantemente productos que permitieron la captación de divisas necesarias para sostener el ritmo de la industrialización nacional; se constituyó un buen mercado para los productos de las ciudades y finalmente el campo proporcionó la mano de obra barata y abundante que reclamaba la industria, constituyéndose los campesinos en la base social del Estado.

Esta situación no duró mucho tiempo, ya que para 1965 los precios de los productos agrícolas de exportación empezaron a bajar así como la reducción de las ventas al exterior. De 1966 a 1969 la agricultura solamente creció en un 2% anual. De 1965 a 1975 la situación persistió con un crecimiento del 2% anual en promedio, afectando específicamente las zonas de temporal, en las que se cultivan productos de autoconsumo. Iniciándose así en la década de los años 70' la importación de alimentos; en 1973 se importó la mitad de la producción de trigo, en 1975 la cuarta parte del maíz. Tanto el trigo como el maíz tuvieron que incrementar su precio nacional lo que propició un proceso inflacionario que aún no ha sido posible controlar. Ante este panorama, Echeverría instrumentó algunas políticas de emergencia tales como:

Económicamente:

- La promulgación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en la cual se establecía la colectivización ejidal, con el objeto de crear grandes empresas agrícolas con el capital y la dirección estatal.
- Se incrementó la inversión y el crédito público destinados a la agricultura.

- Se elevaron los precios de garantía de productos de abasto para el mercado interno.

Administrativamente:

- El Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria la cual tenía como objetivo fundamental regularizar la tenencia de la tierra y la organización de los productores.
- La fusión de los bancos encargados de suministrar recursos a la agricultura en uno solo: BANRURAL, permitiéndose con ello manejar conjuntamente los créditos tanto de los ejidos como los privados.
- Se elaboró el proyecto denominado "Pacto de Ocampo" con el objeto de agrupar diversas organizaciones sindicales en una sola central organizando el trabajo de los campesinos en torno a un mismo programa.

Sin embargo, todo el esfuerzo realizado no fué capaz de detener la caída de la producción agrícola, la cual se prolongó hasta fines de 1975. Las políticas antes mencionadas se encontraron con la oposición de empresarios agrícolas y campesinos, pero de cualquier forma se tomó conciencia de que "no puede haber un desarrollo sostenido e independiente con crisis agrícola, y que no puede haber paz social con campesinos sin tierra y sin empleo" (12).

EDUCACION SUPERIOR Y GOBIERNO

Los hechos del movimiento estudiantil de 1968 mostraron la grave crisis de la sociedad mexicana, así como una advertencia de los que podría suceder si se continuaba con el autoritarismo del Estado. Consciente de ello la administración de Echeverría intentó una reconciliación entre la comunidad universitaria y el gobierno con acciones como incrementos financieros a los renglones de la educación superior, sin embargo y al mismo tiempo los conflictos en las universidades del interior de la Repúbli

(12) Ibid. p.179

ca se multiplicaron.

RELACIONES INTERNACIONALES

Para 1970 se hacían ya presentes los efectos de la crisis internacional más grave sufrida desde la Segunda Guerra Mundial:

- Estancamiento de la producción en la mayoría de los países capitalistas.
- En 1971 el Sistema Monetario Mundial se dislocó por la primera devaluación del dólar y la modificación de su convertibilidad a patrón oro.
- Estados Unidos en el campo de la producción industrial para 1970 había descendido a un 41% (en 1950 era del 54%), bajando su participación en el mercado internacional de un 18% a un 14%.

En estas condiciones México, llevó a cabo una serie de negociaciones, tendientes a una mayor diversificación de sus relaciones económicas hacia el exterior. Cristalizando en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, documento en el cual se reunían las intenciones del gobierno mexicano, incorporándola posteriormente por las Naciones Unidas. Los principios textualmente definidos en la Carta: "Libertad para disponer de los propios recursos naturales. Respeto irrestricto del derecho que cada pueblo tiene de adoptar la estructura económica que le convenga y para imprimir a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Y continúa: "Renuncia al empleo de instrumentos y presiones económicas para reducir la soberanía política de los Estados. Supeditación del capital extranjero a las leyes del país al que acuda. Prohibición expresa a las corporaciones transnacionales de intervenir en los asuntos internos de las naciones. Abolición de las prácticas comerciales que discriminan las exportaciones de los países no industrializados. Ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo. Acuerdos que ga

ranticen la estabilidad y el precio justo de los productos básicos. Amplia y adecuada trasmisión de los avances tecnológicos y científicos, a menor costo y con mayor celeridad, a los países atrasados. Mayores recursos para el financiamiento del desarrollo, con bajo interés y sin ataduras". (13). Al interior, el gobierno promovió la creación de una Ley para fomentar la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

Además, México logró la modificación de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos la cual era perjudicial para algunos artículos de exportación.

Se creó el Instituto Mexicano del Comercio Exterior (IMCE) con el objeto de aumentar y diversificar las exportaciones así como las fuentes de tecnología y capital de tal forma de escapar de la dependencia económica de los Estados Unidos.

Pero desgraciadamente esto no fue posible, para 1973 el 68.2% de las exportaciones de México continuaron siendo hacia los Estados Unidos; las importaciones crecieron rápidamente lo que se tradujo en un ascendente déficit comercial.

Por empeño e intenciones, el Gobierno de Echeverría no paro, incluso en 1975 junto con el Presidente de Venezuela Andrés Pérez, se anunció la idea de constituir un Sistema Económico Latinoamericano, cuyo objetivo sería buscar un mayor intercambio y apoyo económico entre los países de América Latina, fuera de la tutela de los Estados Unidos.

BALANCE

Casi todos los esfuerzos no rebasaron el nivel de planes, proyectos e introducciones. Al gobierno de Echeverría se le puede enjuiciar no por lo que hizo sino por lo que no hizo. Se trazó un ambicioso programa de gasto público, financiado con el endeudamiento externo, "... apuntaba a fomentar la inversión productiva para activar la planta industrial, no sólo para cubrir el mercado interno sino para iniciar la expansión de las

exportaciones a nivel internacional. También se orientaba al gasto social para consolidar las alianzas con los sectores obreros, campesinos y populares que ya se habían debilitado en extremo. Efectivamente la economía se recuperó pero provocó el enraizamiento de la inflación, con la secuela recesiva y el deterioro acelerado de la propia economía; hecho que condujo a un mayor endeudamiento externo para curar la enfermedad". (14)

La estrategia propuesta por Echeverría no fue sino un intento de reforma a la política del desarrollo estabilizador que ya había entrado en crisis. En sus sectores mayoritarios la sociedad mexicana presentaba un deterioro del 50% en sus condiciones de vida, mientras que la minoría empresarial comercial y financiera incrementaba sus ganancias monopólicas.

1.2 EL SEXENIO DE JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982)

La administración de López Portillo se puede caracterizar en tres periodos: el primero de "recuperación", el segundo de "consolidación" (a los dos años siguientes) y el tercero de 1979 a 1981 de producción y exportación masiva de petróleo, etapa llamada de "crecimiento acelerado".

En esta tercer etapa se consiguieron altas tasas de crecimiento del PIB, superiores al 8%, elevándose notoriamente el nivel de empleo de la fuerza de trabajo. En efecto con el petróleo y el trabajo, México fue fuerte, rico, influyente y poderoso. Confiados en el auge repentino del petróleo se gastó más de lo que se tenía, lo cual, aunado a otros hechos y circunstancias tanto internas como externas -las cuales serán analizadas más adelante- han determinado la grave crisis que actualmente sufre el país.

El sexenio de López Portillo estuvo marcado por un sinnúmero de contrastes y de contradicciones. Un ejemplo de ello es, aunque se dude, que este sexenio se caracterizó por su ahínco contra la corrupción. En su discurso de posesión afirmaba López Portillo su intención de moralizar a la Administración Pública, declarando textualmente lo siguiente: "A mis colaboradores y funcionarios públicos les pido que sientan comi-

(14) Ibid. pp. 185 y 186

go el privilegio de servir y hacerlo con plena validez e inmaculada honestidad". Y no obstante que desde los primeros meses de su gestión se persiguió y se detuvo a altos funcionarios de su administración ésta alcanzó niveles de corrupción tal vez sólo comparables con los actuales.

Como se recordará en lo anteriormente expuesto, Echeverría Álvarez heredó a López Portillo un país con severas crisis tanto económicas como políticas.

ECONOMIA

- Inflación creciente, de 1971 a 1976 un 14.2% y de 1973 a 1976 un 18.8%
- Grave reducción de la inversión y de la producción en todas las áreas de la economía.
- Fuerte déficit gubernamental.
- Crecimiento de la deuda pública exterior.
- Grave desequilibrio con respecto al sector externo, originando la devaluación del peso mexicano con respecto al dólar en casi el 100%.
- Cuantiosa fuga de capitales de las clases más pudientes.

POLITICA RURAL

La administración de López Portillo llevó a cabo esfuerzos constantes dirigidos a superar la lamentable situación que prevalecía en el país desde el año de 1979, las estimaciones más optimistas señalaron, entonces que el volumen de la producción agrícola al término de 1980 habría superado en sólo 14% a la de 1979. En ese año, el volumen de la producción de arroz, frijol, maíz, trigo, cebada y sorgo fue de 16 millones de toneladas, cantidad inferior en un 18% al volumen de la producción registrada en 1978. La crisis agrícola de 1979 fue una de las más severas registradas en toda la historia de México.

Y no obstante haberse instrumentado a principios de 1980 un plan de emergencia, los resultados no fueron tan favorables: buena parte de las cosechas -a pesar de haberse sembrado en mayor cantidad- se malograron, porque las sequías y heladas tempranas se dejaron sentir en varias regiones productoras del país.

La inflación rural se volvió a incrementar, la producción de granos básicos se redujo notablemente, y los índices de desnutrición, sobre todo en el campo aumentaron. Por ello, López Portillo anuncia en 1980 que el Estado asumiría la estrategia del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), buscando precisamente corregir esta "injusticia sustancial". Siendo la meta principal de este programa: "alcanzar a corto plazo la autosuficiencia en la producción de los ocho productos que considera el SAM mediante una serie de acciones y subprogramas que conduzcan a fuertes incrementos en superficie, rendimientos y por tanto en producción" (15). Meta que parcialmente se alcanzó en el año de 1981.

POLÍTICA

Una pérdida casi total de la confianza en el Gobierno, esto es, perjuicio a la legitimidad y al consenso. Por ello la estrategia de trabajo de la administración López Portillista se fundamentó particularmente en la imperiosa necesidad de restaurar la confianza de los inversionistas para salir de la crisis.

Para afrontar los cuestionamientos de orden económico, esta administración se abocó a la tarea de diseñar una serie de planes y programas, así como reformas a la Administración Pública.

Planear y programar con objeto de "racionalizar y optimizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, privado y social se corresponsabilizan en el proceso de transformación del país". Esto lo afirmó en su discurso de toma de posesión en el año de 1976.

Fue célebre en su administración la frase siguiente: "requerimos reorganizar la administración para organizar al país". López Portillo pretendía a través de una Reforma Administrativa reorganizar todo el aparato gubernamental, a partir de la redistribución de funciones de manera más congruente con las diversas dependencias públicas logrando así una mejor eficiencia.

La Reforma Administrativa estuvo integrada por cinco etapas:

-Primera etapa: "Reforma Institucional"

(15) Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Documento inédito. Asesores económicos de la Presidencia de la República de José López Portillo, México, s/a.

- Segunda etapa: "Reforma Sectorial"
- Tercera etapa: "Reforma Intersectorial"
- Cuarta etapa: "Reforma de Ventanillas"
- Quinta etapa: "Reforma a la Administración y al Desarrollo de Personal".

La reorganización administrativa también incluyó a las empresas paraestatales, mediante fusiones y liquidaciones se lograría aumentar su productividad, en su discurso de posesión, López Portillo declaró lo siguiente: "Las entidades paraestatales se regulan unitariamente y se coordinan con la Secretaría del ramo de su más inmediata competencia, las empresas públicas se agrupan dentro de un mismo sector con el objeto de buscar el apoyo sistemático y la complementación de unas y otras".

La iniciativa privada no quedaba fuera de esta planificación, se le solicitó tuviera una mayor participación ofreciéndole importantes apoyos y garantías dentro de la "política de economía mixta" con un sello fuertemente nacionalista. Esto último se lograría según López Portillo si todo el país se organizaba para producir, distribuir y consumir de acuerdo a esta política económica.

Desde sus inicios López Portillo desarrolló a partir del contraste entre el pasado y el presente una estrategia económica-política. Señalando como en el sexenio anterior la deuda pública se había quintuplicado -en 1970 era de 3,600 millones de dólares-, con una alta inflación y un incremento en el desempleo, con un saldo en la balanza comercial negativo en 3,000 millones de dólares, así como un decremento en la producción del 20%. Y que sin embargo para fines de 1977 la inflación había disminuido al 1% mensual, la recesión económica empieza a ceder y con ella la reducción del desempleo. La confianza paulatinamente se restituía con lo cual el capital privado empezaba a impulsar la producción.

Esto se logró en gran parte a una leve consolidación política y así lo expresó López Portillo en el informe de Gobierno de 1977: "Ha sido preocupación constante de mi gobierno acercar al pueblo en el ámbito de la justicia, tranquilidad, seguridad y confianza".

¿En qué consistió esta leve consolidación?:

-En un espacio de paz, enfocado a atacar los frentes más sensibles ideológica y funcionalmente hablando, tanto de la opinión pública como de los factores de la producción. Mientras esto sucedía, el Gobierno de López Portillo buscaba una estrategia de desarrollo, control y expansión en terrenos económico y social.

-Extrapolar posiciones a través de una planeación frente al derroche fiscal y al endeudamiento; ley de responsabilidades frente a la corrupción y reforma política frente a la deslegitimación.

No obstante lo anterior, debe mencionarse que el Gobierno de López Portillo jamás definió la tan mencionada nueva estrategia económica que aplicaría al país. De ahí que las amenazas y el descontento no se hicieron esperar. Es precisamente la creación de la Alianza para la Producción la estrategia utilizada para cohesionar intereses contrarios entre grupos sindicales, grupos de izquierda y empresarios.

En cuanto a la Administración Pública, las políticas planteadas fueron las siguientes: (16)

- disminuir el déficit fiscal;
- disminuir el endeudamiento;
- disminuir el gasto público;
- disminuir la inflación;
- programar una reforma fiscal;
- proponer la Reforma Administrativa.

En el aspecto político se intentó conciliar a los sectores de la izquierda con la Reforma Política. A las clases derechistas, se les contentó con ataques a las guerrillas como la "Liga Comunista "23 de Septiembre" y luchas contra la corrupción.

La legitimidad de este sexenio se dió a partir del proceso electoral: "El legalismo del Presidente López Portillo le propició una imagen de racionalidad, tecnicismo y mesura, a la vez que permitió importantes avances" (17). Se dieron en esta administración remociones de los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Se-

(16) Pérez, Germán y Mirón, Rosa María, EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO, Op. Cit, pp. 199 y 200

(17) Ibid, p. 203

cretaría de Programación y Presupuesto (SPP) por no armonizar la opción contraccionista con la expansionista que demandaba el desarrollo económico. Esta situación permitió la construcción de todo un aparato legal de apoyo. En esta tónica López Portillo propuso 27 Reformas a la Constitución, algunas de ellas de gran trascendencia, éstas propuestas se dieron en su primer año de gobierno, apareciendo publicadas en este mismo período la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; concreción de la Reforma Política; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos. También se crearon nuevos organismos como COPLAMAR cuya creación respondía a necesidades de atención mínimas a las zonas marginadas.

Este marco legal le permitió a López Portillo conformar los grandes planes de desarrollo. Así tenemos el Plan Nacional de Desarrollo Industrial presentado en 1979 y el Plan Global de Desarrollo, de 1980. Sin embargo, no se logró mucho, los empresarios continuaban con recelo y desconfianza debido al crecimiento desmesurado del Estado, pidiendo los empresarios una mayor participación. La participación del Estado de 1970 a 1975 pasó del 35% al 46%, en tanto que la participación de la industria privada se decrementó del 61% al 57% en este mismo lapso. Esto es, el crecimiento medio anual de la inversión estatal fue de 11.5% entre 1970 y 1977, en tanto que la inversión privada crecía en un 0.3% anual.

Esta desconfianza no era gratuita, el Estado asumía su papel de importante promotor de la demanda y también de oferente de insumos baratos a la industria, así como de subsidios a algunos servicios que aminorarían el costo de la fuerza de trabajo, decidido pues, a fortalecer su actividad en la economía nacional considerando que a partir de esta situación rectora, el país saldría de la crisis.

Como se sabe en épocas de crisis el salario es uno de los primeros que resulta afectado, seguido del empleo debido a los controles que sobre ambos se ejercen.

No obstante esto, a partir de 1977, en términos generales, tanto obreros como industriales dieron su apoyo al proyecto de López Portillo: "Alianza para la Producción".

La política económica planteada desde su primer informe de Gobierno se puede resumir en los siguientes enunciados:

- 1) mantener y aumentar el empleo (atenuando con ello los efectos de la retracción del gasto y de los salarios, al tiempo que se mantenía viva la demanda de productos). En apoyo a esta política se crearon los siguientes Planes: Plan Nacional Agropecuario; Plan Nacional de Desarrollo Urbano; Plan Nacional de Empleo (cuyo objetivo era crear 750,000 empleos anualmente); Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan Global de Desarrollo.
- 2) Mantener los productos básicos a precios populares.
- 3) Estímulos a la inversión privada.
- 4) Incremento sustancial de la inversión gubernamental.

Como se mencionó anteriormente, López Portillo definió en su Segundo Informe de Gobierno las tres etapas bianuales en las que se daría el desarrollo nacional: 1) los dos primeros años, la fase de "recuperación"; 2) los dos siguientes años, la fase de "consolidación;" y 3) los dos últimos años de su administración la fase de "crecimiento acelerado y autosostenido".

Puede decirse que la primera etapa se logró satisfactoriamente, el PIB aumentó en promedio un 6.1% anual, lo cual evidencia también la recuperación de la confianza de diversos sectores sociales. Algunos capitales de la iniciativa privada regresaron al país para su inversión.

El factor clave para salir de la crisis cíclica de 1976-1977 fue la producción y exportación masiva de petróleo, constituyéndose en el eje del desarrollo nacional, fortaleciendo la industria nacional lo cual significaba mantener un nivel de inversión muy elevado, lo que a su vez traería consigo una enorme demanda de productos fabricados en buena parte por la industria nacional, consolidándose la capacidad del Estado para someter a la iniciativa privada a sus proyectos. Para el

grupo empresarial esta nueva política económica cifrada en el petróleo significaba sometimiento a los planes gubernamentales; el Gobierno permitiría al sector privado obtener cuantiosas ganancias siempre y cuando la inversión y producción de los empresarios se orientara a lo que para el Estado era considerado estratégico y prioritario para el desarrollo del país.

Esta política asumida por el Estado se constituyó en el eje de todos los conflictos y las tensiones entre ambos: Estado e iniciativa privada, alcanzando su clímax en 1982.

Durante este período de auge de 1977 a 1980 el Estado se mostraba fuerte, eficiente y racional. Para ello las tareas que realizó, además de contener la inflación, regularizar la balanza comercial, elevar los índices de crecimiento y controlar la deuda externa, entre otros, el fomento al desarrollo de los sectores prioritarios a saber: alimentos, empleo, educación y energéticos.

Los planes creados para tal efecto, pretendieron dar una base sistemática y organizada al desarrollo del país. Dos de estos planes fueron los más ambiciosos de la administración López Portillista: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) cuyas estrategias fueron encaminadas a integrar a la dinámica de las ciudades del siglo XX a marginados y campesinos. Permitiendo todos estos planes la consolidación de áreas importantes del desarrollo nacional.

AUGE ECONOMICO

Durante los años del auge petrolero se suscitaron también conflictos entre el Estado y el Movimiento Obrero, originados fundamentalmente por mejoras en el salario real y la eliminación de topes salariales. Pero tanto los movimientos sindicales como las exigencias empresariales no lograron que el Gobierno de López Portillo cambiara su política económica. Su firmeza y actitud de no-negociación se fundamentaba en el crecimiento de su economía, crecimiento superior a cualquiera que se tenga conocimiento en la historia reciente de México.

La tarea fundamental del Estado en materia económica durante este auge fue la creación del empleo con lo que se propiciaba un mayor desarrollo económico y social, de ahí que a esta estrategia se le llamó "Justicia Social", elevándose a rango Constitucional la propuesta de López Portillo al Legislativo el derecho al trabajo. En cuatro años se crearon más de 4 millones de empleos, reduciéndose el índice de desempleo a casi la mitad (4%).

Sin embargo la infraestructura que requería la creación de nuevos empleos no estaba creada, se requería de mayor capacitación técnica, mayor capacidad en la atención de servicios médicos, entre otros, por lo que se tuvo que dar atención a los mismos, expandiéndose enormemente también en el suministro de electricidad, de agua potable, de drenaje, entre otros. Igualmente se fortalecieron y/o crearon instituciones abocadas a dar apoyo a las clases menos favorecidas, como: el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores (CONACURT), COPLAMAR, entre otras. Para poder llevar a cabo esto, se requería aumentar el gasto público, el cual debía ser financiado de alguna manera, ya que los ingresos por concepto de exportación de petróleo se destinaban fundamentalmente a la importación de insumos industriales, bienes de capital y manufactura.

El PIB para 1980 fue de 8.2% y en 1981 en promedio 8.1% siendo la base de este desarrollo, la producción y exportación de petróleo. Sin embargo debido a los elevados índices de expansión del empleo, se creó una mayor demanda para la cual se necesitaba una mayor capacidad de producción, que el Estado tuvo que afrontar con excesivas importaciones.

Pensando equivocadamente que la balanza comercial quedaría equilibrada con los ingresos provenientes del petróleo. Esto fue un grave error, tal como lo afirma Vladimiro Brailovsky al señalar la excesiva flexibilidad del Estado en la política de importaciones ocasionando una enorme fuga de capitales así como un proceso de inflación galopante. (18)

El gobierno de López Portillo consideró que la inflación podría controlarse aumentando la producción, sin embargo para 1978 cuando se percató de que la industria privada no respondía a éstas expectativas de producción incurrió en dos errores más: 1) intentó estabilizar la industria a través de la inversión productiva y la compra de industrias privadas y 2) flexibilizar las políticas arancelarias de importaciones contribuyendo más a la ya cuantiosa fuga de capitales.

POLITICA EXTERIOR

La política internacional de López Portillo desde el inicio de su gobierno fue ofensiva, opuesta a la norteamericana, aliándose con los pueblos latinoamericanos y con sus procesos de democratización, así como con una actitud prepotente como si se contase con una autonomía financiera a toda prueba.

En las siguientes acciones llevadas a cabo por su Gobierno se puede apreciar lo señalado: -México apoyó económica, tecnológica, cultural y financieramente a Nicaragua inmediatamente después de su exitosa revolución; -se firmaron y ratificaron 7 tratados sobre derechos humanos en la ONU y OEA; -desde 1977, México pugñó abiertamente por la soberanía panameña sobre el canal de Panamá; -se incrementaron las relaciones culturales y comerciales con Cuba. Estas acciones fueron posibles, gracias a 3 elementos que lo fortalecieron en las negociaciones: 1) razón y habilidades políticas, 2) la designación de un mexicano como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU y 3) el petróleo (el más importante de los tres elementos) elemento de interdependencia entre México y Estados Unidos. México requería tecnología y bienes de capital y Estados Unidos petróleo.

Sin embargo para mediados de 1981 debido al exceso de producción mundial de petróleo, el entonces director de PEMEX, Jorge Díaz Serrano, anunció la reducción del precio del barril de petróleo. A partir de este momento y como lo ha demostrado la historia, las cosas para México, ya no irían tan bien. Resulta claro que con el desorden en el mercado petrolero internacional, México empezó a ver disminuido su poder de negocia-

ción con los mercados internacionales, al mismo tiempo, se dió la caída de los precios de petróleo, de algunos minerales y de ciertos productos agrícolas mexicanos de exportación, descendiendo igualmente los precios de la plata, el café, el camarón, el algodón y el plomo (estos productos constituían entre 1980 y 1981 alrededor del 20% de las divisas que recibía el país).

Con ello Estados Unidos volvió a tomar fuerza influyendo sobre todo en el rumbo de la política exterior mexicana. México a punto de la sucesión presidencial y con un verdadero caos en su economía, se retrajo en casi todos los renglones de su política exterior.

LOS AÑOS DE CRISIS

Se puede decir que a partir de la baja del precio del barril de petróleo en junio de 1981 se iniciaba la peor crisis que haya vivido el México postrevolucionario. Esta crisis no sólo hizo evidente los desequilibrios de la estructura industrial, esto es, el patrón o modelo de crecimiento y desarrollo económico, sino también se evidenció en el ámbito político y social, provocando una pérdida generalizada de confianza en el Gobierno, es decir, pérdida de consenso y legitimidad.

En este período de la historia de México, el petróleo se había convertido en "maravilloso remedio" a la "enfermedad de la crisis". En torno al petróleo se planeó el desarrollo del país. Se recurrió al endeudamiento, a la expansión del empleo y de la planta productiva, a las importaciones (provocando un déficit en la balanza comercial) entre otras acciones.

Aunado a todo lo anterior se presentaron algunos fenómenos de carácter externo: mundialmente se presentó una aguda recesión afectando tanto a los países industrializados como a los países en vías de su industrialización, los primeros tuvieron importantes reducciones en su tasa anual de crecimiento de su PIB, devaluaciones de algunas monedas (franco francés, libra esterlina y marco alemán), lo que se reflejó negativamente en la drástica reducción de compras a países como México.

Paralelamente, y con objeto de financiar su déficit interno, las economías centrales elevaron significativamente sus tasas de interés: "En 1977 la tasa Libor se encontraba en un 6.5%, mientras que en 1980 subió al 12.7% y en 1981 llegó hasta el 16.7%". (19)

Por ello hacia 1981, México pagaba por concepto de los servicios de la deuda \$8,200 millones de dólares. Además de lo anterior, el alza de las tasas de interés en los Bancos norteamericanos también trajo consigo una cuantiosa fuga de capitales, para 1982; "las cuentas bancarias de México en Estados Unidos, ascendían a 14,000 millones de dólares y los bienes inmuebles adquiridos a 31 millones (de los cuales sólo 9,000 habían sido pagados, lo que daba un total de 45 millones)". (20)

La lección fue dura pero clara: el desarrollo de cualquier país no debe estar basada en un sólo recurso aunque este fuera estratégico. Con el objeto de hacer frente al deterioro de esta situación económica, se adoptaron una serie de políticas orientadas fundamentalmente a equilibrar la balanza de pagos y a reducir el déficit público, algunas de ellas fueron: limitación de las importaciones; fomento a las exportaciones a través de subsidios y otros apoyos; aceleramiento del ritmo del incremento de las tasas de interés; devaluación del peso frente al dólar y reducción del presupuesto de egresos en un 4%.

Estas políticas no sólo tuvieron los resultados previstos, sino que se agravaron, debido a la insistencia de López Portillo de mantener el crecimiento económico del país

Se podría decir que al final de su administración no sólo era una crisis económica la que existía sino una crisis de confianza, manifestándose en la dolarización, la fuga de capitales y la especulación.

Aún con las estrategias anunciadas en julio, los resultados no fueron los esperados, ya que el gasto gubernamental en 1981 excedió en un 18.4%, el déficit de la balanza comercial se incrementó de 3,179 millones de dólares en 1980 a 4,510 millones en 1981, la inflación alcanzó al finalizar el año de 1981 un 26%, aumentaron los depósitos en dólares, así como la fuga de capitales e incremento a la especulación.

(19) Ibid., p. 225

(20) Ibid., p. 225

Debido a todas estas circunstancias, la situación económica del país se agravó. Por ello a principios de 1982 se instrumentó un nuevo programa de ajuste económico con los siguientes propósitos: frenar la inflación, sanear las finanzas públicas y mejorar las relaciones económicas con el exterior. Para lo cual se fijaron y llevaron a cabo las siguientes políticas económicas: se redujo el gasto público en términos reales; se aceleró de nueva cuenta la depreciación de la moneda; se elevaron las tasas de interés; se autorizaron alzas de los precios de la gasolina, la leche, el huevo, los cigarros, las tarifas de transporte aéreo y los servicios de luz y teléfono; se incrementó el salario mínimo en un 34.2%, entre otras.

A pesar de todo esto, la confianza en México y su gobierno no se restituyó. Los primeros en manifestarlo a través de acciones concretas, fueron la clase empresarial seguidos de grandes transnacionales y empresas nacionales, poseedores particulares de grandes fortunas y también de los pequeños ahorradores. De igual forma pero en diferente medida todos ellos recurrieron a la compra de dólares y a la especulación, no obstante los esfuerzos que el Gobierno llevó a cabo al respecto, no regresaron los dólares a México y mucho menos se recuperó la confianza.

La dolarización que vivió el país a partir de diciembre de 1981 fue una clara manifestación de la crisis de credibilidad a la política del Estado.

Quando el 17 de febrero se modificó la paridad cambiaria, retirándose temporalmente del mercado de cambios el Banco de México, se dió una devaluación de más del 70% (de 27.01 pesos por dólar a 47.25 pesos por dólar) los problemas en efecto se agravaron pues se acentuó la dolarización, la fuga de capitales y la especulación a nivel de muchos grupos sociales incluyendo en ellos a los de poca liquidez (pequeños ahorradores).

El endeudamiento exterior y las dificultades financieras se agravaron en forma extrema de forma tal que el Gobierno tuvo que profundizar en

una política recesiva y restrictiva: había que intentar de nueva cuenta frenar el crecimiento económico. El Gobierno ante esta severa crisis se vió fuertemente presionado por grupos de poder antagónicos: empresarios y obreros, pues mientras los primeros exigían al Gobierno menos gastos sociales y una mayor participación en la dirección de la política económica (amenazando al Gobierno con retirar capitales), los segundos se mantuvieron fieles a las disposiciones del ejecutivo con medidas tales como: aceptación sin discusión al incremento salarial otorgado por el Gobierno, no obstante que éste resultaba insuficiente; apoyo incondicional a todas las decisiones en materia económica adoptadas por el Gobierno, inclusive la CTM propuso un pacto de solidaridad con los empresarios. Estando el movimiento obrero organizado a favor del Gobierno, López Portillo en su sexto y último informe presidencial, llevó a cabo también un último intento para detener la especulación y la fuga de capitales con lo que además, lograría recuperar cierto consenso y legitimidad para un Estado sumamente desgastado.

De ahí que se diga que "...la nacionalización de la banca fue un acto que más, mucho más, que ajustar cuentas con un sector nacional, devolvería la Estado su capacidad de mando y gobierno, acabando con la idea -muy difundida por cierto- de que el Estado había perdido su poder de conducción del proceso de desarrollo nacional, como algunos pretendieron verla; fue la actuación de un Estado-Nación, en el sentido más amplio, que reclamó para sí la custodia de intereses generales aún sobre los grupales". (21)

Con la decisión de nacionalizar la banca privada y establecer el control generalizado de cambios en los decretos del 1º de septiembre de 1982, el Estado se fortaleció en medio de la crisis recuperando su capacidad rectora frente al conjunto de la sociedad además de hacerse de cuantiosos recursos.

Uniéndose al nuevo proyecto no sólo el movimiento obrero organizado, sino también el sindicalismo independiente y toda la izquierda en general.

(21) Ibid., p. 239

Por el contrario, los empresarios además de sentirse ofendidos por las públicas acusaciones de López Portillo, se sentían amenazados más que nunca, baste recordar las declaraciones que al respecto hizo en su sexto informe de gobierno: "Puedo afirmar que en unos cuantos, recientes años, ha sido un grupo de mexicanos, sean los que fueren, -en uso, cierto es-, de derechos y libertades pero encabezado, aconsejado y apoyado por los bancos privados, el que ha sacado más dinero del país, que los imperios que nos han explotado desde el principio de nuestra historia".

Y más adelante añade: "La Banca Privada Mexicana, ha pospuesto el interés nacional y ha fomentado, propiciado y aún mecanizado la especulación y la fuga de capitales".

La estrategia de actuación de este grupo empresarial tanto para el Gobierno saliente como el entrante se conformó con las siguientes políticas: fuga de capitales; campaña de rumores; cierre de empresas; críticas abiertas al Estado; campañas de desprestigio; nula inversión; elevación de precios (de artículos no controlados) y ocultamiento de mercancías, entre otras.

En el ámbito internacional las reacciones ante la nacionalización de la Banca y el control generalizado de cambios fueron diversos, pero de manera especial en Estados Unidos, provocando gran desconcierto y preocupación en distintas esferas. Tales políticas fueron interpretadas como un paso más que daba México hacia el socialismo, otras más como las del Embajador de Estados Unidos en México, John Gavin, fueron en el sentido de que estas decisiones tomadas por el Gobierno llevarían al país al caos.

De cualquier forma ante las reacciones y presiones, se puede afirmar que en el Gobierno de López Portillo, el Estado se consolida: "El Estado consolida su posición de fuerza, amplía considerablemente sus márgenes de legitimidad y consenso, asegura la rectoría económica del Estado -que debiera cristalizar Miguel de la Madrid Hurtado-, afianza la independencia estatal ante la burguesía -lucha importante de nuestro siglo, y cimienta lo que en el futuro pudiera significar la autonomía estatal frente a los embates del exterior". (22)

(22) Ibid., p. 245

EVALUACION DEL SEXENIO

Como todo proceso evaluativo en el que se detectan aciertos y errores, como las modificaciones estructurales realizadas en esta administración y consideradas en el grupo de hechos positivos se encuentran: la Reforma Política (amplió los espacios de participación política de las minorías); la Reforma Administrativa (se dieron las bases para racionalizar funciones y métodos de evaluación); la Reforma Fiscal (estructurada con la finalidad de fortalecer la capacidad económica del Estado). Se puede decir que los cambios más relevantes durante este sexenio se dieron en el terreno económico y político. En el primero se planteó un cambio de política económica por lo de crecer de manera acelerada con la clara intención de incrementar el empleo, lo que conllevó a los resultados siguientes: creación de 4 millones 250 mil empleos, reducción del índice de desempleo abierto de 8.1% al 4.5%; se fortaleció el mercado interno y el de la industria haciendo de México el 4° país con mayor crecimiento del mundo (1977-1981), incremento del PIB (superior al 8%), el sector agropecuario creció a una tasa promedio anual de 4.5% lográndose en ciertos productos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo) la autosuficiencia alimentaria.

Como errores cometidos por esta administración pueden señalarse los dos siguientes más importantes: 1) ausencia de un proyecto que definiera el pacto social a partir del cual el Estado propició que cada grupo, clase, estrato u organización actuara de acuerdo a sus intereses y fines particulares, transgrediendo convenios, rompiendo pactos, en una palabra perdiendo el principio de autoridad y 2) falta de respeto y credibilidad a la administración de López Portillo de una parte importante de la élite política que, conjuntamente con la clase empresarial traicionó el proyecto nacional mediante la fuga de capitales al exterior, así como también hizo reversibles una gran parte de los logros económicos y políticos del Estado. Ambos aspectos negativos hicieron de la administración de López Portillo una administración profundamente inestable, además de otros como la excesiva corrupción en la burocracia estatal entre 1981 y

1982, restándole con ello el poco consenso y legitimidad que aún le quedaban.

La administración que López Portillo heredó a Miguel de la Madrid tenía las siguientes características: un Gobierno demasiado desgastado, una alta inflación, una excesiva deuda pública, una fuerte fuga de capitales, un déficit en la balanza de pagos. En pocas palabras, una severa crisis económica, así como de credibilidad (confianza).

EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)

Cuando Miguel de la Madrid Hurtado asumió la presidencia el primero de diciembre de 1982, tomó las riendas de un país con una severa crisis económica y un Gobierno políticamente desgastado.

De la Madrid intentaría durante su administración restablecer los términos de un nuevo pacto social, que como se mencionó anteriormente la ausencia de éste fue el principal factor que propició la inestabilidad del sexenio de López Portillo.

En el aspecto económico inmediatamente después de la toma de posesión implantó el llamado "Programa Inmediato de Recuperación Económica" (PIRE) con políticas tendientes a controlar: la inflación; el déficit de la balanza comercial de pagos; el gasto público y la deuda externa e interna así, como intentos de proteger el empleo y la planta productiva.

La esencia del PIRE responde fundamentalmente a una política ofertista, cuyo centro motor es la industria, y a ella se dirige todo el apoyo.

Ante un descrédito heredado, el Gobierno tuvo que hacer uso de una política en extremo delicada. Las compensaciones importantes a la disminución del salario real que implicó la política económica implantada fueron: la renovación moral; el ataque a la corrupción; la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como el órgano de vigilancia nacional; la actualización de las bases Constitucionales sobre responsabilidad de los servidores públicos; las reformas y adiciones

correlativas al Código Penal.

Un elemento fundamental que ha restaurado parte de la legitimidad perdida fue el hecho de tomar en cuenta a la sociedad civil en las tareas de planeación (planeación democrática) constituyéndose en una obligación constitucional (Ley de Planeación).

Por su parte la descentralización administrativa anunciada en esta administración ha traído consigo un triple efecto positivo: 1) desburocratiza las funciones del Estado (racionaliza sus funciones), 2) desahoga al centro de cargas y responsabilidades y 3) las regiones controlan sus proyectos y resuelven sus necesidades, en este marco fue posible instrumentar la autonomía municipal (reformas del Art. 115 Constitucional).

Para que las estrategias de reordenación del país pudieran llevarse a cabo, era necesario la modificación a 15 artículos de la Constitución entre los que destacan los del 25, 26, 27 y 28, las cuales fueron aceptadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de febrero de 1983.

La exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de estas reformas, el presidente De la Madrid afirmó: "La agudización de (ciertos) fenómenos ha llevado a una situación crítica que pone en entredicho, no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas, que éste sintetiza". (23)

Y continúa exponiendo: "Existe una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo". (24)

El nuevo proyecto de De la Madrid hace explícito la responsabilidad de la dirección, de la rectoría del desarrollo nacional, recae en el Estado, reglamentando su actuación como eje del desarrollo. Esto significa que el Estado desde ahora se adjudica el tutelaje de los sectores público, privado y social.

Lo más importante de este proyecto nacional parece ser la intención de fortalecer al sector social al cual se le consigna oficialmente como

(23) Mirón, Rosa María y Peschard, Jaqueline, LOPEZ PORTILLO: UN SEXENIO DE AUGE Y CRISIS, Evolución del Estado Mexicano, Ed. El Caballito, México 1986, p. 257

(24) Ibid., p. 257

"integrante fundamental de la economía mixta".

El Art. 25 exige del Estado ayuda y protección a la empresa del sector social. A partir de este momento está legalmente comprometido el apoyo del Estado y la sociedad a los ejidos, sindicatos, uniones, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y, en general, a las empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores, hasta obtener un equilibrio con el sector privado y el paraestatal.

Las reformas que se realizaron a los Artículos Constitucionales más que conformar un nuevo pacto social, hasta el momento son una simple proposición lineal, es un proyecto del Estado, más que un contrato social.

ECONOMIA

En los tres años y medio de gestión, el curso de la economía en cierta forma ha estado condicionado por las políticas económicas sugeridas por el FMI, lo cual ha quedado claramente manifestado en la estructuración de las principales metas y requerimientos para seguir contando con los conocidos apoyos de "facilidad ampliada", a saber: 1) cumplimiento irrestricto en el pago de los intereses de la deuda externa; 2) reducción de déficit del gasto público con relación al PIB y en general reducción de la participación del Estado en la economía, y 3) apertura del mercado e incluso en un sentido más amplio de la economía a la competencia internacional!

El crecimiento contradictorio de 1985

El PIB creció en este año en un 3% aproximadamente, nivel parecido al del año de 1984. Este crecimiento se caracterizó por ser profundamente desigual e inestable.

La recuperación que se vulneraba en los primeros cinco meses del año de 1985, se basaba en el impulso a ciertas actividades, algunas de ellas sostenidas por las exportaciones.

Los factores que determinaron la desaceleración en el crecimiento de la actividad productiva a partir del segundo semestre se debieron principalmente al agravamiento de contradicciones en el área monetaria-financiera

que obstaculizan el restablecimiento de las condiciones necesarias que demanda el proceso de acumulación de capital. Lo cual también se explica porque durante 1985 el fondo de los recursos para la acumulación se vio condicionado y disminuído desde un principio por la abrumadora carga de la deuda externa. Diversos eventos a lo largo del año tornaron más raquítico aún dicho fondo de recursos, aparte de incidir en una desviación hacia actividades improductivas. Algunos de estos eventos que merecen especial atención son: (25) "Incremento de las tasas de interés internas a niveles históricos sin precedente, cercanos al 90%, lo que alentó la orientación especulativa en el uso de los recursos, produjo un desproporcionado aumento de la deuda pública interna y contribuyó a la generación de un déficit de las finanzas públicas del orden del 9.6% como proporción al PIB, además de que entrañó un encarecimiento tal de crédito, que vinculado a la política de un altísimo encaje legal, volvió prácticamente inalcanzable el financiamiento de la actividad productiva.

Una decreciente devaluación del peso frente al dólar, que se estima del orden de 75.6% para el mercado controlado de divisas entre enero y noviembre del año pasado, la cual, sumada al aumento en los costos financieros de las empresas, acicateó la inflación en forma tal que esta desbordó todas las previsiones y registró un incremento del 63.7% al finalizar el año, lo que a su vez incide en un deterioro del salario real, reconocido oficialmente en 33%.

Una fuga de capitales que pese a estimarse por el Gobierno en no menos de 1,000 millones de dólares, se considera mucho mayor hasta 5,000 millones según algunas fuentes, lo que se reflejó en la disminución de las reservas monetarias de 8,134 millones de enero a 4,000 millones en diciembre, y frente a la cual no es válido el argumento del deterioro de la balanza comercial como causa principal de la merma, puesto que aunque el superávit cayó 34.1% respecto a 1984, continuó con un saldo positivo superior a los 8,000 millones de dólares.

A tales hechos se añaden con particular importancia los recortes efectuados en el gasto público a lo largo del año, hasta por un importe oficial

(25) Revista Estrategia, CON LA CAIDA DEL PETROLEO, SE PROFUNDIRA LA CRISIS, No. 68, Marzo-Abril 1986, México, p. 12

mente reconocido de 850,000 millones de pesos, ya que; si bien se plantea que aún descontando dichos recortes al gasto total se sobregiró en 2.9 billones de pesos con relación al proyecto original, ello no anula su efecto paralizante sobre el conjunto de la actividad económica al restringir la demanda y la producción y contribuir a la desocupación que según el Congreso del Trabajo afecta ya a más de 6 millones de personas.

Un evento más de particular importancia consiste en la decisión de ingresar al GATT que, al calor de diversas contradicciones, se formaliza en 1986 .

Las cifras oficiales preliminares señalan que la tasa real de crecimiento de la inversión bruta del 8.6% a nivel total, integrada por un decremento del 1% en la inversión pública y un aumento del 15% en la privada. Estos niveles de inversión han resultado insuficientes, ya que prevalecen altas tasas de desempleo, bajos ritmos de producción, así como un gravísimo deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de las grandes mayorías.

Hasta el momento y no obstante los esfuerzos realizados por el Gobierno, la inversión privada nacional y extranjera, ha sido incapaz de sustituir a la pública, manifestando una fuerte dependencia de ésta última.

La orientación que actualmente tiene la inversión, ha marcado profundas desigualdades entre las diversas actividades y ramas de la producción económica, un pequeño número de ellas se dedican al mercado externo y a la producción de algunos bienes y servicios de lujo, en tanto que un buen número de empresas catalogadas como medianas y pequeñas, encarnan una deteriorada situación financiera, escasez de crédito y de divisas así como una insuficiente demanda. Además debido a los topes salariales y al sucesivo incremento en los precios de los artículos básicos no hay suficiente dinero, para la adquisición de otro tipo de bienes y es por ello que en una sustancial proporción del capital, se ha orientado a crear infraestructura y fabricar productos destinados a la exportación, y en cuanto a las actividades productivas hacia las propiamente especulativas.

En cuanto a las relaciones económicas internacionales se pudo observar que durante 1985 las exportaciones realizadas fueron reducidas a productos con poco valor agregado y predominantemente petrolizada, con respecto a las importaciones éstas fueron de bienes industriales y de alimentos básicos, con un alto valor agregado. Como puede apreciarse estas situaciones presentadas son fenómenos que resumen una profunda dependencia y desintegración de la planta productiva nacional.

Primer semestre de 1986

En este año y no obstante lo grave de la crisis económica, continúa el Gobierno con la misma estrategia, haciendo sólo ajustes tácticos. Teniendo como marco de actuación el Plan Nacional de Desarrollo, a fines de 1985 el Gobierno Federal dió a conocer los Criterios Generales de Política Económica para 1986 cuya esencia la constituyen los siguientes lineamientos: sanear las finanzas públicas; reducir la inflación; impulsar los programas de reconstrucción; reconvertir la economía y modernizar la industria.

Las metas, es decir, la cuantificación de cada uno de los objetivos se establecieron de la forma siguiente: disminuir la inflación entre un 45% y 50%; reducir el déficit fiscal a un 4.9% del PIB; obtener un saldo positivo en la Banca Comercial de 7,500 a 8,500 millones de dólares con exportaciones no petroleras de cerca de 7,500 millones, con un límite en la cuota de exportación de petróleo de 1,500 millones de barriles diarios.

Las siguientes medidas económicas no sujetas a negociación (inflexibles) han sido acatadas por el Gobierno Federal como condiciones centrales del FMI para continuar prestando "ayuda", siendo las más importantes: reprivatización de la economía, a la fecha "...se han puesto a la venta 172 empresas paraestatales (26), de las cuales han sido liquidadas 56; transferidas a Gobiernos estatales 7, poniéndose a la venta las restantes". (27) Como puede apreciarse ha sido una operación realizada con poco éxito; la liberación comercial y la apertura a la inversión extranjera. La cual se ha visto fuertemente impulsada con los trámites de ingreso al GATT, la

(26) Incluye a Fundidora Monterrey de reciente liquidación, ocurrida los primeros días del mes de mayo.

(27) Revista Estrategia, Op. Cit, p. 15

sustitución del sistema de permisos previos por el de aranceles, por las autorizaciones discrecionales a la nueva inversión extranjera, con hasta el 49% del capital foráneo se entregan todo tipo de concesiones y apoyos a estas firmas trasnacionales, proveyéndoles de la infraestructura que requieren para operar, aunque la zona no lo justifique, por ejemplo, en Hermosillo para la Ford, en Aguascalientes para NISSAN, Xerox, entre otras.

Una tendencia creciente a confiar en las "fuerzas del mercado". Los controles de precios o bien se han eliminado o se reducen a su mínima expresión, política complementada con "topes" a los salarios de tal forma que el traslado de riqueza de los sectores fuertemente castigados por la crisis, (obreros, campesinos, trabajadores asalariados, así como los estratos medios incluso también las empresas medianas y pequeñas) hacia el capital monopolista nacional -público y privado- y trasnacional.

La reducción del papel del Estado en la economía, por la vía de lo que se ha llamado el "adelgazamiento" del aparato burocrático. Esta medida ha significado el despido de miles de trabajadores del sector público en casi todos sus niveles, así como la reducción de los presupuestos en áreas básicas del bienestar social como son: salud, educación e incluso en la inversión productiva.

Se insiste en conservar la libertad en cuanto al control de cambios lo que obviamente favorece conductas tales como: la especulación de divisas y la fuga de las mismas hacia los bancos de Estados Unidos principalmente.

A últimas fechas ante la severidad de la crisis económica, en todos los círculos financieros y sectores de la población se espera con gran ansiedad las declaraciones oficiales sobre el rumbo que el Gobierno tomará para afrontar el problema de la deuda externa. Hasta el momento de la realización de este trabajo en dos ocasiones recientes, una el 21 de febrero y la otra el 10 de junio de 1986 el presidente De la Madrid se ha dirigido al pueblo a través de los medios masivos de comunicación quedando de manifiesto que la esencia de la política económica ni se cambia ni se transforma, situación de suma importancia.

En el discurso del 21 de febrero, De la Madrid profundizó su arraigo en la teoría económica neoliberal, cuando aseveró lo siguiente: "...se está haciendo lo correcto"... y se seguirá haciendo.

"El Gobierno -afirmó el presidente- ha decidido mantener en lo fundamental la estrategia interna de desarrollo definida para 1986. La estrategia en marcha es la adecuada. No es una opción cómoda ni fácil, ya que implica grandes decisiones, esfuerzos y sacrificios, pero parte de la realidad y ofrece cambios viables. Mantenerla es lo único que el Gobierno de la República puede ofrecer en términos responsables". (28)

Como puede apreciarse de esta declaración, el Gobierno ratifica la estrategia fundamental marcada en 1986 porque los problemas básicos de nuestra economía siguen siendo los mismos.

En este mismo discurso se mencionaron los 10 lineamientos en materia de política económica, siendo enunciados de manera muy general a continuación: (29)

1. Gasto Público: Se instrumentarán las medidas de ajuste presupuestal que, en caso necesario, deberán ejecutarse.
Se revisarán todos los presupuestos y se mantendrá y reforzará la política de austeridad en el gasto y de combate a toda desviación y desperdicio.
Se reforzará el control en el crecimiento de las plantillas de personal burocrático.
2. Estructura del Sector Público: Se continuarán liquidando o vendiendo las entidades no prioritarias y no estratégicas para el desarrollo del país.
3. Ingresos Públicos: Se mantendrá una política de precios y tarifas realistas. En materia tributaria, se redoblarán los esfuerzos de recaudación y se aplicará la Ley con rigor a los causantes remisos.
4. Política Crediticia: En el futuro inmediato se continuarán aplicando políticas de contención en materia crediticia.
5. Política de Tasas de Interés: Se manifiesta la necesidad de aumentar y retener en nuestro país el ahorro nacional.

(28) La Jornada., AJUSTE DE LA DEUDA EXTERNA A LA CAPACIDAD REAL DE PAGO: MMH, 22/2/86, México, pp. 14 y 15

(29) Ibid., pp. 14 y 15

6. Política Cambiaria: Continuará la aplicación de una política cambiaria flexible.
7. Política Comercial: Continuará la revisión del sistema de protección así como en las negociaciones para que México ingrese al GATT.
8. Inversión Extranjera: Se intensificará el proceso de aliento a la inversión, facilitando particularmente la inversión extranjera de empresas medianas y pequeñas.
9. Turismo: Se buscará a través de diversos medios incrementar el turismo extranjero y nacional.
10. Política de Aumento de Eficiencia y Productividad: Se buscará elevar la productividad y la eficiencia, constituyéndose el Gobierno en líder de esta gran tarea nacional.

De lo anteriormente expuesto se confirma por un lado la conservación a ultranza de una política económica neoliberal haciendo más profundas las desigualdades sociales y por el otro la dependencia estructural de México hacia los Estados Unidos.

El compromiso de "no pagar sino en función de la capacidad real del país", "no abatir los salarios reales", no parecen ser más que promesas que no se cumplirán, pues la estrategia desarrollada por el Gobierno apunta a la renegociación de la deuda externa, que si bien pugna por lograr la reducción de las tasas de interés, acepta la concesión de nuevos créditos para el pago de los intereses dentro del marco del Plan Baker.

Las presiones del presidente De la Madrid del día 10 de junio de 1986 en una entrevista concedida a la T.V., fueron en el sentido de continuar sin realizar cambios estructurales a la política económica, algunas de sus declaraciones al respecto fueron: la política económica sin cambio, prevalecen los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo: "No se proyecta modificar la política económica ni existe el multicitado Plan Azteca. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), anunciado desde el comienzo del régimen, continuará con tres propósitos fundamentales: control de la inflación, crecimiento económico y generación de empleos". (30)

Y añade: "No puedo ofrecer la superación de los problemas económicos en este sexenio. No se ven perspectivas prontas, pero haremos el mayor
 (30) La Jornada, NEGOCIA MEXICO AJUSTAR LOS PAGOS DE LA DEUDA A SU CAPACIDAD: MMH, 11/6/1986, México, Primera Plana.

esfuerzo para hacer la reordenación económica y el cambio estructural; ..." (31).

Así mismo señaló con respecto al problema de la deuda lo siguiente: "Hasta ahora nos ha parecido que no le conviene al país incumplir sus obligaciones". (32)

Por su parte los Estados Unidos, a través del Presidente de la Reserva Federal ha insistido en que "posiblemente logrará un acuerdo con sus acreedores para aliviar su grave situación de pagos siempre y cuando haga -México- severos ajustes internos". (33)

Los hechos hablan por sí solos; en lo que va del año de 1986, el Banco de México, reporta una inflación hasta el mes de mayo del 31.5%, con lo que se espera que para fines de este año llegue al 100%. Se ha observado después de ambos reportes presidenciales (21 de febrero y 10 de junio) aumentos en los precios de la leche, los detergentes, el aceite comestible, el atún, las sardinas, el huevo, así como el anuncio oficial del incremento del transporte a partir del primero de agosto (34), además de los sistemáticos aumentos mensuales en la energía eléctrica, el servicio telefónico, el correo, el gas, el uso de aeropuertos, de carreteras, entre otros. La paulatina devaluación diaria del peso frente al dólar, llegándose a cotizar la primera semana de julio de 1986 hasta en \$820 pesos por dólar, pareciendo haberse "estabilizado" en la segunda semana de julio en \$630 pesos por dólar. La política de tasas de interés que se aproxima entre el 80 y 85% anual es la clara aceptación expresa, de la derrota ante el fenómeno inflacionario que abate cotidianamente el salario real y en consecuencia los niveles de vida de la población.

La apertura de capital extranjero como estrategia en materia de política económica no ha proporcionado las divisas necesarias para impulsar el proceso de acumulación interno. Baste mencionar que mientras el Subsecretario del ramo declara que se han autorizado cerca de 1,900 millones de dólares de nuevas inversiones extranjeras directas (IED), en 1985 el Banco de México reporta entradas reales de capital inferiores a los 400 millones. En fin, la situación económica del país es más grave que nunca: res-

(31) Ibid., Primera Plana

(32) Ibid., Primera Plana

(33) La Jornada, MEXICO, EN PELIGRO DE SUSPENDER PAGOS DE LA DEUDA EXTERNA: REAGAN, 12/6/1986, Primera Plana.

(34) La Jornada, AUMENTO A LOS SERVICIOS PUBLICOS, 4/7/86, p. 7. México.

tricciones crediticias, baja captación bancaria a pesar de la alza continua de los intereses, la moratoria declarada por las empresas paraestatales para el pago a los proveedores, incremento mensual de la inflación, topes salariales, retiro de subsidios, incremento en los precios de los artículos básicos, cierre de empresas paraestatales, huelgas y movilizaciones de obreros, campesinos y trabajadores son algunos de los elementos que conforman la vida cotidiana de este país.

El continuar insistiendo en la renegociación de la deuda sumirá al país en un mayor endeudamiento con costos sociales muy altos ante la imposibilidad de acatar las exigencias del FMI.

Es imprescindible una nueva estrategia de desarrollo para México. El análisis hecho hasta aquí no quedaría completo sino se incluyen en él algunos aspectos positivos, que en materia económica se han logrado, durante éstos casi cuatro años de la administración de De la Madrid. Algunos de ellos son: (35) la reducción relativa de las tasas de desempleo abierto; el ahorro de los recortes presupuestales ascendió a 242,500 millones de pesos; la inversión privada tuvo con respecto a 1984 un notable dinamismo (mayor al 13% real) en el año de 1985, a consecuencia de los incentivos fiscales de depreciación acelerada y a la recomposición del gasto público hacia sectores estratégicos y prioritarios; se evitó que la economía entrara en un proceso hiperinflacionario al reducir su tasa anual de niveles de 120% a casi la mitad y en el saneamiento de las finanzas públicas, se logró reducir la brecha entre los ingresos y gastos públicos como proporción del PIB, de 17.4% en 1982 a 9.4% en 1985, así como bajar el gasto programable de 28.2% a 23.2%.

Política Rural

Con la estrategia adoptada por el Gobierno de De la Madrid encaminada prioritariamente a solucionar los problemas relacionados con la deuda externa y el control de la inflación, se olvidaron al parecer que las medidas adoptadas para enfrentar estos problemas harían más difícil la marcha de la economía.

Especialmente en el campo, la recesión económica presente en las urbes,

(35) La Jornada, CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA ENVIADA A LA CÁMARA, 13/6/1986, México, p. 11

tuvo menor impacto. La producción agropecuaria se recuperó de su caída en 1982; no obstante, en las regiones de economía campesina los productores siguieron empeorando sus condiciones de vida, ya de por sí precarias, por lo que el Gobierno, para no perder la base de su sustentación política más sólida, pensó en reestructurar el SAM y en incrementos moderados a los precios de garantía de los granos básicos en el Plan Nacional de Alimentación.

Sin embargo, y ante el continuo agravamiento de la producción agropecuaria, el 16 de mayo de 1986 se integra otro programa de naturaleza similar al anterior denominado: "Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral" (PRONADRI), teniendo como objetivos principales (36): 1) alcanzar la soberanía alimentaria en los productos de mayor demanda popular y 2) lograr una mejor distribución del ingreso de la población rural.

Ante la persistencia del agravamiento del sector agropecuario se está llevando a cabo la instrumentación de una tercera estrategia denominada Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA), teniendo como objetivos principales los mismos que el PRONADRI dado que aquel es concebido como un subprograma del último.

Política

Es claro que la crisis social se genera inmediatamente después que la crisis económica ha cumplido con su papel devastador en la población que la padece, constituyéndose ambas crisis en auténticos procesos de revolución social, y México no es la excepción a éste fenómeno, 1986 se inicia con un despliegue de contradicciones sociales y políticas, así como los más desfavorables términos de las relaciones con el exterior, especialmente con los Estados Unidos.

Aunque la crisis política es mucho menos intensa que la económica, los hechos de los primeros meses revelan que la acrecentada subordinación exagera la crisis global de la sociedad mexicana como ningún otro factor y a la vez traslada al primer plano la cuestión de la independencia nacional.

Baste recordar que las principales metas establecidas para 1985, en

(36) Tercer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, 2/9/86, Alimentación y Nutrición, p. 20

la carta de intención firmada por el Estado Mexicano con el FMI, no se cumplieron (37): inflación del 63.7% en 1985, el crecimiento del PIB fue de 2.7% inferior a lo planeado (3%) pero menor en un punto porcentual a la observada un año antes, que llegó a 3.7%.

A la fecha se objetan directa e indirectamente las políticas y "recetas" dadas por el FMI, debido a su incapacidad para solventar los problemas actuales que vive el país.

Al respecto el presidente De la Madrid, manifestó el pasado 21 de febrero que es necesario, ajustar el servicio de la deuda a la escasa capacidad de pago del país. El Plan Baker, cuya esencia se manifiesta en la política de que "para pagar es preciso crecer", está rápidamente desacreditándose, cuando lo que ahora realmente preocupa es la reducción de las tasas de interés, suprimir el proteccionismo de los países capitalistas desarrollados, en especial del norteamericano, y establecer precios internacionales justos a nuestras materias primas de exportación. Fuerzas populares de cierto poder, así como algunos segmentos de la propia burguesía mexicana persisten en objetar la decisión del Gobierno de ingresar al GATT.

Al interior del Estado, se han apreciado agravamientos en las contradicciones y reacomodos, como lo revelan la renuncia del Secretario de Hacienda y Crédito Público (en los momentos más críticos en la renegociación de la deuda) con carácter de irrevocable, la renuncia del Secretario de la SEDUE, así como de algunos subsecretarios de la SARH, la renuncia de algunos dirigentes de empresas paraestatales, la llegada a la SEMIP del Gobernador del Estado de México, Del Mazo, así como las candidaturas a las gubernaturas de algunos Estados, que si bien dan cuenta de la toma de posiciones para la sucesión presidencial, manifiestan contradicciones más de fondo, y en donde sin duda tiene cada vez mayor peso, es la que se da entre los segmentos entreguistas y a quienes les preocupa la reciente subordinación del país al imperialismo. La más significativa de las renunciaciones de la actual administración, la constituye la de Silva Herzog como Secretario de la SHCP, la

(37)Ibid., p. 11

cual manifiesta muy claramente las graves divergencias suscitadas en el seno del gabinete, con respecto al manejo de la deuda externa: "Es incontrovertible el hecho de que la deuda externa gravita cada día más sobre las decisiones gubernamentales, se ha vuelto omnipresente. Y detrás de la deuda externa están las presiones de Estados Unidos, económicas pero sobre todo políticas". (8)

Discrepancias y reacomodos en las élites.

Nuevos rasgos reveladores de la crisis política son las críticas públicas a la acción gubernamental, por parte de las diversas fracciones de la burguesía mexicana, las cuales son más intensas que a mitad de los sexenios pasados.

Al término de 1985 y en lo que va de 1986, parecen intensificarse las exigencias de cambios de orientación estatal.

Algunas de las posturas de estos grupos se presentan a continuación: la cúpula empresarial exige una mayor austeridad de parte del Estado; liberalización del crédito de la banca nacional; baja de las tasas de interés; liberación del comercio exterior e interior, mediante la eliminación total de precios (39). En cuanto al problema de la deuda externa del país, su posición es reiterativa en el sentido de que México: "hiciera los pagos de su deuda en forma concretada, sin que ello signifique moratoria, y que pague los servicios con el cien por ciento de sus exportaciones no petroleras -ya que de no hacerlo- nos hundiría en la bancarrota". (40)

Las diferencias en torno a la política estatal se reavivan día a día. En las pasadas elecciones de los últimos años, la oposición de derecha, ha logrado importantes triunfos electorales, sobre todo en algunos estados del norte del país. El PRI está perdiendo terreno, principalmente porque la crisis económica avivó la conciencia antigubernamental y se ahonda el cansancio y la oposición al régimen político imperante.

Un hecho político nuevo ha surgido, basado en que el Gobierno y el par-

(38) La Jornada, ¿CAMBIOS EN LA POLÍTICA ECONOMICA?, 18/6/86, México, p. 3

(39) La Jornada, PARCIALES E INSUFICIENTES LAS MEDIDAS DEL ESTADO: CEE, 14/6/86, México, p. 4

(40) Ovaciones, Segunda Edición, DECLARAR LA MORATORIA NOS HUNDIRIA EN LA BANCARROTA, 13/6/86, México, Primera Plana,

tido oficial (PRI) han procedido sobre la base de una línea que le está permitiendo reaglutinar a sectores importantes de las burguesías regionales.

A principios de este año, cuando el fenómeno de la caída de los precios del petróleo constituye una verdadera catástrofe económica, se ve con mayor claridad la incapacidad del Estado, para evitar que el agravamiento de la crisis económica se exprese en un deterioro cada día mayor de sus relaciones con importantes segmentos de la llamada sociedad civil. Ante esta situación el presidente de la Madrid, ha enviado cuatro mensajes a la Nación, en los cuales exhorta a fortalecer la unidad de la misma para poder ampliar la capacidad de negociación externa: porque es precisamente lo exterior lo que actúa desfavorablemente sobre la Nación.

El primero de los discursos fue en Tijuana en donde expresó categóricamente: "Que nadie se equivoque: los mexicanos no estamos dispuestos a negociar independencia por apoyo económico. Que no se equivoque nadie adentro. No vamos a entregar el poder a juntas de notables; no vamos a desaparecer el ejido; no vamos a debilitar a los sindicatos; no vamos a abandonar la educación popular y nacionalista; no vamos a permitir la injerencia del clero en asuntos políticos". (41) Ganándose la adhesión de amplios sectores liberales y nacionalistas vinculados al Estado y al PRI, con la fraseología populista empleada en este discurso.

Sin embargo, los tres siguientes mensajes: el del 21 de febrero, el del 2 de junio y el del 10 de junio de este año, han tenido mayor ingredientes políticos. En el del 21 de febrero: "...en vez de reiterarse que se está en vísperas de una reactivación económica, se reconoce lo que otras fuerzas habían venido sosteniendo, en cuanto a que la presente crisis es la más grave del siglo. Se señalan algunas consecuencias de la caída de los precios del petróleo y de otras materias primas, y se objetan las altas tasas de interés de los acreedores de México.

Se rechazan las críticas al rumbo de la política económica y se reafirma la estrategia interna, manteniendo los objetivos fundamentales.

(41) El Día., DISCURSO DE MMH EN TIJUANA, 16/2/86, México, Primera Plana.

sólo con "ajustes tácticos". Y se propone replantear a los acreedores internacionales los términos del pago de la deuda externa a las condiciones económicas y relaciones comerciales internacionales". (42)

Por lo que respecta al mensaje del 2 de junio en Hermosillo, dió un tirón a la integración del sustento ideológico (ideas) y político (hechos) de las nuevas fases de la reordenación económica, manejo de la deuda externa y de las relaciones con Estados Unidos. De la Madrid fue claro:

- "a) La soberanía nacional se defenderá fieramente, pero debemos incrementar la cohesión interna, refrendar nuestra confianza en las capacidades de la Nación, redoblar el trabajo nacional y acelerar la ejecución del proyecto social.
- b) El pago de la deuda externa se ajustará a nuestra capacidad económica.
- c) Aunque existen factores externos de la crisis también los hay internos, y son tanto de circunstancias como de estructura.
- d) La reordenación económica demanda los cambios estructurales que soberanamente se ha señalado México, sin injerencias del exterior.
- e) La reforma del Estado no significa un desmantelamiento, ni puede llevar a que se desprenda de las empresas estratégicas.
- f) La participación más eficiente en el comercio internacional no conduce a la desprotección indiscriminada y automática de las empresas mexicanas cuya formación y crecimiento propiciaron los propios gobiernos priístas y
- g) La inversión extranjera es bienvenida cuando se sujeta a la ley y contribuye al desarrollo nacional." (43)

Finalmente, en cuanto a la entrevista concedida a la televisión mexicana, el presidente De la Madrid, hizo declaraciones en torno a los siguientes aspectos: "evitar una caída de la economía y recuperar el crecimiento; negocia México ajustar los pagos de la deuda a su capacidad; la política económica, sin cambios; prevalecen los objetivos del PND; no hay expectativas inmediatas para superar en este sexenio la crisis; las relaciones con Estados Unidos, son difíciles y complejas; invariable política exte-

(42) Revista Estrategia, Op. Cit., p. 31

(43) La Jornada, TIEMPO POLITICO, 10/6/86, México, p. 5

rior: "no se puede cambiar la dignidad por lentejas"; las acusaciones externas contra México, por la tendencia a culpar a otros; con respecto a la sucesión presidencial, este tema se manejará a principios de 1987" (44).

"Desde un punto de vista político, la entrevista tuvo el mérito de mostrar a un gobernante que mantiene el control de la difícil situación por la que atraviesa el país, en medio de un clima de confusiones, de versiones y de contraversiones acaso tendientes a dar la impresión contraria" (45).

En estos mensajes y entrevistas presidenciales, prácticamente todos los grupos empresariales manifestaron su acuerdo y beneplácito por no haberse declarado la moratoria; el Congreso del Trabajo respalda tales declaraciones, en particular la renegociación de la deuda, aunque señala límites, siempre y cuando no se afecte al pueblo y a los trabajadores, rechazando las presiones externas haciendo a la vez un llamado a la Unidad Nacional. Algunos partidos como el Socialista Unificado de México (PSUM), el Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y algunos más, expresaron su posición de rechazo, en tanto que el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Popular Socialista (PPS) apoyaron incondicionalmente la postura oficial, el resto no asumieron una postura definida al respecto.

A los problemas derivados de la crisis se han sumado otros que al exigir una solución, sin duda también inciden en el agravamiento de ciertas tensiones políticas. Problemas como: el gran número aún de damnificados por los sismos del pasado septiembre, que no han encontrado respuesta a sus demandas; los problemas ecológicos (contaminación); los problemas de la descentralización; se han agravado los problemas de escasez y especulación de productos básicos, como sucede con el gas, la leche, el bolillo, así como los incrementos en el impuesto predial (el 8,000 %), los aumentos mensuales a la energía eléctrica, el teléfono, el gas, que han contribuido a disparar la inflación en un 31.5% hasta el mes de mayo de 1986, lo que a su vez incide en los ya deteriorados

(44) La Jornada, EVITAR UNA CAIDA DE LA ECONOMIA Y RECUPERAR EL CRECIMIENTO, 11/6/86, Primera Plana.

(45) La Jornada, PRECISIONES DEL PRESIDENTE, 11/6/86, México, Primera Plana.

ingresos familiares cuyos incrementos recientes (25% para el salario mínimo y de aproximadamente el 17% para la burocracia) agravan mucho más las contradicciones sociales.

El día 18 de junio de 1986, quedó constituido el Frente Nacional de Izquierda, de tal forma que éste puede brindar un aporte significativo a las actuales luchas del pueblo de México. Este frente político es calificado como uno de los saltos cualitativos más importantes de la izquierda en los últimos años. En él podrán participar obreros, campesinos, empleados, intelectuales, profesionistas, comerciantes, pequeños empresarios y hasta militantes del PRI, "siempre y cuando estén dispuestos a luchar contra la política económica del Gobierno, que excluye toda posibilidad de crecimiento y desarrollo independiente y reparte cuantiosos beneficios a los grandes capitalistas nacionales y extranjeros" (46).

El Frente de Izquierda, fue constituido por los partidos siguientes: PMT, PRT, PSUM, Partido de la Revolución Socialista (PRS), Partido Humanista (PH), Partido Social Demócrata (PSD), además de la Unidad de Izquierda Comunista (UIC), la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) y el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP). Ante la severa crisis política se anuncia el día 18 de junio de 1986 y se publica en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, una convocatoria en la cual se trata de llamar a los ciudadanos para que opinen sobre la renovación electoral y la participación de los habitantes del Distrito Federal en el Gobierno de su entidad.

No obstante lo anterior, la crisis política ha avanzado en lo que va de este año en una mayor relación y entrelazamiento con la crisis económica. Ocasionando una pérdida en la capacidad de adhesión por parte del Estado, lo que da cuenta de una nueva situación política. El costo social de las crisis está politizando las luchas económicas y éstas han tendido a vincularse a las que se libran en contra de la deuda externa y el orden económico internacional prevaleciente.

Clase Trabajadora

Ante la grave caída de los precios del petróleo a principios de 1986,

(46) La Jornada, LLAMADO A DEFENDER LA SOBERANIA, 18/6/86, México, p. 5

las condiciones de trabajo para la clase trabajadora también se ven amenazados con despidos masivos; cierre de empresas; "topes" a los aumentos salariales, entre otros. Siendo la defensa del salario y los contratos los puntos nodales de la acción del movimiento obrero.

Poco a poco se va tomando conciencia de la estrecha relación que existe entre las deterioradas condiciones inmediatas de vida y de trabajo de los obreros, empleados y campesinos con los grandes problemas nacionales e internacionales, con planteamientos como: cambio de rumbo de la política económica; defensa de la riqueza y de la soberanía nacionales; mayor participación en la vida política del país, entre otros. Así vemos desplegados en los principales diarios y marchas de sindicatos universitarios, el Sindicato Mexicano de Electricistas, Confederación General de Trabajadores, Sindicato Nacional de Trabajadores Minero Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana y muchos más, incluso el propio Congreso del Trabajo y la CIM han reiterado en diversas ocasiones el cambio de política en favor de los trabajadores, casos muy claros están en las recientes defensas en torno a no desaparecer a la CONASUPO.

Por desgracia no se ha concertado hasta la fecha un replanteamiento más formal del cambio de estructura económica por parte del Estado ni de las fuerzas del sindicalismo llamado independiente, ni por las que militan en el Congreso del Trabajo.

Las luchas de la clase trabajadora se intensifican día a día ante los cambios que realiza el Gobierno e inciden en forma directa sobre los trabajadores. La baja capitalización y en mayor medida la descapitalización acelerada que se manifiesta en la lenta inversión, alta capacidad ociosa, falta de recursos, salida de divisas y crecimiento de las actividades improductivas, repercuten en un creciente desempleo y mayores cargas de trabajo. Algunos casos concretos de esta situación son: Comisión Federal de Electricidad y PEMEX, al anunciarse recientemente la cancelación de sus planes de expansión, ocasionó que miles de trabajadores se quedaran sin empleo, tanto de los propios empleados de estas empresas como las que laboran en empresas contratistas. Al ha-

ber reducciones en los presupuestos asignados, también el mantenimiento se ve reducido, lo cual implica mayores probabilidades de sufrir accidentes de trabajo, como recientemente ha sucedido en algunas plantas de PEMEX; el caso de la RENAULT; la descentralización de la actividad pública con motivo de los terremotos; ajuste de personal en casi todas las Secretarías de Estado pero especialmente en la SARH; violaciones a las condiciones de trabajo y los contratos colectivos, especialmente de la SARH, el de los telefonistas y el Sindicato Mexicano de Electricistas; el caso de DINA; el magisterio de Oaxaca; mineros de Pachuca; Refrescos Pascual; Sindicatos Universitarios; Lucha de Acereros, entre otros.

"Junto a la lucha cotidiana de los trabajadores frente a la crisis en sus expresiones inmediatas, está aumentando la exigencia de mayor participación de éstos en la conducción de sus organizaciones. Así la lucha por la democratización política del país que se manifiesta en las distintas instancias sociales, desde el poder hasta la más sencilla forma de organización colectiva, está indisolublemente ligada a la lucha frente a la crisis, a la posibilidad de crear una alternativa al desarrollo Nacional que encarna en los intereses populares". (47)

Panorama Internacional.

Relaciones con los Estados Unidos, en primer plano.

México en efecto experimenta serios problemas, pero pocos como el que ahora vive en particular en sus relaciones con los Estados Unidos, las cuales recientemente (10 de junio de 1986) fueron calificadas por Miguel de la Madrid como "dificiles y complejas". (48)

"La reunión entre los presidentes De la Madrid y Reagan efectuada en la primera semana de este año, reveló ciertas tensiones entre ambos Estados, producto de la propia evolución de la crisis. Un analista norteamericano afirma que en las relaciones de México y los Estados Unidos, las presiones más notables sobre el vecino del sur fueron (en 1985) la campaña del embajador Gavin para frenar el turismo estadounidense hacia México. La política contra los braceros, el cierre de los mercados agropecuarios, el desprecio a Contadura, campañas contra políticos mexicanos

(47) Revista Estrategia, Op. Cit., p. 46

(48) La Jornada, NEGOCIA MEXICO AJUSTAR LOS PAGOS DE LA DEUDA A SU CAPACIDAD: MMH, 11/6/86, México, Primera Plana.

desde los Estados Unidos, no son solamente medidas fortuitas, Reconozo una política trazada deliberadamente". (49)

En lo que va de 1986, además de las diferencias políticas en torno al problema de la deuda externa, el proteccionismo y los bajos precios internacionales de nuestras materias primas, se han sumado dos de suma gravedad; 1) las acusaciones directas en el narcotráfico a Gobernadores, incluso parientes del presidente De la Madrid, así como la corrupción del Sistema Político y 2) serias diferencias diplomáticas sobre todo en lo que se refiere al papel que México ha asumido como líder en las gestiones de paz en Centroamérica (Grupo Contadora y Congreso de Cartagena, entre otros).

Los problemas financieros de México se agravan y los servicios de la deuda externa están cada día más lejos de poderse pagar, se señala por la CIA (50) que: "México está sumido en la angustia por problemas políticos y económicos, tan graves que constituye uno de los interrogantes más graves de la actual política exterior estadounidense. Para Estados Unidos, -agrega- México constituye una amenaza aún más grave que la tan temida Nicaragua: el Presidente Reagan teme que su poderoso vecino del sur -escribe la República- tambalee bajo los sacudones de un terremoto político".

Indiscutible es que se refuerza la presión de los Estados Unidos, contra México de relieves la entrada en el esquema político de la relación entre ambos países, la negociación de "rescate" de México en 1986, que incluye una profundización del ajuste, expuesto en el discurso presidencial del 21 de febrero con la disminución del papel del Estado al continuar reprivatizando y/o cerrando empresas paraestatales, el ingreso al GATT, la privatización de la economía, la apertura al capital extranjero y la fondomonetarización de la estrategia económica evidencian lo afirmado.

Las recientes declaraciones contra el Gobierno de México hechas por Jesse Helms (Senador del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos) sobre narcotráfico y corrupción en el mes de mayo y junio de 1986,

(49) Revista Estrategia, Op. Cit., p. 26

(50) La Jornada, PARCIALES E INSUFICIENTES LAS MEDIDAS DEL ESTADO:CEE, 14/6/86, México, p. 4

agravan aún más las relaciones entre ambos países.

La política de impulsar el armamentismo y la guerra de las galaxias del presidente Reagan, han generado fuertes contradicciones a nivel mundial que ensombrecen el porvenir de toda la humanidad no sólo a futuro, sino también las que se viven actualmente: elevados costos económicos, políticos y sociales que son pagados principalmente por los países Latinoamericanos.

Es un hecho que la política exterior de México ha registrado una disminución en el énfasis de su discurso y en las acciones de apoyo a la Revolución Nicaraguense, sin embargo, ha habido acciones concretas (como: mantener las políticas de rechazo a la intervención directa para el caso de San Salvador, los esfuerzos de Contadora) que permiten establecer aún cierta participación de México en la búsqueda de negociaciones pacíficas sobre todo en Latinoamérica, posición vista con desagrado por el Gobierno de los Estados Unidos.

Balance de las políticas en materia agropecuaria instrumentadas por las administraciones de Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado.

Resulta interesante observar como, un hecho de singular naturaleza cíclica, la instrumentación de programas tendientes al logro de la soberanía alimentaria en los dos últimos años de éstas tres administraciones.

No obstante que en ellas, es plenamente reconocida la necesidad de consolidar una eficaz y eficiente estructura para el sector agropecuario, que permita no sólo el logro de la autosuficiencia alimentaria, sino también mejorar las condiciones de vida de la población rural, a la fecha no ha sido posible instrumentar una estrategia que permita la continuidad de los programas que en esta materia se han desarrollado.

Y cíclicamente al cuarto año de éstas administraciones, se intenta instrumentar algunos programas de naturaleza similar a sus antecesores,

cuando es de sobra conocido que en buena parte la eficacia y la eficiencia de ellos está fuertemente supeditada al recurso TIEMPO.

A continuación se presentan tres cuadros que resumen las variaciones en la producción de los principales productos agropecuarios que evidencian la gravedad de la producción en el sector agropecuario, especialmente, en la producción de granos básicos, pues mientras sus rendimientos no sólo se decrecientan o en el mejor de los casos presentan leves incrementos, los índices demográficos crecen en tal proporción que la producción agropecuaria resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de casi 80 millones de habitantes en el país.

Cuadro No. 1

PRODUCCION DE GRANOS BASICOS DE 1970 A 1984 EN TONELADAS

	arroz	frijol	maíz	trigo
1970	405,385	925,042	8'879,384	2'676,451
1971	368,589	921,059	9'785,734	1'830,845
1972	374,826	1'766,401	9'222,837	1'809,018
1973	534,244	1'008,887	7'577,698	2'090,845
1974	491,608	971,576	7'846,806	2'788,677
1975	716,628	1'027,303	8'458,604	2'789,219
1976	463,432	739,812	8'017,294	3'363,299
1977	567,338	762,191	10'173,737	2'455,777
1978	401,780	948,744	10'930,077	2'784,660
1979	494,693	641,287	8'448,795	2'283,174
1980	445,364	935,174	12'374,400	2'784,914
1981	651,947	1'331,305	14'550,074	3'192,954
1982	511,137	943,309	10'129,083	4'462,139
1983	415,667	1'281,706	13,061,208	3'460,242
1984	484,014	973,563	12'931,644	4'505,546

Fuente: Anuario Estadístico de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1970-1984.

Cuadro No. 2

EVOLUCION DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA
(tasas acumulativas anuales en %)

	1960/62	1965/67	1974/76	1960/62
	a	a	a	a
	1965/67	1974/76	1980/82	1980/82
Agropec.	5.1	3.4	3.5	3.9
Agrícola	5.3	2.4	3.8	3.6
Ganadero	4.8	4.8	3.0	4.3

Fuente: Dirección General de Economía Agrícola, SARH.

Cuadro No. 3

EVOLUCION DE LA PRODUCCION DE LOS GRANOS BASICOS
(tasas acumulativas anuales en %)

	1960/62	1965/67	1960/62
	a	a	a
	1965/67	1980/82	1980/82
Arroz	4.1	2.5	3.1
Mafz	8.0	2.6	3.9
Trigo	7.6	3.8	4.7
Frijol	8.0	2.7	4.0

Fuente: Dirección General de Economía Agrícola, SARH.

En términos generales es claro que muy poco se ha logrado avanzar en este sector, no obstante los programas instrumentados por éstas administraciones, y en especial por las dos primeras, es decir, la de Luis Echeverría Alvarez y José López Portillo, puesto que la de Miguel de la Madrid comienza a instrumentar "nuevos" programas en materia agropecuaria en este año, es decir, 1986.

El déficit de disponibilidad alimenticia de la población de escasos recursos (51) fue para 1975 (fines del sexenio de Echeverría) de 357.2 millones de toneladas de granos básicos y para 1982 (fines de sexenio de López Portillo) de 343.2 milés de toneladas de granos básicos. Desafortunadamente se prevee que para 1989-1990 habrá un déficit de 458.2 miles de toneladas de granos básicos el cual prácticamente no logrará solventar la administración de Miguel de la Madrid Hurtado. Ya que se requeriría de un esfuerzo productivo para alcanzar los requerimientos alimentarios de una tasa media anual de producción del 5.7% para el periodo 1975/1982, alcanzándose realmente una tasa media anual del 3.43%.

Ante este grave panorama, aunado a las condiciones económicas, políticas y sociales imperantes en el país y las que vendrán- resulta impostergable que las políticas que a la fecha se han desarrollado en materia agropecuaria, sean evaluadas a la luz del grado de eficiencia con que han actuado para conformar un programa permanente hacia el sector, en el cual el Estado desempeñe un papel decisivo mediante una auténtica participación política.

CAPITULO 2

APLICACION DE EL ENFOQUE DE SISTEMAS AL SISTEMA INTEGRAL DE ESTIMULOS A LA PRODUCCION AGROPECUARIA (SIEPA).

En este capítulo se realiza el análisis del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA) a través del enfoque de sistemas, propuesto por West Churchman y Russell Ackoff (52).

Este capítulo se integra de tres partes: en la primera de ellas se incluyen la concepción de sistemas con propósito (teleológicos) y sus elementos: objetivos, clientes, ambiente, diseñador, tomador de decisiones, componentes y medida de eficiencia; en la segunda parte, se presentan los antecedentes y descripción del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA), presentado por Miguel de la Madrid Hurtado; y la tercera parte contiene la aplicación del enfoque de sistemas al SIEPA, como una estrategia de diseño para comprender el funcionamiento del SIEPA como un sistema con propósito e intentar algunos cambios que permitan el logro más eficiente de los objetivos planteados en el mismo.

Llevando a cabo, para ello, la identificación de objetivos, clientes, ambiente, diseñador, tomador de decisiones, componentes y medida de eficiencia del SIEPA.

Sistema y sus elementos.

Todo sistema constituye un ente teleológico, esto es, que tiene uno o varios objetivos y diferentes alternativas para lograrlos. El hecho de alcanzar estos objetivos requiere de establecer una medida que señale que tan bien se han logrado, es decir, una medida de eficiencia del sistema total.

Los objetivos constituyen un elemento medular en el sistema. Del planteamiento formal de los mismos se derivan estas medidas precisas y específicas para los subsistemas (componentes), quienes coproducen la medida de eficiencia del sistema completo, esto es, integral, que permita conocer qué tan eficientemente opera el mismo.

(52) Ackoff L, Russell, Shiv K., Gupta y J. Sayer, Minas, SCIENTIFIC METHOD OPTIMIZING APPLIED RESEARCH DECISIONS, Ed. John Wiley & Sons, INC, 1962.
Churchman, Charles West, THE SYSTEM APPROACH, New York, Delacort, 1968.

Ahora bien, la diferencia entre sistemas y otros objetos teleológicos es que aquel puede descomponerse en partes o componentes que tienen ciertas interrelaciones y a su vez, son objetos teleológicos por sí mismos, a los que es posible asignar una medida de eficiencia que coproducirá la medida de eficiencia del sistema total.

El objetivo del sistema es satisfacer los intereses (necesidades) de los clientes, para quienes fue creado y se beneficiarán con el funcionamiento del mismo.

El sistema puede sufrir modificaciones, siempre y cuando exista un organismo con poder de decisión sobre sus partes (componentes) que determine que los cambios se lleven a cabo, es decir, un tomador de decisiones, elemento característico de un sistema con propósito.

Sin embargo existe un medio, es decir, elementos (variables incontrolables) que están fuera del control del tomador de decisiones y que influyen sobre los componentes del sistema, afectando los resultados de los cursos de acción.

Un sistema puede ser conceptualizado de diversas formas. El responsable de esta conceptualización es el diseñador, quien al efectuarla lo hace de tal modo, que las modificaciones que él sugiera sirvan a los verdaderos intereses del cliente.

Es evidente que en esta conceptualización del sistema, es necesario trabajar bajo la hipótesis de que los juicios de valor que postulan diseñador y tomador de decisiones no se contrapongan a los intereses del cliente, es decir, que rija la misma axiología.

El sistema puede descomponerse en componentes teleológicos, los cuales a partir de sus propias medidas de eficiencia coproducen la medida de eficiencia del sistema total, sin embargo, las relaciones entre las medidas de eficiencia de los componentes y la del sistema total no tienen siempre la misma intensidad, teniendo grados de relación: débiles, moderados y fuertes.

El diseñador puede conceptualizar los cambios en las medidas de eficien-

cia de los componentes que producen los cambios en la medida de eficiencia del sistema total. Sin embargo, con respecto a la medida de eficiencia de un sistema es preciso preguntarse: ¿qué tan bien se están alcanzando los objetivos para los cuales fue diseñado el sistema?; ¿podría haber alguna forma más eficiente de alcanzarlos?, es entonces, cuando se plantea la necesidad de aplicar algún criterio que responda en términos cuantitativos a estas preguntas, criterio que deberá ser válido, confiable y objetivo.

Hasta aquí se ha presentado de manera esquemática los elementos que debe reunir un sistema con propósito (teleológico): objetivos, clientes, ambiente, tomador de decisiones, componentes, medida de eficiencia y diseñador. Para una mayor comprensión de los mismos, se sugiere consultar el Apéndice A. En la tercera parte de este capítulo se retomarán éstos elementos para llevar a cabo el análisis del SIEPA a través del enfoque de sistemas.

A continuación se presentan los antecedentes y la descripción del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria, con objeto de tener la información requerida para llevar a cabo el análisis del SIEPA.

SISTEMA INTEGRAL DE ESTIMULOS A LA PRODUCCION AGROPECUARIA (53)

INSTRUMENTACION Y PUESTA EN MARCHA

PRESENTACION

La estrategia de desarrollo rural integral constituye un es fuerzo de movilización de la sociedad para lograr el cambio estructural y alcanzar los propósitos nacionales de soberanía alimentaria, bienestar social de los campesinos y la justicia agraria.

Estos propósitos son base fundamental del PRONADRI 1985-1988, cuyo cumplimiento tiene como eje central la reactivación productiva del medio rural.

En este contexto, el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria representa la concreción de la voluntad política del Gobierno de la República para lograr el cumplimiento de los propósitos, objetivos y metas trazadas, en un marco de coordinación interinstitucional, intergubernamental y con los productores organizados.

La situación económica del país demanda un mayor esfuerzo de todos los agentes y unidades productivas del campo, en los que el Sector Público debe ser ejemplo, como lo ha demandado el Presidente de la República.

(53) Ovaciones; Segunda Edición, SISTEMA INTEGRAL DE ESTIMULOS A LA PRODUCCION AGROPECUARIA, 14/4/86, México, pp. 6 y 7

El presente documento tiene por objeto dar a conocer las principales características del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria, la estrategia que para su instrumentación se ha diseñado, las acciones prioritarias que se incorporan a la operativa del sector, así como las metas que para 1986 se tienen programadas, cuyo logro se fundamenta en un amplio esquema de coordinación a nivel nacional, estatal y distrital.

I. ANTECEDENTES

Los problemas del agro demandan acciones inmediatas que respondan a las necesidades de producción del país y modifiquen el tratamiento tradicional a los instrumentos de fomento. De esta forma, la política de precios debe complementarse con las demás acciones de apoyo y estímulo a la producción de que dispone el Estado, para propiciar la atención de prioridades nacionales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

Del análisis de esta problemática, en la Tercera Reunión Nacional de Servidores Públicos del Sector Agropecuario, se adoptaron importantes acuerdos de coordinación interinstitucional que dieron origen al Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA). Estos compromisos, asumidos por las dependencias y entidades del sector agropecuario, fueron suscritos por el C. Presidente de la República.

El Sistema Integral se sustenta en la vinculación y armonización de todos los servicios y apoyos que otorga el Estado, para el óptimo aprovechamiento del potencial productivo y de los recursos disponibles, considerando las necesidades específicas y la participación de los productores rurales.

II. LINEAMIENTOS PARA LA INSTRUMENTACION

La instrumentación del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria, busca la coincidencia de la acción operativa de las dependencias y entidades, en tiempo, espacio y dirección para la atención integral de los productos rurales.

La estrategia prevé avanzar en los procesos de desconcentración y descentralización, modernización y simplificación administrativa, en la coordinación interinstitucional e intergubernamental y en el impulso a la participación de los productos organizados.

En la instrumentación del Sistema destacan los lineamientos siguientes:

- Fortalecimiento de las instancias y mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental, en los tres órdenes de gobierno y en los ámbitos nacional, estatal y distrital.
- Consolidación de esquemas participativos y de corresponsabilidad, para el manejo de los instrumentos operativos para la producción, transformación, acopio y distribución de los productos agropecuarios.
- Adopción de una regionalización única por las instituciones que atienden al campo.
- Homologación de criterios normativos y de procedimientos a nivel distrital, estatal y nacional.

- Desconcentración de mayores facultades y recursos hacia los órganos operativos.
- Simplificación de trámites y procedimientos en la atención de los productores.
- Promoción de la acción concertada entre el Estado y los productores para incrementar la producción y productividad y el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales, financieros y naturales.
- Fortalecimiento de los Comités Directivos de los Distritos de Desarrollo Rural, como la célula básica de planeación operativa, de coordinación interinstitucional y de concertación con los productores.

El Sistema opera con base en la integración de todas las acciones e instrumentos de que disponen las instituciones de los órdenes de Gobierno participantes.

No obstante, los instrumentos claves en su funcionamiento lo constituyen el Programa Nacional Agropecuario, Forestal y Agroindustrial (PNAFA), las Encuestas de Costos de Producción y Coeficientes Técnicos, y los Convenios de Desarrollo Rural.

III. ACCIONES PRIORITARIAS

- Se orientarán las acciones de las dependencias y entidades a nivel nacional, estatal y distrital, conforme a las prioridades establecidas en el PRONADRI, mediante la formulación del marco económico del sector agropecuario y forestal; la compatibilización y sincronización de sus procesos de programación-presupuestación; la adecuación de sus calendarios de actividades para que respondan a los requerimientos del ciclo productivo: la armonización de los programas de inversión y gasto de los diferentes órdenes de gobierno y el impulso a la planeación participativa y democrática en los Distritos de Desarrollo Rural.
- Se ampliarán los concursos de alta productividad a los subsectores pecuario y forestal y se establecerá un esquema de premiación de mayor permanencia, equidad y beneficio social.
- Se pondrán en marcha los proyectos estratégicos para el fomento a la producción de maíz y de desarrollo agroindustrial previstos en el PRONADRI.
- Se promoverá el aprovechamiento de los estímulos fiscales para el fomento de la actividad forestal establecidos por la Secretaría de Hacienda, así como para el otorgamiento de estímulos fiscales para las actividades agrícolas y pecuarias.
- Se unificarán los criterios de zonificación en armonía -

con la regionalización adoptada por los Coplades, acelerando el establecimiento de los centros de servicios integrales e impulsando los procesos de simplificación, sobre todo a nivel distrital, que permita eliminar cuellos de botella burocráticos y propicien el mejoramiento de la atención al productor.

- Se promoverá la ampliación de los márgenes de financiamiento y la reducción del número de ministraciones del crédito agropecuario, incrementando asimismo, el apoyo al subsector forestal.
- Se acelerarán los finiquitos de indemnización por siniestros por parte del seguro agrícola.
- Se formulará un programa de reversión de primas del seguro ganadero para incrementar el número de cabezas de ganado aseguradas y se ampliará la cobertura del seguro de vida campesino a los dependientes directos del productor y para incorporar a este seguro, el Programa de Mujer Campesina.
- Se desconcentrará el 20% adicional del presupuesto de la Secretaría.

IV. METAS Y RECURSOS

Las metas operativas y de resultados a cumplirse durante 1986, así como las acciones programáticas y los recursos financieros para su consecución, permitirán avanzar gradualmente en la reactivación productiva del Sector, el mejoramiento del bienestar social rural y la soberanía alimentaria.

Entre las principales metas destacan las de producción agrícola, con una superficie total de 20.8 millones de ha; de las cuales, el 72.6 por ciento se ubica en áreas de temporal y el 27.4 en zonas de riego, con una producción global de 126.9 millones de toneladas.

La estructura de cultivos otorga prioridad a los granos básicos, programándose una superficie de 11.9 millones de ha, con una producción de 19.6 millones de ton. En oleaginosas se prevé la siembra de 1.1 millones de ha. la obtención de 1.3 millones de ton. En otros granos, como la cebada y el sorgo, la superficie asciende a 2.4 millones de ha. con una producción de 6.4 millones de ton; por su parte, en los cultivos industriales, frutales y hortalizas se espera un volumen de 99.5 millones de ton. en 5.3 millones de hectáreas.

En el subsector pecuario, los principales resultados se refieren a la producción de leche con 7 mil 698 millones de litros, la de carne será de 3 millones 016 mil ton. y la de huevo alcanzará las 887 mil ton. Con respecto a la miel, y debido a los efectos nocivos de la abeja africana, su producción se reducirá aproximadamente en un 20.1 por ciento, comparativamente con la obtenida el año inmediato --

anterior.

Con respecto al subsector forestal, la producción maderable será de 10 millones 664 mil m³ rollo, de los cuales, el 85.6 por ciento corresponde a trocería para aserrío y material celulósico.

Con estos resultados se pretende contribuir al abasto de materia prima a las industrias de la construcción y mueblera, así como a reducir el déficit de la balanza comercial en el rubro de celulosa y papel.

En cuanto a la producción no maderable, su volumen se estima en 70 mil ton, que representa un incremento del 2.5 por ciento, en comparación a la de 1985.

Por su parte, en lo que concierne a la actividad paraestatal, es conveniente destacar la de bienes finales, intermedios e insumos estratégicos. Al respecto, PRONASE generará 233 mil ton de semilla certificada; CONAFRUT producirá 8.8 millones de árboles frutales, 4.8 millones de árboles para mantenimiento frutícola y transformará 3 900 ton de frutas; ALBAMEX, PRONABIVE Y FERMEX, generarán 569 mil 900 ton de alimentos balanceados, 18.4 millones de dosis de vacunas y bacteriológicos y 5 mil 800 ton de aminoácidos, respectivamente.

Por lo que hace al INMECAFE, se comercializarán 2.7 millones de quintales de café, FOVIGRO producirá 180 mil m³ de madera en rollo, 21 mil millares de pie tabla de madera aserrada, así como 10 mil m³ de tableros, y TABAMEX comercializará 76 mil 400 ton de tabaco.

Para contribuir al cumplimiento de estas metas, se canali-

zarán al Sector los siguientes recursos.

Por concepto de créditos de avío, se otorgarán a través de la banca comercial y de fomento, 1 billón 465 mil 598 millones de pesos; de los cuales 903 mil 306 millones son para la agricultura, y de éstos, el 43 por ciento apoyará la producción de granos básicos. La superficie agrícola acreditada con dichos recursos asciende a 11 millones 103 mil ha, de las cuales el 60.5 por ciento corresponde a granos básicos.

Con respecto a las actividades pecuaria y agroindustrial, los créditos de avío ascienden a 309 mil 503 millones de pesos y 253 mil 833 millones, respectivamente.

Por su parte, los créditos refaccionarios ascienden a 373 mil 664 millones de pesos, de los cuales el 44.3 por ciento beneficiará al Subsector Agrícola, el 38 por ciento a la ganadería y el 15.9 por ciento al desarrollo agroindustrial.

En cuanto al aseguramiento, la cobertura total es de 2 billones 435 mil 6 millones de pesos para proteger 2.5 millones de campesinos; 8.7 millones de ha; 3.9 millones de cabezas; 10.1 millones de aves y especies marinas; y 2 500 unidades conexas a la actividad agropecuaria.

Asimismo, como parte de los recursos autorizados directamente a las dependencias del Gobierno Federal cuyas acciones se vinculan al fomento de las actividades agropecuarias, el presupuesto de egresos de la SARH para 1986 asciende a 698 mil 610 millones de pesos, de los cuales aproximadamente 101 mil 590 millones corresponden a transferencias para las entidades paraestatales del Sector.

PROGRAMA DE ACCION INMEDIATA DEL SECTOR
AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

PRESENTACION

El programa de Acción Inmediata representa la participación del Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos en apoyo a -- los lineamientos de política económica establecidos el 21 - de febrero de 1986 por el Ejecutivo Federal, para dar res-- puesta al debilitamiento actual de los ingresos petroleros y sus repercusiones sobre la economía nacional.

Ante esta coyuntura, la presente administración refrenda la importancia del Sector Agropecuario y Forestal, para llevar a cabo las estrategias delineadas en el Plan Nacional de De sarrollo y en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Inte^g ral 1985-1988 (PRONADRI).

La reactivación productiva en el campo es la estrategia fun^damental para el cambio estructural, que se orienta a rede^finir procesos productivos y revertir tendencias en las relaciones socioeconómicas, incrementar la formación de capi^tal, integrar las actividades productivas e impulsar la ma^yor participación de los campesinos en la toma de decisio^{ne}s.

Esto implica para las dependencias y entidades involucradas en el quehacer del medio rural, una profundización de sus -

esfuerzos institucionales, priorizando aquellas acciones - que apoyen la reactivación productiva y el cumplimiento de las metas.

Para contribuir al logro de este propósito se instrumentará el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA), cuyas acciones pretenden dar cumplimiento en los ámbitos operativos, a las políticas y estrategias - de reordenamiento económico y de cambio estructural contenidas en el PRONADRI.

Conforme a lo anterior, en el marco de operación del SIEPA, el Programa de Acción Inmediata propone, conforme a los lineamientos presidenciales, un conjunto de acciones directamente a cargo de la SARH y de coordinación interinstitucional, intergubernamental y con los productores organizados, asignando responsabilidades y definiendo períodos de ejecución en el presente ejercicio fiscal.

I. OBJETIVOS

De acuerdo con la estrategia de desarrollo rural integral, las acciones del Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos para 1986 se orientan a avanzar en el logro de la soberanía alimentaria, los términos de intercambio entre el medio rural y los otros sectores de la economía, la reducción de las importaciones agropecuarias y el abasto suficiente de materias primas a la industria, con base en el fortalecimiento de la capacidad productiva de los campesinos, principalmente los ubicados en las áreas de temporal, a fin de fomentar su bienestar social.

El cumplimiento de estos propósitos implica que la SARH aumente la eficiencia de sus acciones de normatividad y fomento productivo, a través de la optimizaci3n de los recursos financieros, materiales y humanos de los que dispone.

Conforme a lo anterior, los principales objetivos a lograr con el Programa de Acci3n Inmediata del Sector son:

- Avanzar en el logro de la soberanfa alimentaria y el bienestar social rural, a través de la consolidaci3n del desarrollo de la producci3n nacional de alimentos b3sicos.
- Abatir el vol3men actual de importaciones que demanda niveles crecientes de divisas y contribuir a una mayor captaci3n de las mismas, a través del estímulo a las exportaciones del Sector, la consolidaci3n y ampliaci3n del mercado externo y el fomento de la inversi3n extranjera.
- Racionalizar la aplicaci3n de los recursos financieros, asegurando que su ejercicio se ajuste estrictamente al cumplimiento de los programas y metas prioritarios.
- Impulsar el proceso de modernizaci3n administrativa, fortaleciendo la capacidad operativa de las delegaciones y distritos de desarrollo rural.
- Optimizar los resultados del Sector, mediante el aprovechamiento integral de todos los recursos, la operaci3n más eficiente de la infraestructura productiva y de apoyo, y el incremento de la capacidad técnica y operativa de sus organismos y entidades paraestatales.

II. LINEAMIENTOS DE POLITICA SECTORIAL

De conformidad con los lineamientos de política económica definidos por el Ejecutivo Federal, el Programa de Acción Inmediata del Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos para 1986, es congruente con la estrategia de desarrollo rural integral establecida en el PRONADRI.

Lo anterior implica proseguir los esfuerzos sectoriales orientados a lograr la soberanía alimentaria, a través de la reactivación productiva, atendiendo prioritariamente el desarrollo de las zonas de temporal y el incremento de la productividad en las áreas de riego.

Se continuará promoviendo la creación y consolidación de organizaciones de productores en sus diferentes niveles. En cuanto a la generación del producto agropecuario y forestal, se persistirá en los esfuerzos para mantener un crecimiento superior al de la población, con énfasis en el aumento de la producción de básicos y en el abasto oportuno de materias primas que permita reducir importaciones. Estas prioridades están asociadas al fortalecimiento sustancial de la capacidad productiva del medio rural, fundamentalmente con las actividades que se caracterizan por ser generadoras de empleo, ingreso y divisas.

Con el propósito de profundizar en la estrategia y de incorporar los ajustes que requieren las actuales circunstancias, se acelerará el proceso de reactivación productiva del Sector, a través de una mayor eficiencia de las acciones interinstitucionales de fomento de la producción y productividad agropecuaria, para lo cual se reordenarán las

prioridades, a fin de atender preferentemente a las acciones que favorezcan el cumplimiento de las metas operativas y de resultados.

De acuerdo con lo anterior, el Sector establece los siguientes lineamientos de política económica.

1. GASTO PUBLICO

- Se observará un estricto ejercicio del presupuesto autorizado, mediante su aplicación oportuna y eficiente para que su distribución responda a las prioridades del Sector.
- Se revisarán los presupuestos del sector paraestatal, para sanear financieramente a las empresas e instrumentar acciones de incremento en la productividad y fomento a las exportaciones. Asimismo, se proseguirá con la racionalización de las transferencias, sujetándolas a las prioridades sectoriales, a las condiciones operativas y financieras de las entidades y al carácter estratégico de los bienes y servicios que generan.
- El ejercicio del crédito externo que se canaliza a la construcción de infraestructura, continuará atendiendo preferentemente a las obras que en el corto plazo propicien un incremento en la producción de alimentos. En este sentido, se promoverá el uso óptimo de estos créditos mediante la agilización de los trámites relacionados con los desembolsos y con el control del ejercicio, a fin de renegociar aquellos que lo ameriten y suspender, en su caso, la contratación de nuevos empréstitos con el objeto de reducir los pagos por comisiones de compromiso.

- En el contexto de la vertiente de concertación, se promoverá entre las empresas contratistas del Gobierno Federal, esquemas de colaboración, con el propósito de que los problemas de liquidez no retrasen la terminación de las o--bras.
- Se promoverá la participación de los gobiernos estatales y de los productores en el financiamiento de proyectos seleccionados, con base en la concertación directa.

2. ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO

- Se reforzará el proceso de modernización administrativa, a través de la desconcentración y descentralización de --funciones y recursos, así como de la simplificación de --trámites; en el nivel central, para hacerlo fundamentalmente normativo, y en el estatal y distrital más eficiente y operativo.
- Se continuará con el proceso de revisión de las entidades paraestatales, con base en criterios de selección que garanticen el cumplimiento de su papel estratégico en la --producción de insumos y servicios fundamentales para el --desarrollo del sector, fusionando, transfiriendo o liqui--dando aquellas empresas de menor prioridad. Con lo anterior, se pretende contribuir a la reducción del endeudamiento excesivo y la fragilidad fiscal.
- Se fortalecerán las acciones de coordinación interinstitucional, con el propósito de lograr una eficiente asignación de los recursos destinados al apoyo y fomento de la producción. Dichas acciones se ejecutarán en los ámbitos

central, estatal y distrital, en coordinación con las entidades y organismos involucrados en el sector agropecuario, forestal y agroindustrial.

3. INGRESOS PUBLICOS

- Se perfeccionarán los procedimientos de cobro por los servicios de dotación de agua en bloque a ciudades y distritos de riego y se hará más eficiente el uso de estos ingresos, en la operación y conservación de la infraestructura hidráulica. Las cuotas de cobro se determinarán de acuerdo con los costos de operación y la rentabilidad de los cultivos, promoviendo un manejo eficiente del recurso.
- Se instrumentará un esquema de corresponsabilidad entre la SARH y los beneficiarios de las obras de infraestructura, que incorpore gradualmente a los productores en la operación, conservación y mantenimiento de las mismas.
- Se readecuarán los precios y tarifas de los bienes y servicios que generan las entidades paraestatales, considerando para ello su estado financiero, los efectos inflacionarios sobre sus costos, los precios internacionales de los bienes de importación, así como la jerarquización de las prioridades productivas y de la prestación de servicios.

4. POLITICA CREDITICIA

- En apoyo al Programa Nacional Agropecuario, Forestal y -- Agroindustrial 1986, se promoverá que los apoyos crediticios de la banca comercial y la de fomento sean canalizados oportunamente y se apliquen adecuadamente por parte de los productores, ya que el crédito constituye el principal detonador del proceso productivo.
- A través de los organismos paraestatales que otorgan servicios de apoyo financiero al Sector, y de acuerdo a sus funciones, ámbitos de operación y competencia, se instrumentarán acciones que permitan compartir los riesgos de cultivo en zonas de alta siniestralidad, y se apoyará a los productores ubicados en zonas de escasa dotación de recursos.
- Se impulsará el apoyo crediticio de la banca comercial a los productores agropecuarios y forestales de exportación, para incrementar su participación en el mercado externo y permitir al Sector generar un mayor volumen de divisas.

5. POLITICA DE TASAS DE INTERES

- Se promoverán tasas de interés preferencial, según el tipo de cultivo y el nivel de ingreso de los productores, - que coadyuven a mejorar la productividad y a atender la - prioridad de soberanía alimentaria.
- La SARH se coordinará con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la banca de fomento agropecuario, a fin de que los estímulos que se otorguen beneficien a las activi

dades y productores prioritarios, conforme a los objetivos del PRONADRI y del Programa Nacional Agropecuario, Forestal y Agroindustrial 1986.

6. POLITICA CAMBIARIA

- En apoyo a la política cambiaria establecida por el gobierno federal, el sector agricultura y recursos hidráulicos racionalizará sus adquisiciones en el exterior.
- Se promoverá la sustitución de importaciones, el impulso a las exportaciones y el intercambio comercial vía mecanismos de compensación. Asimismo, se fomentará la producción de los bienes agropecuarios y forestales en que el país es deficitario, a fin de reducir las presiones sobre la disponibilidad de divisas y propiciar su captación.

7. POLITICA COMERCIAL

- Se estimulará la competitividad de la producción agropecuaria en los mercados externos, mediante el impulso a los programas de fomento a la productividad y al mejoramiento de la calidad de los productos, así como a la exportación de bienes con mayor valor agregado. Se atenderá fundamentalmente la producción de granos básicos, proponiendo medidas que consoliden la economía de los productores nacionales.
- Se mantendrá el apoyo a la producción de bienes exportables y se impulsará la de aquellos que cuenten con buenas perspectivas de mercado en el exterior. Para tal efecto

las acciones de fomento a la exportación contemplan en forma integral, la identificación de mercados, la apertura de canales especializados de comercialización y el -- apoyo crediticio.

- Se promoverán acciones de coordinación con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial, para garantizar que los productores agropecuarios que orientan sus actividades a la exportación aprovechen oportunamente los estímulos fiscales, los apoyos financieros, los estímulos a exportadores directos e indirectos, otorgamiento de divisas para importación, la protección contra riesgos cambiarios y el uso de transporte y facilidades aduaneras, contempladas en las acciones adicionales para promover las exportaciones en el marco del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones.
- Se fortalecerán los vínculos con el sector comercio y -- con el Sistema Nacional para el Abasto, a fin de disminuir la intermediación, la pérdida postcosecha y para mejorar el sistema de transporte y distribución. Asimismo, se promoverán convenios inter-institucionales que faciliten el proceso producción-comercialización, para los cultivos prioritarios.
- Se establecerán mecanismos para la integración de una canasta de importación, con el objeto de que las compras -- en el exterior se realicen a través de un solo canal, -- aprovechando los créditos preferenciales externos para tal efecto.

8. INVERSION EXTRANJERA

- Se establecerán normas para que la vinculación directa - entre productores nacionales e inversionistas extranjeros se realice con un sentido nacionalista, aprovechando oportunamente la tecnología y los mercados, con el propósito de crear empleos y fomentar las exportaciones de cultivos de agricultura comercial.

- Se promoverá el desarrollo de los programas de siembra-exportación con la participación de compradores e instituciones financieras especializadas, a fin de crear las condiciones propicias para que los inversionistas extranjeros contribuyan con sus recursos a reactivar la economía del sector principalmente en aquellos renglones con potencial exportador.

9. TURISMO

- Se coadyuvará al abasto de productos agropecuarios a las zonas turísticas con base en programas de producción en áreas geográficas aledañas, propiciando la concertación entre los productores, centros turísticos y las autoridades correspondientes.

- Se procurará el suministro eficiente de agua en bloque a los centros turísticos, y se crearán y protegerán áreas verdes de esparcimiento que sean susceptibles de promoción.

- Se realizarán acciones para la protección de cuerpos de agua naturales y artificiales en un marco de coordinación interinstitucional para estimular las actividades turísticas.

10. POLITICA DE AUMENTO DE EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD

- El Sector concertará con los productores compromisos de producción y productividad, a través de convenios de desarrollo rural, vinculando los apoyos y estímulos institucionales con incrementos en productividad rural para la atención de prioridades sectoriales.
- Se apoyará el esfuerzo de los productores en el mejoramiento de la producción y productividad, a través de acciones que fortalezcan e impulsen el desarrollo de sus organizaciones.
- Las entidades coordinadas sectorialmente ajustarán sus metas propiciando incrementos en la productividad, reducción de costos y mejoramiento de la calidad de servicios y productos, a través de la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros.
- A fin de contribuir al logro de la eficiencia en las actividades operativas, se instalarán los Subcomités de Desarrollo Rural en los COPLADES como instancia única de coordinación interinstitucional e intergubernamental a nivel de entidad federativa.
- Se supervisará que la instrumentación de los programas prioritarios y la aplicación de los recursos presupuestales, se realicen de acuerdo a los lineamientos normativos del ejercicio del gasto y se reforzarán las medidas de vigilancia y control sobre las responsabilidades de los servidores públicos.

-Se promoverá una mayor participación de los productores en el seguimiento de las acciones del Sector en todos los niveles de acción, a fin de mejorar la eficiencia de los estímulos y apoyos considerados en el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria.

CONVENIO DE COOPERACION PARA LA INSTRUMENTACION
DEL SISTEMA INTEGRAL DE ESTIMULOS A LA
PRODUCCION AGROPECUARIA

La instrumentación del SIEPA prevé la mas amplia participación de estados, municipios y productores; a través de él, se pretende vincular y reordenar la realización de acciones y la aplicación de los recursos de los sectores público, social y privado para el fomento de la producción agropecuaria, forestal y agroindustrial, con el propósito fundamental de incrementar los niveles de producción y productividad en el medio rural y lograr una participación más efectiva de los productores en la toma de decisiones.

Para formalizar estos compromisos, se suscribió el Convenio de Cooperación para la Instrumentación del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria entre el ejecutivo federal a través de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria, así como el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., Fertilizantes Mexicanos, S.A., Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Comisión Nacional de Alimentación y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, con la Confederación Nacional Campesina, la Central Campesina Independiente; la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad y el Consejo Nacional Agropecuario, para la instrumentación del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA).

Teniendo ahora un panorama general de qué es el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA), y cómo se instrumentará el mismo, en lo que sigue, finalmente se presenta la aplicación del enfoque de sistemas al SIEPA, analizando: objetivos, clientes, ambiente, tomador de decisiones, componentes, medida de eficiencia y diseñador.

OBJETIVOS

Los objetivos constituyen la base de la planeación, a su vez ésta es una función de la administración, que consiste en identificar los propósitos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazos; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración.

La elección de objetivos y el establecimiento de prioridades entre ellos es fundamentalmente una acción política.

"Un objetivo constituye el fin, el propósito definido para la realización de un programa, es de naturaleza cualitativa y deben ser formulados tomando en cuenta la viabilidad técnica, humana, material y financiera de su realización". (54)

Si los objetivos del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA), están planteados adecuadamente, es decir, acorde con lo antes expuesto (estudios de viabilidad) permitirá incrementar la probabilidad de que el agro mexicano alcance niveles de producción superiores a los actuales.

El propósito de este análisis se señalar algunas características que es conveniente se tomen en cuenta para la formulación de objetivos, a fin de lograr de ellos cierto grado de coherencia y operatividad, así como conocer qué tanto de ellos se está cumpliendo (evaluación).

El primer objetivo del SIEPA para el año de 1986 es el siguiente:

(54) Seminario-Taller: "Planeación-Programación-Presupuestación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México 1984, Módulo 3, p. 3.28

"Avanzar en el logro de la soberanía alimentaria y el bienestar social rural, a través de la consolidación del desarrollo de la producción nacional de alimentos básicos".

Dicho objetivo así definido es ambiguo, pues los términos "avanzar", "bienestar social" y "alimentos básicos" no están definidos ni conceptual ni operacionalmente en el documento presentado por De la Madrid; por tanto es difícil la labor de su consecución a causa de la diversidad de concepciones de éstos elementos.

Para analizar las dificultades que se presentan al determinar el sentido de este objetivo, conviene considerar inicialmente los siguientes aspectos: -se podría asumir que por "avanzar en el logro de la soberanía alimentaria" implica la existencia de una relación inversamente proporcional entre la producción e importación de productos agropecuarios. Esto significa que a mayor producción habrá una menor importación de alimentos básicos.

En el documento del SIEPA se señalan las metas a cumplirse para el año de 1986. Si las comparamos con las alcanzadas en el año de 1981 y el pasado 1985, observaremos hechos de suma importancia. Consideremos el año de 1981 como un año de "auge y bonanza" económica propiciado por el auge petrolero y así manifestado por López Portillo en su sexto informe de Gobierno al declarar lo siguiente: "...de manera que para 1982 pudimos llegar a la meta que nos propusimos: ser autosuficientes en maíz, frijol, arroz y trigo. Así, la alimentación del pueblo que ha crecido a más de 11 millones de personas de 1976 a la fecha, está garantizada". (55)

Cuadro No. 4

Granos Básicos (producción)	(en millones de toneladas)			
	1981	1982	1985 (estimada)	1986 (programada)
Maíz, frijol, arroz y trigo	16.879	14.550	18.8	19.6

Fuente: Periódico La Jornada, 9/1/86, México, p. 13

(55) Sexto Informe de Gobierno, José López Portillo, México 1982

La simple comparación numérica entre 1981 y 1986 en la producción de granos básicos, muestra que para este último año (1986) se prevee un incremento de casi tres millones de toneladas, lo cual difícilmente se va lograr con las carencias de todo tipo que actualmente, enfrenta el país, pero fundamentalmente financieras. En fecha reciente se publicó la noticia siguiente: "Permanecerán ociosas un año 20,000 hectáreas de tierra trigueras de Sonora, afectadas por una plaga que ya ocasionó la pérdida de 390,000 toneladas de grano, la SARH vendió la semilla contaminada". (56)

Así mismo, el Secretario de la SARH, Eduardo Pesqueira, declaró en fecha también reciente lo siguiente: "Las cosechas de 1985, abajo de lo previsto...problemas gravísimos en el sector agropecuario, escasez de recursos, dependencia y rezago tecnológico" (57). Añade además"...el presupuesto asignado a la SARH será para 1986 de 698,610 millones de pesos, es inferior al índice inflacionario" . (58)

Por otro lado por "bienestar social rural" debe entenderse la disposición de la población rural a los alimentos, a la educación, a la salud y a la vivienda; este objetivo debiera ser más específico al señalar que con el SIEPA la atención se centra en una sólo de estas necesidades: la de alimentación. Difícilmente con el logro de la soberanía alimentaria, de manera mecánica o automática se logrará el bienestar social de la población rural en materia de educación, salud y vivienda.

Específicamente para el área de bienestar social en alimentación, se debe señalar cuál es la dieta mínima. Está calculada para México por el Instituto Nacional de Nutrición en 80.9 gramos de proteínas y 2741 unidades de calorías diarias por persona, lo que implica el consumo de 513.5 Kg. de alimentos por persona al año. La meta trazada para 1986 por el SIEPA es de una producción de 126.9 millones de toneladas, si consideramos una población de casi 80 millones de personas, se requiere en este año (1986) contar con una producción de aproximadamente 41.08 millones de toneladas de alimentos agrícolas. Si para 1985 se obtuvo solamente una producción de 29.2 millones de toneladas de alimentos básicos (59) existe un déficit

(56) El Universal, MINIMA INVERSION EXTRANJERA Y ASI SE QUEDA: HEGEWISCH, 3/5/86, México, Primera Plana.

(57) La Jornada, LAS COSECHAS DE 85, ABAJO DE LO PREVISTO, 9/1/86, p. 13

(58) Ibid., p. 13

(59) Ibid., p. 13

cit de 11.88 millones de toneladas, para 1986 se estimó a principios del mismo por la SARH una producción de 27.5 millones de ton. de alimentos básicos, el déficit para este año será mayor, esto es, de 14.03 millones de toneladas de alimentos básicos.

Señala Rolando Cordera y Carlos Tello que para eliminar el actual déficit alimentario, se requeriría aumentar su disponibilidad a 44.1, 58.7 y 82.5 millones de toneladas para 1982, 1990 y 2000 respectivamente. (60)

Casas, Díaz y Puente, González (61) estiman que la agricultura de México será incapaz de satisfacer la demanda de los principales productos agrícolas que demandará una población de 87 y 110 millones para los años de 1990 y 2000 respectivamente, en la República Mexicana. Estiman que se tendrá un déficit de entre 6.8 y 12.9 millones de ton. en maíz, trigo, frijol y arroz.

La pregunta que se impone hacer es la siguiente: ¿en las actuales condiciones de crisis, será posible quintuplicar la producción (126.9 millones de toneladas, meta para 1986 trazada por el SIEPA) que originalmente se había programado a principios de 1986 (27.5 millones de toneladas)? Obviamente la respuesta es no. Citemos algunas de las declaraciones del Subsecretario de Fomento y Desarrollo Agropecuario y Forestal de la SARH: "... se había calculado que se iban a superar los 9 millones de toneladas en la producción de granos fundamentales, entre los que se destacan el trigo y el sorgo, de los que respectivamente se calculaban cosechas de 4.8 millones de toneladas y de 2.2 Por desgracia las plagas en el noroeste y la escasez de lluvias en el noroeste del país, determinaron que no se alcanzaran estas metas. Le hace falta al país, reconoció una infraestructura hidráulica suficiente para que no esté a merced de los caprichos de la naturaleza". (62)

Además de lo anterior, este objetivo no fue formulado tomando en cuenta los recursos humanos, materiales, técnicos, financieros, de información y tiempo con que el sector cuenta. Y finalmente en este objetivo, surge una pregunta: ¿qué debe entenderse por alimentos básicos?. Hemos

(60) Cordera, Rolando y Tello, Carlos, Op. Cit., p. 25

(61) La Jornada, ALZA EN TASAS DE CREDITO PARA PRODUCTORES DEL CAMPO, 12/5/86, p. 11

(62) Ovaciones, Segunda Edición, NOS CAYO EL CHIAUSTLE, 5/6/86, pp.1y10

ya mencionado que los mínimos de alimentación lo constituyen una dieta balanceada integrada por cereales, leguminosas y oleaginosas, raíces feculentas, verduras, frutas, productos animales y otros alimentos.

Sin embargo si los ingresos de los estratos más deprimidos no permiten la compra de estos artículos, resultando entonces que la canasta de alimentos consumidas por ellos es muy reducida y se concentra en muy pocos productos: "leche, azúcar, aceite, café, tortilla, arroz, pasta para sopa, frijol y verduras". (63). ¿Son éstos últimos los alimentos básicos a que hace mención el SIEPA? y sí es así cuál es el bienestar social rural a que el propio sistema hace referencia.

Objetivo No. 2

"Abatir el volumen actual de importaciones que demanda niveles crecientes de divisas y contribuir a una mayor captación de las mismas, a través del estímulo a las exportaciones del sector, la consolidación y ampliación del mercado externo y el fomento de la inversión extranjera".

Nuevamente en este segundo objetivo existen ambigüedades en algunos conceptos, esto es, qué debemos entender por "abatir" el volumen actual de importaciones", "mayor captación de divisas". Sería muy recomendable realizar definiciones cuantitativas en ambos casos, analizando las condiciones existentes (crisis económica, condiciones climatológicas, crisis política y social) a fin de estructurar una escala en la que aparezca la magnitud y el grado en que los estímulos afectan las importaciones, así como determinar la eficiencia del SIEPA; sin embargo, este planteamiento en sí es sumamente complejo, ya que las variables en estos casos son incontrolables.

Este objetivo depende fundamentalmente del logro del primero, específicamente, en los que se refiere a la autosuficiencia alimentaria por un lado, pero además debe tenerse muy presente que para poder exportar es necesario observar una serie de normas de sanidad agropecuaria de los países a quienes se les va a exportar. Las experiencias a este respecto han sido lamentables, tal fue el caso de la piña, cuando el año pasado, al no emplear los insecticidas señalados por los Estados Uni-

(63) La Jornada, LA REDUCCION DEL PODER ADQUISITIVO Y SUS CONSECUENCIAS, 5/5/86, p. 18

dos, éstos se abstuvieron de comprarla. Sería conveniente establecer prioridades en la consecución de los objetivos que señala el SIEPA, no es posible exportar cuando no han sido satisfechas las necesidades internas, pues de hacerlo, sería seguramente una fuente de conflictos sociales muy graves.

En cuanto al aspecto de la inversión extranjera, deberá en efecto estimularse, pero de acuerdo a una serie de normas y políticas que impidan una mayor descapitalización al ya de por sí descapitalizado campo.

Habría que delimitarse además, en qué cultivos es conveniente la inversión extranjera; por ejemplo, la vainilla tiene un mercado internacional muy amplio, sobre todo, a raíz del descubrimiento de efectos de tipo canceroso por el uso de la vaininilla (sustituto químico de la vainilla), este cultivo fue abandonada desde 1963 en nuestro país, fundamentalmente porque su cultivo requiere de fuertes inversiones. En este y otros tipos de cultivos, los inversionistas extranjeros, tendrían asegurada la rentabilidad de su inversión.

La insistencia en fijar "las reglas del juego" en cuanto a la inversión extranjera, radica en hechos reales y cotidianos, el más reciente de ellos, corresponde a la denuncia hecha por la CNC: "La desproporción de ganancias que llevan la miseria al campo y engordan las arcas de trasnacionales del alimento. Fue denunciada por la CNC, señalando en la misma que mientras que a los campesinos les pagan un kilo de trigo a \$50. aquellos con un revoltijo de sal, azúcar, chile o cebolla lo venden a más de \$4,000. provocando deserción en la producción de grano y otros alimentos que afectan seriamente al país". (64)

Finalmente cómo es posible hablar de estímulos a la exportación cuando se carece de infraestructura para ello en productos netamente de exportación, la SARH señala que existe actualmente un déficit del 50% en transporte, bodegas y falta de una adecuada organización al interior de la propia Secretaría que obstaculizan la comercialización y favorece al intermediarismo. (65)

(64) Ovaciones. Segunda Edición, DRACUIAS DEL CAMPO, 14/12/85, pp. 1 y 8

(65) La Jornada, PRONOSTICAN GARVE DESCENSO EN LAS EXPORTACIONES EN 86, 25/4/86, p. 13

Objetivo No. 3

"Racionalizar la aplicación de los recursos financieros, asegurando que su ejercicio se ajuste estrictamente al cumplimiento de los programas y metas prioritarios".

Este objetivo para su logro requiere de la instrumentación de diversos mecanismos de control, desde los coercitivos en estricto apego a las leyes, hasta los de modificación de conducta, a partir de una toma de conciencia, que incluye a autoridades y productores. Se requiere reducir a su mínima expresión a la corrupción, especialmente, en lo que a la asignación de recursos se refiere.

La Banca Comercial y de Fomento, encargados de otorgar créditos de avío y refaccionarios, deberán realizar seguimientos del dinero que se les otorgan a los agricultores por conceptos fundamentalmente de: preparación de terreno; compra de semillas; siembra, cultivo y cosecha de la producción (suministro de fertilizantes, insecticidas, fungicidas, semillas y asesoría técnica, principalmente) y pérdida de la cosecha.

En la medida que no se garantice el ejercicio de los recursos financieros a lo planeado, difícilmente se cumplirá este objetivo, el cual constituye el soporte financiero para el logro del primer objetivo, es decir, la autosuficiencia alimentaria y el bienestar social rural.

Si un campesino solicita a las instancias pertinentes, cierta cantidad de fungicidas y no los emplea, ocasionará desvío de recursos, y ¿qué mecanismos existen para evitarlo?: ninguno. Si se solicitan créditos y son otorgados; los sistemas de información contable con que cuentan las instituciones encargadas de proporcionarlos son tan deficientes, que en ocasiones pasan varios años antes de cobrarles el dinero prestado y cuando finalmente se les hace efectivo el cobro es por cantidades equivocadas.

Algo más, si el empleado de la Aseguradora comprueba que la cosecha no se obtuvo conforme a lo previamente informado por el campesino, mediante un "arreglo monetario", el asegurador certifica que la cosecha se perdió debido a las condiciones climatológicas adversas.

Autoridades y productores saben que las actividades agropecuarias son muy vulnerables y que toda la negligencia e irresponsabilidad se puede justificar: TODO.

Veamos ahora un hecho real: ¿A quién se va a responsabilizar legalmente por la venta que efectuó la SARH de semillas contaminadas?: "...indolencia de funcionarios del sector que vendiendo semillas contaminadas...reconoció hoy la SARH" (66) ,ocasionará una pérdida de 390,000 toneladas de grano. Un caso más: "Se pronostica grave descenso en las exportaciones de hortalizas en 1986,...debido a que, actualmente existe un riesgo de que los productores abandonen masivamente la actividad por incosteabilidad ya que no tienen créditos y los insumos aumentaron en un 400%" . (67)

Objetivo No. 4

"Impulsar el proceso de modernización administrativa, fortaleciendo la capacidad operativa de las delegaciones y distritos de desarrollo rural".

En este objetivo sería muy recomendable, qué se definiera con mayor precisión cómo es que se va a fortalecer la capacidad operativa de las delegaciones y distritos de desarrollo rural.

Debemos suponer como más adelante lo señala el propio documento del SIEPA que para lograr tal objetivo será necesario, llevar a cabo la desconcentración y descentralización de funciones y recursos, así como la simplificación de trámites administrativos.

Sin embargo, sin un cambio organizacional, tal como lo señala Sánchez Colín, (68) ;"...la Administración Pública en sus tres niveles de acción, incide sobre el mismo espacio; esto es, que las dependencias federales, estatales y municipales desarrollan programas no coordinados sobre el mismo ámbito. Al respecto debo indicar que tanto las Dependencias Federales como las Estatales, regionalizan para la ejecución de sus programas el territorio de las Entidades Federativas."

Y añade: "Dichas regionalizaciones subordinan el espacio al objeto de las Dependencias en lo individual, de tal manera que carece de un criterio homogéneo para la ejecución de los procesos sectoriales, de aquí

(66) El Universal, del 3/5/86, Op. Cit, Primera Plana

(67) La Jornada, del 25/4/86, Op. Cit, p. 13

(68) Sánchez Colín, Salvador, LA REGIONALIZACION UNICA COMO FACTOR DE DESARROLLO, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México 1985, p. 5

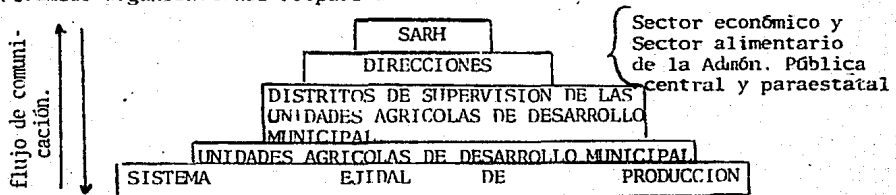
la imposibilidad para la coordinación sectorial e intersectorial en la ejecución de programas regionales."

Señala además el papel de la Administración Pública en el sector agrícola: "... la Administración Pública del sector agrícola debe constituirse en una organización productiva, participativa, democrática, ágil y flexible". Con ello se logrará una coordinación distrital integral, una acción pública federal estatal integrada, una coordinación estatal integral, una acción política federal estatal integrada, una coordinación distrital integral, una acción pública federal estatal integrada, una coordinación municipal de operación integral y una acción pública federal estatal municipal integrada.

La base de esta integración la constituye los ejidos, es por esto que el ejido debe convertirse en una unidad económica de producción, "...con capacidad para controlar el proceso productivo y manejar el excedente generado, exige el desarrollo de aparatos económicos alternativos que funcionen como asiento del poder campesino y no sólo esto, también el ejido es un espacio social, cristalizado en la comunidad o comunidades rurales enclavadas en su circunscripción territorial". (69)

Mientras no se adopte este esquema de modernización administrativa, los planes y programas por muy bien elaborados que se encuentren, si no se organizan y coordinan entre ellos de la forma anteriormente señalada, este objetivo no se alcanzará, los programas no deben constituirse tampoco en programas de "gabinete" elaborados desde el escritorio, sin conocer la realidad del agro mexicano, es decir, sus alcances y limitaciones.

Pirámide Organizacional Propuesta



(69) Gordillo, Gustavo, MOVILIZACION CAMPESINA, La desigualdad en México, Ed. Siglo XXI, México, 1984, pp. 203 y 204.

Objetivo No. 5

"Optimizar los resultados del Sector, mediante el aprovechamiento integral de todos los recursos, la operación más eficiente de la infraestructura técnica y operativa de sus organismos y entidades paraestatales".

Por optimizar en el contexto del análisis de sistemas significa hacer la mejor elección entre el conjunto de posibles alternativas. La gran mayoría de las decisiones que se toman son decisiones bajo condiciones de riesgo, para las cuales una decisión óptima, puede ser definida como aquella que maximiza la esperanza matemática del valor o de la utilidad resultante. Por todo esto es preciso definir con mayor precisión la medida de eficiencia de cada curso de acción y debido a que se habla de eficiencia en este objetivo sería muy conveniente definir y especificar los costos (entradas) y los beneficios (salidas), seleccionando aquel programa (óptimo) en el que se obtenga un incremento tanto en la producción como en la calidad, empleando los mismos costos.

$$v = f(\text{cantidad producida})$$

En general y para la consecución de todos y cada uno de los objetivos deberá tenerse presente que la piedra angular de este sistema lo constituye el incremento de la producción agropecuaria en por lo menos un 5.7% como tasa anual promedio, para que, con excepción del maíz y el frijol, la disponibilidad de todos los alimentos creciera por arriba de dicha tasa media, como lo señalan Tello y Cordera (70). De tal forma que todos los esfuerzos y recursos se canalicen hacia la autosuficiencia alimentaria en primer término, para reducir importaciones, generar divisas por concepto de exportaciones, e incrementar el bienestar social, en un segundo término.

El modelo del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria deberá quedar conformado según el siguiente esquema propuesto:

(70) Cordera y Tello, Op. Cit., p. 25

MODELO DEL SISTEMA INTEGRAL DE ESTIMULOS A LA PRODUCCION AGROPECUARIA

97.

Recursos humanos, materiales, financieros, técnicos, de información y tiempo.

Planeación, organización, instrumentación, control y evaluación (Administración)

Modernización Administrativa

Restricciones económicas, políticas, sociales y naturales.

AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

Legitimación del Estado.

Satisfacción de niveles de alimentación básica.

Generación de divisas.

Reducción o sustitución de importaciones de alimentos básicos.

Recapitalización de las actividades de explotación agrícola.

Infraestructura que permitirá sentar las bases para un desarrollo integral y sostenido.

Donde los costos (entradas) son: los recursos humanos, materiales, técnicos, financieros, de información y tiempo; la planeación, organización, instrumentación, control y evaluación; la Modernización Administrativa y las restricciones (variables incontrolables) económicas, políticas, sociales y naturales. El proceso de transformación de los costos será la autosuficiencia alimentaria, y los beneficios (salidas) serán: la legitimación del Estado; la satisfacción de los niveles de alimentación básicos; la generación de divisas; la reducción de las importaciones de alimentos básicos y la recapitalización del campo. Estos beneficios se constituirán en la infraestructura que permitirá un desarrollo integral y sostenido para el país.

CLIENTES

La identificación de los clientes en el SIEPA, constituye una tarea compleja, ya que debe considerarse que forma parte de otro sistema más grande: la Administración Pública, la cual a su vez está formada de subsistemas como el sistema económico nacional, el sistema político y el sistema educativo, entre otros.

Los clientes más importantes del SIEPA son los siguientes:

- A. El Estado.
- B. El sector privado nacional e internacional
- C. La Administración Pública.
- D. La población rural y la población de escasos recursos.
- E. El sistema ejidal.

A. El Estado

Max Weber dió a principios de siglo la siguiente definición de Estado: "La esencia del Estado consiste en el mantenimiento efectivo del monopolio de la violencia legítima sobre un determinado territorio". (71).

De acuerdo con esta definición, como lo señala Lorenzo Meyer (72): "La aparición de un verdadero Estado mexicano no surge con la obtención de la independencia de 1821, sino medio siglo más tarde con el brote y la consolidación de la paz porfiriana. Simplificando un tanto, es posible

(71) Meyer, Lorenzo, EL ESTADO MEXICANO. CONTEMPORANEO, Lecturas de Política Mexicana, El Colegio de México, México 1981, p. 5

(72) Ibid, p. 5

afirmar que sólo hasta ese momento el territorio nacional quedó entrelazado de manera tal que pudo considerarse una unidad económica y política".

El Estado mexicano así surgido de un origen popular ha tenido un desarrollo capitalista.

Las funciones principales del Estado se refieren a la institucionalización, legitimidad y consenso, legalidad; coacción social; educación y propaganda; organización colectiva y política económica; relaciones internacionales. (73)

La aceptación del poder estatal y de su función reguladora no es fortuito, mecánico, implica y necesariamente exige la creación y mantenimiento permanente de una legitimidad, un consenso y una legalidad, que como lo ha señalado Marcos Kaplan (74) constituyen: "...tres fenómenos y dimensiones que se conectan, interactúan y se superponen como partes de un proceso único".

Pues bien, en la medida que el SIEPA cumpla con sus objetivos planteados, el Estado se constituirá en un Estado fuerte y dominante ya que estará cumpliendo eficientemente y de manera primordial con sus funciones de organización colectiva y de política económica, las cuales son:

- "a) Acción general y específica sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y del sistema social. Para cada país es las diversas etapas de su evolución, ello se da a través de una política económica-social de tipo general y de una gama de políticas específicas que la integran, la definen y la operacionalizan.
- b) Regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos escasos (físicos, humanos y financieros), y de la distribución de bienes, servicios e ingresos, entre los diferentes sectores y objetivos.
- c) Reconocimiento, evaluación y jerarquización de las necesidades colectivas, sectoriales e individuales, y determinación y movilización de los medios necesarios para su satisfacción.
- d) Regulación y gestión de servicios públicos o de interés general, ya sea mediante la imposición de condiciones obligatorias para las actividades privadas en tales áreas, ya mediante grados crecientes de intervención empresarial directa del Estado en las mismas.
- e) Promoción del desarrollo en sus etapas iniciales; estabilización y continuidad del crecimiento después de un desarrollo básicamente ya cumplido.

(73) Kaplan, Marcos. ESTADO Y SOCIEDAD, UNAM, Coordinación de Humanidades, México 1980, p. 206

(74) Ibid., p. 208

- f) Organización y coordinación de la comunidad y de sus principales aspectos y sectores participantes, en el cuadro de una estrategia de conjunto (mero intervencionismo, dirigismo, planificación parcial y flexible, planificación total o autoritaria)". (75)

El hablar de un Estado fuerte y dominante implica una mayor concentración de poder en el Ejecutivo Federal por un lado y del PRI por el otro, ya que ambos constituyen los pilares del Sistema Político Mexicano. En la medida que la población esté alimentada de manera balanceada (76), y se mejoren las condiciones de vida de la población rural, se tendrá un clima de paz social, infraestructura indispensable para el desarrollo integral del país; y desde luego la permanencia del PRI como partido oficial. Bien lo señaló el Secretario de Gobernación, en fecha reciente (77) al declarar lo siguiente: "...el crecimiento poblacional exige autosuficiencia alimentaria que reclama nuestro proyecto nacional".

¿Por qué opina el Secretario de Gobernación en un asunto al parecer eminentemente económico?, pues porque no es solamente económico, sabe perfectamente que si la autosuficiencia alimentaria no se resuelve satisfactoriamente y con ella mejores condiciones de vida para la población rural, la seguridad interna del país -atribución muy importante de la Secretaría de Gobernación- se verá seriamente afectada.

Es posible apreciar muy claramente, como en los últimos años, especialmente desde 1982, la crisis económica ha originado que las demandas sociales de muy diversos sectores, pero en especial los más lastimados por la crisis, las canalicen hacia un partido de oposición, el PAN, en estas condiciones el Estado Mexicano actual está perdiendo consenso y legitimidad.

En mi opinión una de las causas que han permitido la larga estabilidad del PRI en el poder (más de 50 años) es que el suministro de alimentos para amplios sectores de la población no ha faltado, aunque ello ha implicado e implica la importación de los mismos, conjuntamente con programas improvisados y desarticulados de "inyección financiera" al campo especialmente por parte de las últimas administraciones, y sobre todo cuan

(75) Ibid. p. 208

(76) La dieta mínima calculada para México por el Instituto Nacional de Nutrición señalan: 80.9 gramos de proteínas, 2,714 unidades de calorías per cápita.

(77) La jornada, El Crecimiento Poblacional exige autosuficiencia alimentaria: BARRIETT., 14/5/86., pp 6 y 32.

do en ellas se perciben severos problemas en el agro, y malestares en las clases más deprimidas.

Por otro lado, en la medida que se logre una diversificación y consolidación de los mercados extranjeros, el Gobierno no solamente dispondrá de divisas que permitan parte de ellas ser destinadas a la atención de programas prioritarios como serían fundamentalmente la alimentación, la educación, la salud y la vivienda, sino también la posibilidad real de no depender económica y políticamente de los Estados Unidos (más de la mitad de las exportaciones de productos agropecuarios se destinan a los Estados Unidos) (78)

B. El Sector Privado Nacional e Internacional

Es preciso recordar que en la historia de México a partir de 1935 y durante la década de los años 60' el sector agropecuario cumplió con su papel de pilar del desarrollo económico, el cual "...había definido a la industrialización como eje de la acumulación de capital, canalizando para tal efecto el grueso de los recursos" (79).

Con políticas de proteccionismo tales como incentivos fiscales y mantenimiento de bajos salarios, el Estado creó para los grupos capitalistas un verdadero paraíso aunque esto implicaría una constante descapitalización de la producción agropecuaria la cual habría de traducirse más tarde de una severa crisis agropecuaria.

Para el sector privado uno de sus objetivos fundamentales es el lucro, y son clientes del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria porque al promoverse la inversión privada tanto nacional como extranjera sin una política clara y específica de las obligaciones hacia el sector agropecuario, el SIEPA les crea un clima muy favorable para garantizar sus inversiones, tal como lo señala el documento oficial del SIEPA (80).

Además que al ir ampliando sus inversiones en este sector prioritario y estratégico en acciones tales como suministro de semillas certificadas,

- (78) Revista BANAMEX., EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO., Vol. LXII., Abril 1986., p. 167
 (79) Angeles, Luis., CRISIS Y COYUNTURA DE LA ECONOMIA MEXICANA., Ed. el Caballito., p: 15
 (80) Ovociones, 2 Edición., SIEPA., p.p. 6, 7 y 14 /abril/86'.

de vacunas, de asesoría técnica de creación de fuentes de trabajo entre otras, irá desplazando paulatinamente al actual Estado Mexicano, "permi-tiéndosele" entonces tener voz y voto en la toma de decisiones importan-tes, lo cual a su vez les permitirá lugares cada vez más importantes en el ejercicio del poder.

Es interesante notar como ante las actuales políticas del gobierno, tales como, eliminar subsidios a los productos básicos, limitar las funciones - de CONASUPO, el sector privado se encuentra sumamente complacido (81) - el cual además no sólo aspira a lograr mayores utilidades a sus inversio- nes sino también al poder (82).

C. LA Administración Pública

Es necesario tener presente que la Administración Pública como la ha de- finido Omar Guerrero (83) es "...acción, acción gubernamental; es diná- mica, movimiento continuo. El gobierno es el proceso conductivo del Es- tado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y -- servicio inherentes al mismo; gobierno, fuente de orden y voluntad polí- tica, es la Administración Pública cuando desempeña las funciones involu- cradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recur- sos para lograr los cambiantes objetivos del Estado, esto es, la prácti- ca y actividad continua, coordinada, sincronizada, de decisiones políti- cas generales al través de medios específicos".

Si se logran de manera eficiente los objetivos planteados por el SIEPA - la administración pública como la instancia que materializa los deseos del Estado será también eficiente. En general la totalidad de la Admi- nistración Pública se beneficiará con el buen funcionamiento del Sistema. (El desempeño, del sistema depende críticamente de lo bien que las partes ajusten y trabajen entre sí y no solamente de la forma en que cada uno trabaje cuando se le considere por separado. Además, el funcionamiento de un sistema depende de la forma en que se relaciona con su propio am- biente (el sistema mayor del cual forma parte) y de cómo se relaciona --

(81) La Jornada., Privatización de la Economía., Primera plana 28/5/86

(82) La Jornada., Disputa por el poder político entre empresarios p. 1 19/6/86.

(83) Guerrero, Omar., TEORIA ADMINISTRATIVA DE LA CIENCIA POLITICA., UNAM., Serie Estudios, N2 67, México 1982 p. 37 .

con otros sistemas en un medio.) El campesino al tener trabajo en el campo abandonará la idea de irse y permanecer en las grandes Ciudades, especialmente en el Distrito Federal, viviendo o más bien sobreviviendo del subempleo y/o limosna y/o del robo, creando con ello cinturones de miseria que carecen de toda clase de servicios además de fomentarse en estos lugares otros males sociales tales como delincuencia, prostitución y farmacodependencia.

Específicamente la SARH y la SRA en el SIEPA constituyen las instancias encargadas de coordinar acciones tendientes a la instrumentación de los planes y programas del Sistema. En la medida que aquellas se realicen de manera eficaz y eficiente la SARH adquirirá prestigio y poder al igual que los Servidores Públicos que en ella laboren.

Otra Secretaría de Estado especialmente beneficiada con el buen funcionamiento del SIEPA es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la cual a sus casi tres años de creación por la Administración de Miguel de la Madrid deja mucho que desear. En la medida que se asegure el ejercicio estricto de los recursos asignados al cumplimiento de los programas y metas prioritarias señaladas en el SIEPA justificará ante buena parte de la opinión pública su existencia y continuidad en el gabinete presidencial. Igualmente los servidores públicos que en ella laboran adquirirán prestigio y poder lo cual también les permitirá tener mayor ingerencia en la toma de decisiones gubernamental.

Igualmente beneficiadas del buen funcionamiento del sistema serán las instancias siguientes: PRONASE, CONAFRUT, ALBAMEX, PRONABIVE, FERMEX, INMECAFE, FOVIGRO, TABAMEX, SRA. BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, CONASUPO, CNC, LA CENTRAL CAMPESINA INDEPENDIENTE, LA CONFEDERACION NACIONAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD y el CONSEJO NACIONAL AGROPECUARIO.

En la medida que optimicen la producción agropecuaria mediante el uso eficiente de los recursos justificarán su existencia dentro del panorama de severa crisis que enfrenta el país y que está "obligando" al gobierno a reprivatizar y/o cerrar aquellas empresas inclusive prioritarias y estratégicas (como la CONASUPO) para el desarrollo del país. Hace no mucho tiempo, a principios del sexenio de Miguel de la Madrid se tenía planea-

do el cierre de CONAFRUT, de FERTIMEX entre otras empresas paraestatales.

En épocas de crisis la Administración Pública es satanizada por la mayoría de los sectores del país con afirmaciones tales como:

- "... el aparato estatal no sólo se toma la atribución de planear el sector agropecuario sino que pretende organizarlo hasta sus últimos detalles, resultado; la burocracia agropecuaria aplasta a los productores" (84).
- "... el aparato estatal que interviene en el agro es tan monstruosamente grande, tan ineficiente y voraz, que desperdicia una enormidad de recursos, resultado; la burocracia agropecuaria es un barril sin fondo" (85).
- "... las dependencias y los funcionarios se encuentran desligados de los problemas reales de los campesinos, sin canales de comunicación -- con ellos, girando alrededor de sí mismo en sus lujosos edificios de las capitales, administrando en provecho propio jugosos presupuestos -- con la ilusión de una planeación ficticia" (86).
- "La burocracia se organiza para desorganizar y desarticular a un poder social (el de los campesinos) que constituye una amenaza para su propio poder" (87).
- "La burocracia está paralizada en su capacidad de poner en marcha nuevas ideas y programas e, incluso, para generar nuevas estrategias de transformación global" (88).

Sin embargo los problemas que tiene que enfrentar constituyen un verdadero reto sobre todo en lo que se refiere a la organización que debe realizar para conjugar los esfuerzos de un buen número de instancias que participan de manera directa e importante en este sistema de estímulos a la producción agropecuaria, y que actúan en el campo en forma aislada e independiente. Aunado a lo anterior, el subsector alimentos posee una frágil infraestructura sobre todo en materia de recursos humanos débilmente

(84) Rello, Fernando., LA CRISIS AGROALIMENTARIA, MEXICO ANTE LA CRISIS.,
Coor. González Casanova, Pablo y Camín, Héctor., Siglo XXI, Segunda
Edición, México 1986. p. 227

(85) Ibid. p. 227

(86) Ibid. p. 228

(87) Ibid. p. 228

(88) Ibid. p. 228

capacitados y escasísimos recursos financieros. La administración demanda la operación de numerosos programas agrícolas y ganaderos en función del tipo de tierra y de pastizales sobre todo.

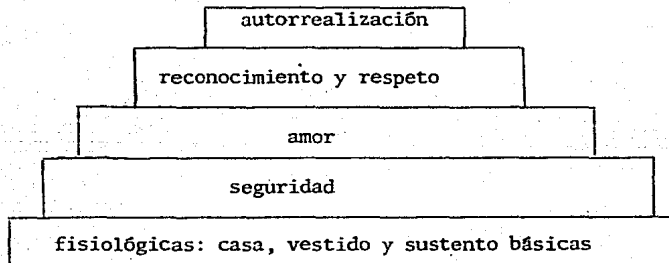
Por ello, es que si se impulsa el proceso de modernización y simplificación administrativa y se avanza efectivamente en los procesos de desconcentración y coordinación a nivel interinstitucional e intergubernamental, lo que se traducirá en una mayor productividad a través de la participación democrática y organizada de autoridades y productores.

D. La Población Rural y la Población de Escasos Recursos.

Los clientes más importantes del sistema lo constituyen la población rural y la de bajos ingresos pues es claro que fundamentalmente el sistema fue creado para ellos.

La alimentación es una necesidad primaria, es decir, básica.

Las necesidades humanas según Maslow (89) están jerarquizadas en una pirámide de cinco grandes categorías:



Las necesidades básicas requieren de la mayor parte del tiempo del individuo para su satisfacción. Aunque satisfacer las de los niveles superiores no requiere la satisfacción total de las anteriores a ellas, es claro que mientras no se tengan satisfechas las necesidades básicas por parte de los sectores sociales más deprimidos crezcan y se agudizaran -

(89) Diccionario de Política y Administración Pública Tomo de la G-M - Editado por el Colegio de Licenciados de Ciencia Política y Administración Pública, pp. 587 y 588 .

las desigualdades con aquellos sectores que si logran alcanzar los peldaños superiores de la pirámide, dando lugar a una desigual participación de las clases sociales en la generación y distribución del producto social, esto en un tiempo no muy lejano traera consigo serios conflictos sociales que atentatan contra la paz social y el clima de confianza indispensable para alcanzar un desarrollo integral y sostenido tan necesario para el país en estos momentos.

Si en efecto a partir del logro de las metas planteadas por el SIEPA se resuelve de manera satisfactoria el alimento de todos los índices de desnutrición se reducirán y con ellos las enfermedades, la baja productividad, y los bajos desarrollos intelectuales, permitiéndole al ser humano estar en condiciones de lograr una mayor participación en la generación del desarrollo del país y con ello aminorar las desigualdades, específicamente entre el campo y la ciudad: "... en alimentación, el 90% de la población rural no satisfacía sus requerimientos calóricos o proteicos en cambio en la Ciudad fue del 38%" (90).

Además de los anterior el campesino tendrá también tierra para trabajar evitándole la inmigración suya y de su familia en busca de supuestas -- "mejores condiciones de vida" e incluso a las fronteras del vecino país del norte, E.U. donde es objeto de vejaciones y tratos inhumanos.

E. Sistema Ejidal.

La producción y distribución de alimentos constituye un renglón estratégico en cualquier economía.

Históricamente "...la principal aportación del sistema ejidal al incipiente proceso de industrialización fue por la vía del mercado de trabajo en la medida que esta fuerza de trabajo era barata porque garantizaba en parte su reproducción en el nivel del autoconsumo ejidal". (91)

"El ejido constituye un sistema económico social y político, cuyo objetivo debe ser producir bienes y satisfactores para los propios ejidatarios

(90) Boltvinik, Julio., SATISFACCION DESIGUAL DE LAS NECESIDADES ESCENCIALES EN MEXICO., La desigualdad en México, Rolando Cordera y Carlos Tello (coordinadores). Ed. Siglo XXI México 1984. p.43

(91) Gordillo, Gustavo., MOVILIZACION CAMPESINA., LA DESIGUALDAD EN MEXICO., Op. Cit., p. 196.

y para el país en general". (92)

No obstante esto último, en diversas épocas se ha cuestionado su existencia, pensando en su desaparición o en una privatización. Ejemplo de ello lo constituye, en la administración de López Portillo, el anuncio que hiciera José Ugarte, Jefe de asesores de la Presidencia al respecto: "Un proyecto de Ley de Producción Agrícola que el presidente enviaría a la Cámara de Diputados. En este proyecto, según, Ugarte, se incluyen nuevas formas de asociación que permitirán y protegerán al campesino para que éste pueda enajenar su predio y así convertirse en sujeto de crédito. Igualmente, de acuerdo al proyecto de Ley se podría prever la protección para los ejidatarios que rentan su parcela, así como la legalización de las operaciones comerciales y de embargo". (93)

Y aunque en esa época y tal vez con menos empeño, actualmente se defiende al ejido. Las actuales condiciones de crisis por las que el país atravieza, están siendo una de las principales causas de decisiones como la reprivatización de empresas prioritarias y estratégicas para el desarrollo del país, que hasta hace poco tiempo, el Gobierno no las hubiese tomado.

Por ello en la medida que el sistema ejidal (componente base de la producción agrícola) incremente su producción logrará no sólo legitimarse ante diversos sectores que han pugnado por su desaparición, sino también mejorar sus condiciones de vida mediante la planeación e instrumentación de un proceso de lucha y movilización que, "... lo lleve a constituirse en un órgano de poder popular, ... suprimiendo el papel de contención política asignado al aparato de Estado Ejidal". (94)

¿Sobre qué premisas se sustenta esta transformación del sistema ejidal? Sobre tres aspectos esenciales y cruciales: "...la base propia de acumulación en cada ejido, el manejo social del excedente retenido y la socialización de las instancias de decisión". (95)

De lograrse lo anterior, el sistema ejidal dejaría de ser un aparato de Estado para convertirse verdaderamente en una unidad económica de producción, es decir, con capacidad para controlar el proceso productivo

(92) Ibid., p. 200

(93) Ibid., p. 202

(94) Ibid., p. 203

(95) Ibid., p. 200

y manejar el excedente generado, lo que les permitirá incidir sobre las decisiones gubernamentales con objetivos orientados netamente a disminuir y eliminar las desigualdades sociales, cada día mayores.

AMBIENTE

Los elementos cuyas propiedades no son parte del SIEPA y que constituyen el ambiente, fundamentalmente son:

- .Recursos financieros disponibles
- .Hábitos y actitudes de los campesinos
- .La corrupción
- .La estructura administrativa
- .La situación económica nacional e internacional
- .Plagas, enfermedades y factores meteorológicos
- .Tiempo necesario para la instrumentación del SIEPA

Recursos financieros disponibles.

La SARH constituye un órgano auxiliar directo e inmediato del Ejecutivo Federal, constituyéndose con las demás Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal, en la Administración Pública Central.

Dentro del esquema funcional de la Administración Central, la SARH es una de las Coordinadoras del Subsector alimentos (la otra coordinadora es la Secretaría de la Pesca) y es precisamente ella quien representa en el SIEPA dentro del Programa de Acción Inmediata, la participación del sector agricultura y recursos hidráulicos en apoyo a los lineamientos de política económica establecidos el 21 de febrero de 1986 por el Ejecutivo Federal, para dar respuesta al debilitamiento actual de los ingresos provenientes del petróleo y sus repercusiones sobre la economía nacional tal y como se expresa en el SIEPA.

La cantidad asignada por la SPP, previa autorización de la Cámara de Diputados a la SARH, no es una restricción en el sentido estricto de la palabra, ya que la propia Secretaría puede llevar a cabo modificaciones con respecto a dicha cantidad. No obstante lo anterior, para la

SARH, una vez aprobada la cantidad que se otorga, ésta constituye una restricción, ya que solamente se pueden tomar decisiones dentro del límite financiero aprobado. En los actuales momentos de crisis, el límite está siendo frecuentemente reducido, afectando seriamente los planes y programas trazados originalmente en el SIEPA. "En el primer trimestre del presente año, el presupuesto de la SARH y sus 54 entidades paraestatales se redujo en 17 mil millones de pesos, informó un funcionario de la dependencia. Explicó que el recorte, que se viene aplicando desde enero, mediante la reducción de la entrega del presupuesto, podría llegar a 62,000 millones de pesos, lo que significaría casi un 10% del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados. Los recortes han afectado programas de inversión, especialmente en obras de irrigación. Se estima que las metas originales del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) para el presente año serán ajustadas en un 45% en el programa de riego. Las metas originales de PRONADRI en infraestructura de temporal también se ajustarán en un 10% y las de rehabilitación de suelos en un 20%. Sin embargo, dependiendo de la disponibilidad de recursos, los ajustes podrían ser más severos. Los recortes afectarán también el programa de descentralización de las entidades paraestatales de la SARH y apresuran un proceso de transferencia y liquidación de empresas": (96).

Como puede apreciarse, la limitación de recursos financieros tendrá como consecuencia inmediata la menor producción agrícola, piedra angular del SIEPA y con ello mayor empobrecimiento de los campesinos, mayor desnutrición y mayor desigualdad social entre el campo y la ciudad.

Hábitos y Actitudes de los campesinos.

Fernando Rello Espinosa (97) ha expresado que han imperado tres mitos aceptados sin ninguna base racional que impiden la cabal comprensión de los problemas agrarios así como sus soluciones factibles y viables. Uno de ellos se refiere a los hábitos y actitudes de los campesinos: "Un primer mito se refiere a la ineficiencia de los campesinos y a su incapacidad para elevar la producción. Se les estigmatiza como técnicamente atrasa-

(96) La Jornada, del 25/4/ 1986, Op. Cit., p. 4

(97) Rello Espinosa, Fernando, UN PROYECTO POSIBLE. EL RETO ALIMENTARIO, El Desafío Mexicano, Ed. Oceano-Nexos, México, 1982, pp. 253-261

dos sin entender por qué lo son, y se les imputa injusta y tendenciosamente, ser ignorantes y flojos". (98)

Para Rello y otros estudiosos del problema agrario, constituye en efecto un mito; los hábitos y actitudes de los campesinos, sin embargo hay quienes sostienen que no es un mito sino una realidad.

Aún suponiendo que en efecto no sea un mito sino una realidad, el comportamiento y las actitudes de los campesinos corresponden a una respuesta lógica a las situaciones siguientes: carecen de recursos territoriales suficientes y adecuados para invertir su fuerza de trabajo como cultivadores independientes, por ello la desocupación es el problema central al que se enfrentan los campesinos; el mercado de trabajo por épocas es contraído y por ello no se les puede ofrecer ni ocupación suficiente ni salarios capaces de complementar la producción autónoma. De esta manera un buen número de campesinos vende su fuerza de trabajo en condiciones muy desfavorables, de explotación, se les paga por obra realizada, es decir, a destajo, no se les paga días de descanso, prestaciones, no tienen derecho a servicios asistenciales de salud, no se les paga tampoco primas de antigüedad ni pensión ni existen las jubilaciones así como seguros contra accidentes de trabajo, entre otros; son sujetos de la más brutal represión en su persona, en sus escasas propiedades y en su propia familia; cuando reclaman por despojos arbitrarios o la recuperación de sus tierras; por movilizaciones y acciones contra los caciques y el latifundismo, y por enfrentamientos originados en toma de tierras ejidales y alcaldías.

El PSUM denunció recientemente (mayo de 1986) al respecto de lo anterior lo siguiente: "El número de campesinos asesinados entre 1982 y el primer semestre de 1985 ascendió a 525, de los cuales 70% corresponden a los Estados de Oaxaca y Chiapas, y más del 50% fueron victimados por autoridades federales, estatales y municipales del actual régimen; el resto por caciques y guardias blancas". (99)

Corrupción

La corrupción es "...un fenómeno por medio del cual un funcionario

(98) Ibid., p. 258

(99) La Jornada, 19/5/86, Op. Cit. p. 3

público es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa". (100)

Por lo tanto es corrupto todo comportamiento ilegal de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal. "Se pueden individualizar tres tipos de cohecho, es decir, el uso de una recompensa para cambiar a su propio favor el juicio de un funcionario público; el nepotismo, es decir, la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de relaciones de parentesco en lugar de mérito; y el peculado por distracción, es decir, la asignación de fondos públicos para uso privado." (101)

El presidente Miguel de la Madrid, expresó en reiteradas ocasiones que la ineficiencia de los servidores públicos es también una forma de corrupción.

¿Por qué se da la corrupción y por qué ésta es mayor en ciertos países y épocas?. "La corrupción es producida por la existencia de un imperfecto sistema de representación y por un discriminatorio acceso al poder presidencial. La última variable está suministrada por el grado de seguridad gozado por la élite en el poder. Cuanto más segura está la élite de conservar o reconquistar el poder con medios legales o de ser castigada si se usa los ilegales, tanto menor será la corrupción. Cuanto más amenazada se sienta la élite tanto más recurrirá a medios ilegales para mantener el poder y a la corrupción." (102)

De lo anteriormente expuesto se desprende que la corrupción constituye un factor de disgregación del sistema y que como se ha visto guarda una correlación inversamente proporcional entre ella y el poder, esto es, cuando el poder disminuye aumenta la corrupción, debido al uso de medios ilegales para mantener el poder.

Peter Smith, señala al hablar de la movilidad política en México lo siguiente: "...la trayectoria y las actividades de los políticos mexicanos se desarrollan en el marco de un sistema civil estable del partido dominante...el cual está igualmente centralizado." (103)

Y añade: "Por lo común, el aspirante a "chamba"-o el funcionario ambicio-

(100) Bobbio, Norberto y Matteuci, Nicola, DICCIONARIO DE POLITICA, Tomo I Ed. Siglo XXI, México 1981, p. 438

(101) Ibid., p. 438

(102) Ibid., p. 439

(103) Smith, Peter, LA MOVILIDAD POLITICA, Lecturas de Política Mexicana, El Colegio de México, México 1981, p. 116

so- lucha por la supervivencia en una atmósfera de perpetua incertidumbre" (104)

Finalmente señala "Mi intento analítico es enumerar algunas relaciones implícitas entre el sistema y el comportamiento político de los miembros de la élite" (105). Acto seguido expone 15 recomendaciones que les daría a los jóvenes mexicanos para optimizar (maximizar) sus oportunidades de introducirse en la política, de ascender y mantenerse en ella. Llamándola atención en especial una de ellas, por estar íntimamente relacionada con el sistema político mexicano, esto es, el considerar a la corrupción como fenómeno justificable, constituyéndola como un seguro contra el desempleo político en el Sistema, expresándola de la manera siguiente: "Una vez que esté en la élite política, recuerde que existen grandes probabilidades de que su primer puesto, sea también el último. Las probabilidades son de 1 entre 3 de que con otro presidente ocupe Ud. un puesto de nivel comparable. La moraleja es obvia: lívese lo que pueda mientras esté ahí (los ajenos al sistema podrían considerar que el enriquecimiento a través del cargo público es corrupción. Pero también puede verse como una especie de seguro o autoprotección)". (106)

Pareciera que esta "recomendación" dada por Smith, se hubiese convertido en uno de los "mandamientos" de muchos servidores públicos mexicanos. Claramente se puede observar lo dicho, al revisar las quejas y denuncias que se hacen a través de los periódicos en México de manera cotidiana y sistemática, fundamentalmente, hacen alusión a malos manejos de los recursos por parte de los servidores públicos así como el abuso de su autoridad. En una muestra seleccionada aleatoriamente de 45 días, las probabilidades de encontrar en alguno, en varios o en todos los diarios de mayor circulación, denuncias y quejas contra organismos y entidades del sector agricultura y recursos hidráulicos, dependientes de la SARH, así como de la SRA fue del 70%. A continuación se presentan algunas de ellas, las más recientes, con el fin de situarnos histórica y congruentemente con la instrumentación del SIEPA (1986-1988).

(104) Ibid., p. 150

(105) Ibid., p. 150

(106) Ibid., p. 151

-Quejas y Denuncias del 19 de mayo de 1986: "Excelsior señala que Salvador Castro Bracamontes, comisario ejidal de Zihuatanejo fue acusado de hurtar 149 millones de pesos en perjuicio de más de 100 ejidatarios. NOVEDADES indica que el ex-delegado de la SRA en Chalco, México, Enrique Guerra Galván es señalado como responsable, de despojar de sus tierras a más de un centenar de campesinos". (107)

-Quejas y Denuncias del 20 de mayo de 1986: "Excelsior informa de la demanda para investigar a Rafael Salazar Cornejo, ex-promotor de la SRA en Monterrey, implicado en la venta ilegal de 600 lotes". (108)

Una más: "Fueron asesinados 525 campesinos entre 1982 y 1985: PSUM. La represión que provocó la muerte de los campesinos se dió por el reclamo de despojo, movilización y acciones contra el cacicasqo y latifundismo y por enfrentamientos originados en la toma de tierras ejidales y alcaldías". (109)

-Quejas y Denuncias del 14 de mayo de 1986:"El Universal publica que el comisario de bienes comunales de Tehuantepec, Agapito Reyna, se le detectó un fraude por 15 millones de pesos. UNO MAS UNO publica una carta del lector Ramiro Díaz Valadez, quien pide se aclaren los casos de Manuel Galindo Solís y Filiberto Rosell ex-funcionarios de la SRA, a quienes acusa de corrupción". (110)

-Quejas y Denuncias del 9 demayo de 1986:"LA JORNADA, entera que en tlaxcala, representantes de más de 100 pueblos protestaron por los malos manejos de inspectores de BANRURAL". (111)

-Quejas y Denuncias del 22 de abril de 1986:"El Universal apunta que el juzgado segundo de distrito aplazó de nuevo la audiencia entre el Gobernador de Sinaloa, Antonio Toledo Corro, y los comuneros de Chamutla." (112)

-Quejas y Denuncias del 24 de abril de 1986: LA JORNADA informa que el líder de la Alianza de Productores de Caña de Veracruz dijo que cinco ingenios del estado están paralizados por las malas condiciones en que

(107) Sistema Informativo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Dirección General de Comunicación Social, Publicación diaria, Sección de Quejas y Denuncias.

(108) Ibid.

(109) La Jornada del 19/5/86 Op. Cit., p. 3

(110) Sistema Informativo, Op. Cit.

(111) y (112) Ibid.

se encuentra la maquinaria contratada por compañías favorecidas por funcionarios de Azúcar S.A." (113)

-Quejas y Denuncias del 22 de mayo de 1986: "El Universal indica que campesinos sinaloenses acusaron de corrupción a funcionarios de CONASUPO, SARH y ANAGSA". (114)

Además de lo anterior se revisó el Informe sobre el Resultado de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 1983 para la SARH y las empresas paraestatales FERTIMEX y PIDEFRUT. A continuación se presentan los resultados de las auditorías que les fueron practicadas.

INFORME SOBRE EL RESULTADO DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL Y DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DE 1983 (115)

Para el sector Agricultura y Recursos Hidráulicos se obtuvieron los siguientes resultados:

	(Millones de pesos)			[aumento o disminución (-) de 1983]
	1982	1983	importe	
Presupuesto Original	169,983	176,199	6,216	3.6
Presupuesto Ejecido	173,974	218,813	44,839	25.8

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1982-1983, México 1983-1984. Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Auditoria Financiera.

-Dirección General de Distritos y Unidades de Riego.

"Por declaraciones apoyadas en actas administrativas y cuestionarios levantados en visitas de campo a usuarios, canaleros y encargados de pozos federales, se pudo constatar falta de ejecución de trabajos de reparación y refacciones pagadas indebidamente por la cantidad de 9.1 millones de pesos".

(113) Ibid.

(114) Ibid.

(115) La información que aquí se presenta por razones obvias es estrictamente confidencial, sólo fue posible contar con la del año de 1983. La correspondiente a 1984 aún no está terminada.

"En relación con el punto anterior, el proveedor que efectuó la venta de refacciones y la reparación de los pozos federales no pudo comprobar ni sustentar haber poseído o adquirido la cantidad de 4.7 millones de pesos en refacciones que supuestamente utilizó para la reparación de dichos pozos".

Evaluación de algunos programas que maneja el Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- "Programa de Protección a Pobladores"

Evaluación: La SARH explicó que debido a la falta de estudios básicos y de personal capacitado no se llevaron a cabo todas las acciones previstas.

- "Programa para el Desarrollo Agrícola"

Evaluación: Eficiencia del 68.7%

- "Capacitación y Conducción de agua para usos múltiples"

Evaluación: Se lograron suministrar $0.2 \text{ m}^3/\text{seg}$ en tanto que se habían planeado $5.0 \text{ m}^3/\text{seg}$.

- "Programa de Asistencia Técnica Agrícola"

Evaluación: Eficiencia del 82.0%

- "Programa de Coordinación para el Desarrollo de los Distritos Agropecuarios"

Evaluación: Eficiencia del 48%

- "Programa de Promoción para el Aprovechamiento de los Recursos Ejidales y Comunales"

Evaluación: Se urbanizaron 34 lotes de los 214 previstos, se efectuaron mayores obras de vialidad en 16 poblados y se realizó el 50% de las obras de agua potable y el 15% de la electrificación que se habían programado.

Existiendo inconsistencias entre los datos presentados en el tomo del Sector Reforma Agraria de la Cuenta Pública y los incluidos en el correspondiente al Sector Paraestatal en ese mismo documento.

Recomendaciones

"Se deben reforzar las medidas de control en las áreas supervisoras y receptoras, a efecto de evitar irregularidades en la contratación y ejecución de los trabajos en especial de mantenimiento".

"La falta de observancia al Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al no haberse realizado íntegramente la transferencia de los recursos materiales, económicos y humanos a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en lo que toca a la prevención y control de la contaminación de aguas, ha obstaculizado las tareas y el logro de los objetivos y las metas programáticas nacionales y sectoriales de la SEDUE; por tanto, es necesario que ambas Secretarías coordinen sus esfuerzos para dar cumplimiento a las disposiciones legales conducentes".

"Se estima que, especialmente en éstas épocas de inestabilidad económica, la dependencia debe esforzarse por cumplir con el Art. 61 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y respetar el plazo fijado para autorizar la escalación de precios unitarios, aspecto que no se cumplió en algunos contratos revisados".

TOMO II
PARAESTATALES

Fertilizantes Mexicanos, S.A.

La razón que justificó nuevamente la investigación a esta paraestatal por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, se debió a constantes quejas y denuncias que año con año se presentan en torno al desempeño de esta empresa pública del sector agropecuario.

Análisis FinancieroCapítulo Materiales y Suministros

Número de Pedidos	Observación	(Millones de pesos)
13	Sin invitación a proveedores.	45
2	Sin invitación a proveedores ni cotizaciones.	10
1	Sin cotizaciones.	1
16		56

En la subgerencia de Equipamiento industrial para Plantas en Operación, la muestra abarcó 1,706 millones de pesos, correspondientes a 41 expedientes de pedidos; se encontró que éstos no contenían convocatoria de concursos, cotizaciones de proveedores, ni cuadros comparativos de precios, por lo cual no existe evidencia de que las adquisiciones se realizaron con apego a la Ley sobre Adquisiciones; arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal y a las normas relativas.

Auditoría de Obras

Al programa MD: "Fertilizantes e Insecticidas" y de éste el subprograma OI "Producción" es quien mayor presupuesto de inversión ejerce para la construcción de obras.

"Con relación a la Ley de Obras Públicas, se determinaron los casos de inobservancia que se citan a continuación:

-De 37 contratos adjudicados en 1983, 5 fueron adjudicados directamente (Art. 30); 24 contratos se iniciaron fuera de la fecha señalada (Art. 40), en 24 contratos no se elaboró convenio de ampliación (Art. 41) y en 24 no se levantó acta de entrega-recepción (Art. 47).

Evaluación: NO HAY CONTROL

-Por lo que se refiere a la revisión del cumplimiento de objetivos y metas, se hace notar que los datos relativos a las metas señaladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1983 no se incluyeron en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, por lo tanto, no se registraron los alcances obtenidos en obra pública".

-Auditoría de obra al contrato 50-LAC-XQMC-038B-OC para la perforación e iniciado de pilotes en la Unidad Lázaro Cárdenas, Michoacán. Se determinaron volúmenes pagados de más por 0.4 millones de pesos.

-Auditoría de obra de contrato 50-LAC-XIMC-135-OC, para el tendido de tubería de 40" para la conducción de agua dulce al Complejo Industrial, Lázaro Cárdenas, Michoacán. Se detectaron pagos por la cantidad de 17.8 millones de pesos.

- Se presentaron cambios de proyecto en el trazo original de la línea, no obstante que existía un estudio detallado elaborado por la compañía IPESA. Dicho cambio incrementó la obra de 114.8 millones de pesos a 385.2 millones de pesos.
- FERTIMEX no realizó en forma expedita los trámites para trabajar en los terrenos de SICARTSA, de la Secretaría de Marina y de Comunicaciones y Transportes y del Fideicomiso Lázaro Cárdenas lo cual retrasó la ejecución de la obra y, en consecuencia, encareció su costo.

FIDEICOMISO DE LAS FRUTAS CITRICAS Y TROPICALES

	1982	(Millones de pesos) 1983	importe	[aumento o disminución (-) en 1983]
Presupuesto Original	1,115	1,539	424	38.0
Presupuesto Ejercido	937	1,388	451	48.1

Auditoría

- La Compañía Mexicana de Estudio y Construcción, S.A., presentó la propuesta más baja del concurso para la construcción de la planta Michihuayán, San Luis Potosí, pero cuando se firmó el contrato el monto de esta se aumentó en 0.5 millones de pesos.
- En general se observó que las obras revisadas se encuentran suspendidas, abandonadas, y sin vigilancia, con el consiguiente deterioro de las instalaciones.
- Durante la revisión se detectaron volúmenes de obra pagados en exceso por un monto de 19.6 millones de pesos, motivo por el cual la Contaduría Mayor de Hacienda procedió a efectuar auditorías, siendo algunas de ellas:
- .En el contrato se estableció que únicamente se ejercerían 30.0 millones de pesos durante el año de 1981, y que el anticipo constituiría el 20% del monto por ejercer, lo que significaba un monto de 6.0 millones de pesos.

Sin embargo, FIDEFRUT autorizó a la fiduciaria, Nacional Financiera, S.A., para que entregara al contratista anticipos por 27.3 millones de pesos, que representaban el 40% del monto del contrato respectivo, que excede el 20% que indica como máximo la Ley de Obras Públicas.

La obra se suspendió el 14 de octubre de 1982, sin que se hubiese rescindido el contrato a solicitud de alguna de las partes.

Lo anteriormente expuesto y lo que podría seguirse analizando a este respecto pone de manifiesto que hasta ahora en muy poco se ha logrado no sólo preservar sino alcanzar los postulados de la Revolución Mexicana: derechos humanos, Reforma Agraria, democracia, justicia y legalidad. A cambio de su respeto y observancia sólo hay inercia y corrupción sustentada en intereses contradictorios y disímbolos de los grupos de poder, ocasionando un verdadero obstáculo a la aplicación de la justicia agraria y civil en el campo. Por ello la corrupción constituye una restricción que afecta seriamente la realización óptima de los objetivos planteados en el SIEPA. Mientras que esta situación continúe y se agrave, la corrupción, también se incrementará, convirtiéndose en una serie limitante al buen funcionamiento del sistema.

Estructura Administrativa

Para comprender los problemas y dificultades de la Administración Pública es necesario tener presente los orígenes políticos y sociales que conforman el marco en el que México se ha desarrollado. La Revolución Mexicana planteó la necesidad de que existiera un Estado mayor, administrativo, numeroso y bien adiestrado para llevar a cabo reformas profundas en aspectos educativos, económicos y sociales.

En los últimos 35 años, con motivo de los cambios asumidos por el Estado como promotor y actor en el proceso de desarrollo económico y social, han sido testigos de una expansión del sector público centralizado, lo cual se ha traducido en la creación de nuevas Secretarías o modificaciones a las ya existentes, así como en la creación de organismos de la más amplia naturaleza. De esta forma la Administración Pública

ha ampliado su radio de acción y de intervención a partir de nuevas instituciones, respondiendo a los nuevos fines y responsabilidades de un Estado democrático y social.

Este proceso de expansión en México fue de proporciones incalculables: "...en 1950 existían 50 entes descentralizados en la Administración Pública y para 1975, 25 años más tarde, esta cifra había ascendido a 496, habiéndose creado en el período de 1970-1975 la cantidad de 105 entes descentralizados" (116). Durante los primeros años de la década de los 80', estas cifras aumentaron: "Para 1982 el sector paraestatal en México lo integraban 964 unidades paraestatales, organismos descentralizados, empresas, fondos y fideicomisos." (117)

Este aumento ha dado origen a una serie de problemas en todas y cada una de las etapas del propio proceso administrativo: planeación, organización, instrumentación, control y evaluación, especialmente en la segunda, cuarta y quinta etapas.

Lo cual a su vez ha originado un debilitamiento de los órganos de la Administración Central. En un momento histórico, se ha podido apreciar que ciertas empresas públicas como PEMEX, CFE, entre otras, han concentrado un excesivo poder y autonomía, lo que dificulta las funciones de las Secretarías políticamente responsables de un sector de la actividad pública.

No obstante las recientes reprivatizaciones y/o cierres de un buen número de empresas públicas, fideicomisos y fondos, debido fundamentalmente a la situación crítica por la que el país atravieza, el número de ellas sigue siendo considerable.

En el caso que nos ocupa, el SIEPA, los organismos involucrados en las tareas necesarias para la consecución de los objetivos y metas son numerosos: SARH, SRA, Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., Aseguradora Nacional Agrícola Ganadera, S.A., Fertilizantes Mexicanos, S.A., CONASUPO, Comisión Nacional de Alimentación y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, con la Confederación Nacional Campesina, la Central Campesina Independiente, la Confederación Nacional de la Pequeña Pro

(116) Brewr-Carías, Allan, POLÍTICA ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA, Ed. Ateneo-Caracas, 1979, p. 30

(117) Pichardo Pagaza, Ignacio, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO, Tomo I, Bases y Estructura, Ed. INAP, México 1984, p. 222

piedad y el Consejo Nacional Agropecuario, es decir, todas las instituciones y entidades relacionadas con el sector agropecuario, así como las máximas organizaciones campesinas.

Ahora bien, desde el punto de vista operativo, la concertación de todos estos organismos y dependencias en el proceso, de toma de decisiones, será sumamente difícil así como su instrumentación, porque aunque existan lineamientos y marcos de actuación, los sistemas de control y evaluación con que cuenta la Administración Pública son poco eficaces y eficientes. Haciendo especial referencia a la irresponsabilidad de los servidores públicos, para quienes no existen sanciones de tipo jurídico-político que sancionen efectivamente esta forma de "corrupción", es decir, la irresponsabilidad, se generaliza este tipo de conductas entre los servidores públicos de la Administración.

En realidad y de hecho, la excesiva centralización y la ausencia de mecanismos de participación en la toma de decisiones, determina sobre todo, en aspectos agropecuarios que un sólo servidor o un grupo de ellos generalmente muy reducido (la élite), sin conocer realmente la problemática sobre la que se va a decidir, qué es lo que se debe hacer decide. Aunado a sus escasos conocimientos en materia agropecuaria, se encuentran las presiones de ciertos grupos de poder, bajo los cuales, el servidor público y/o un reducido grupo de ellos tienen que actuar.

A continuación se presentan algunas tesis que sostienen que la estructura administrativa ha sido un factor determinante en la producción de la actual crisis alimentaria.

Fernando Rello (118) sostiene al respecto lo siguiente:

- a) "El aparato estatal no sólo se toma la atribución de planear el sector agropecuario sino que pretende organizarlo hasta sus últimos detalles. El supuesto implícito es que se puede impulsar el desarrollo rural con sólo lanzar reformas desde la cúpula, sin reestructurar la base organizativa de los productores." (119)

(118) Rello, Fernando, LA CRISIS AGROALIMENTARIA, México ante la crisis, Ed. Siglo XXI, México, 1982, pp. 220-230

(119) Ibid. p. 227

- b) "El aparato estatal que interviene en el agro es tan mostruosamente grande, tan ineficiente y voraz, que desperdicia una enormidad de recursos. Por ejemplo, la SARH tiene 150,000 empleados, la mitad de ellos en el D.F. La mayoría de ellos no tiene casi relación directa con el trabajo productivo, se verá por qué invertir fondos públicos en el agro a través de esta burocracia laberíntica resulta virtualmente estéril." (120)
- c) "Las dependencias y los funcionarios se encuentran desligados de los problemas reales de los campesinos, sin canales de comunicación con ellos, girando alrededor de sí mismos en sus lujosos edificios de las capitales, administrando en provecho propio jugosos presupuestos con la ilusión de una planeación ficticia". (121)
- d) "El funcionamiento del aparato estatal no se puede explicar a partir de las preferencias y las decisiones de los funcionarios. Tiene una lógica interna y un movimiento propio que es preciso entender. El polo complementario de una agricultura que tiende hacia la estatización es la desorganización de los campesinos, es decir, el debilitamiento de la fuerza social que puede oponerse a este proceso. La organización ejidal autónoma es el principal obstáculo que encuentra el poder de un gerente regional de BANRURAL, un poder real que se expresa en la capacidad de controlar, dirigir, manejar gente, influir con peso en la vida económica y política regional. Por ello, el principal enemigo de la participación campesina es el propio aparato estatal." (122)
- e) "La burocracia está paralizada en su capacidad de poner en marcha nuevas ideas y programas e, incluso, para generar nuevas estrategias de transformación global. Una prueba de esto es la manera como fue instrumentado -y desfigurado- el SAM, un proyecto que pese a sus limitaciones, aportó ideas renovadoras. Este componente estatal de la crisis alimentaria es un problema central. El Estado tiene un peso fundamental en el campo y en la producción de alimentos. Su hinertrorfia es uno de los más grandes escollos que habrá que sor-

(120) Ibid., p. 228

(121) Ibid., p. 228

(122) Ibid., p. 228

rearse para salir de la crisis." (123)

El Secretario Ejecutivo de la Asociación Mexicana de la Educación Agrícola declaró en fecha reciente (Dic. 1985) lo siguiente: El problema del campo en México no es nuevo, ya que históricamente hemos venido evolucionando en la educación agropecuaria sin planeación. La formación del recurso humano se ha estado dando en función casual, circunstancial dando un bandazo en cada sexenio, lo cual han obligado a las Universidades a estar a la expectativa sin contar con la planeación del Estado." (124)

Y añade: "...en el país un promedio de 40,000 profesionistas agropecuarios, los cuales fueron formados para trabajar tras un escritorio, contratados por la SARH o por la SRA o por el BANRURAL u otro organismo similar, pero nunca fue concientizado para producir y además el gobierno, al reducir la contratación ha propiciado un índice de desempleo muy alto". (125)

La planeación en México como lo señala Gordon Shaeffer todavía se comprende de manera parcial: "...en México no hay preparación previa para planear, se planea por pura necesidad. Formular un plan es una tarea "ad hoc" sin continuidad, sin proceso sistemático, sin ningún propósito de revisar y formular de nuevo lo hecho a la luz de las condiciones cambiantes." (126)

Además de lo anterior, la Administración Pública, carece de información, especialmente en materia de producción agropecuaria. La piedra angular en el proceso de tomar buenas decisiones, la constituyen los datos, la información veraz y oportuna. Es muy común encontrar que diversos organismos de la Administración Pública emitan sus propias cifras, sobre la producción de diversos productos agropecuarios, muchas de las cuales están sujetas a los intereses y juicio de los servidores públicos. Siendo, desafortunadamente, en muchos casos la base de la planeación agropecuaria en México. Y si a todo lo anterior, le sumamos las declaraciones de algunos servidores públicos, como es el caso de Eduardo Pecesquira, titular de la SARH, en relación con la inversión en el campo: "Bromeando al respecto dijo: hay tres formas de perder el dinero: una

(123) Ibid., p. 228

(124) Ovaciones, Segunda Edición, Op. Cit del 18/12/85, p. 6

(125) Ibid., p. 6

(126) Shaeffer, Gordon, APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FEDERAL, La Planeación en México, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 281

es el juego; la segunda son las mujeres y la tercera la agricultura, la más segura". (127). Se puede predecir con cierto grado de certeza el fracaso del SIEPA. Como se puede constatar, la estructura administrativa actual aún y cuando se plantea su modernización dista mucho de serlo y es por ello, que en sí misma, constituye una más de las restricciones que obstaculizan el buen funcionamiento del SIEPA.

Tiempo

El SIEPA, tiene una vigencia real de 1986-1988, es decir, de 3 años. Y sin embargo se plantean metas, para las cuales su cumplimiento, además de otros insumos hay uno incontrolable el TIEMPO. Salvo el caso de aquellos productos agrícolas, cuyo tiempo entre la siembra y la cosecha es relativamente corto, como es el caso de los granos básicos y de un buen número oleaginosas, los cultivos industriales, tales como los árboles frutales, los que producen madera en rollo, así como el incremento de ganado para la producción de mayor cantidad de leche, carne y sus derivados requiere más, mucho más de tres años. Puede decirse, que buena parte de las metas establecidas no se alcanzarán.

Plagas, Enfermedades y Factores Meteorológicos.

Factores tales como plagas, enfermedades, sequías y excesiva precipitación pluvial, son causantes de verdaderos estragos en el sector agropecuario, constituyéndose en verdaderas limitantes para el logro de los objetivos planteados por el SIEPA.

A excepción de los factores meteorológicos, como las sequías y las lluvias excesivas, las plagas y las enfermedades podrían en buena parte de los casos constituirse en variables controlables, en la medida que un buen número de ellas pueden prevenirse. Sin embargo, ante la falta de una eficaz y eficiente coordinación de esfuerzos, entre los principales actores de la producción agropecuaria, es decir, autoridades y campesinos, las plagas y enfermedades son las causas más comunes empleadas por los servidores públicos para justificar en buena medida su negligencia e irresponsabilidad. Un ejemplo real, de lo anteriormente señalado se encuentra en el propio SIEPA, cuando señala en el rubro de Metas y Re-

(127) La Jornada, SARH: NECESARIO LIBERAR PRECIOS DE BASICOS, 21/5/86, pp. 7 y 32.

cursos, que debido a los efectos nocivos de la abeja africana -dándolo por un hecho- la producción de miel se reducirá en un 20.1% en relación con la obtenida el año de 1985. Y sin embargo en fecha reciente (20/5/86) se llevó a cabo una reunión con los titulares de la SARH y de la SRA con el objeto de tomar las medidas necesarias para combatir a la abeja negra y que como ellos mismos declararon: "...la llegada de la abeja africana no puede agarrarnos cruzados de brazos". (128) Según lo señala el gabinete agropecuario es innimente su llegada a México en 2 meses más; ¿qué no hubiera sido posible prevenir a tiempo su llegada, habiendo trabajado conjuntamente con los Gobiernos de Belice y Guatemala para erradicarla y evitar desastres mayores en la producción de la miel, pero esto como ya lo hemos visto es parte del problema de la estructura administrativa imperante.

Situación económica nacional e internacional

La situación económica nacional, así como las políticas y mecanismos para hacerle frente, fueron planteados por De la Madrid en un mensaje dirigido al pueblo, el día 21 de febrero de 1986. A continuación se presenta un breve resumen de dicho mensaje, en el cual es interesante observar para el caso que nos ocupa (la producción agrícola), dos aspectos económicos muy importantes:

- 1) Pérdida de ingresos por aproximadamente tres millones de millones de pesos (12.5% de los ingresos públicos totales).
- 2) Dejarán de ingresar al país seis mil millones de dólares (50% menos de los ingresos por exportaciones petroleras), equivale a no recibir la tercera parte del valor de las exportaciones del país.

Por ello el presidente De la Madrid, mencionó la adopción de 10 lineamientos en materia de política económica, entre los cuales destacan los siguientes:

"1.-Gasto Público: Se instrumentarán las medidas de ajuste presupuestal que, en caso necesario, deberán ejecutarse. Se revizarán todos los presupuestos y se mantendrá y reforzará la política de austeridad en el gasto y de combate a toda desviación y desperdicio.

(128) La Jornada, EN DOS MESES, LA ABEJA AFRICANA ESTARA EN MEXICO, 20/5/86, México, p. 12

Se reforzará el control en el crecimiento de las plantillas del personal burocrático, de esta manera serán responsables los titulares de cada dependencia y a nivel global la SPP y la SECOGEF.

- 2.- Estructura del Sector Público: Se continuarán vendiendo o liquidando entidades no prioritarias.
- 3.- Política de tasas de interés: Se manifiesta la necesidad de aumentar y retener en nuestro país el ahorro nacional.
- 4.- Política de aumento de eficiencia y productividad: Se buscará elevar la productividad y la eficiencia y el gobierno deberá liderar esta gran tarea nacional. A últimas fechas el gabinete económico prepara un programa de ajuste heterodoxo, en el que se incluyen diversas políticas tales como un recorte al presupuesto del doble del anunciado". (129)

En el sector agropecuario se empiezan a instrumentar tales políticas, veamos algunas de ellas:

- Aumento del precio de los fertilizantes: "El precio de los fertilizantes se incrementó en los últimos dos años en aproximadamente un 150% y el que tuvo el mayor aumento fue el que utilizan para la siembra de caña de azúcar o frutales". (130) Estos aumentos afectan de manera directa la producción agrícola, especialmente a los campesinos;
- Alza en tasas de crédito para productores del campo: "En una medida que seguramente afectará la producción agropecuaria nacional, las tasas de interés aplicadas por el Banco Nacional de Crédito Rural, aumentarán mensualmente según se incremente el costo promedio porcentual de dinero, para acreditados con ingresos superiores netos anuales a mil veces el salario mínimo. Para los ejidatarios y productores con ingresos netos inferiores a mil veces el salario mínimo regional, la tasa de interés aumentará para el presente ciclo agrícola, actualmente en preparación de tierras, un 32.25% o casi 13 puntos porcentuales. En este caso, las tasas también se ajustarán pero se mantendrán 28 puntos por abajo del costo bancario de captación de dinero, se indica así mismo que "los contratos de crédito que se firmen con los pro-

(129) La Jornada, EL GABINETE ECONOMICO PREPARA UN PROGRAMA DE AJUSTE HETERODOXO, México , 28/5/86, p. 11

(130) Ovaciones, Segunda Edición, AUMENTAN LOS FERTILIZANTES A CAMPESINOS, México, 27/5/86, pp. 1 y 10

ductores deberán contener la cláusula de variabilidad en las tasas de interés, de manera que cualquier modificación en éstas sea aplicable sobre saldos insolutos y no sólo por los créditos pendientes de ministrar"; (131)

-Retiro paulatino de CONASUPO en su función social, como regulador de los precios de alimentos básicos. "Entregará CONASUPO todas sus tiendas al movimiento obrero". (132) Ojala y en esta ocasión la CTM haga un buen uso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, ya que sus anteriores actuaciones han dejado mucho que desear. (en pro de la clase obrera);

-Reprivatización y/o cierre de empresas paraestatales del sector agropecuario: "Se estudia la posibilidad de cerrar FERTIMEX". (133).

En cuanto a la situación económica internacional, el panorama no es muy favorable para México. El desorden prevaeciente en el mercado internacional, especialmente, para el caso del petróleo y materias primas, condicionan la acuación libre y soberana de nuestro país.

El principal comprador de este tipo de bienes es Estados Unidos, cuyas características económicas se pueden resumir en los siguientes aspectos: "Nuestro vecino creció 2.3% en 1985, significativamente menos que en 1984 (6.6%). El índice de precios al consumidor lo hizo en 3.6%, lo cual refleja que no perdió la estabilidad. El ingreso personal aumentó durante todo el año; la tasa de desempleo abierto se redujo hasta el 6.9% y declinaron las de interés. El comportamiento de los agregados monetarios M2⁺ y M3⁺⁺ estuvo acorde con los objetivos de la Reserva Federal; aunque M1⁺⁺⁺ registró avances por arriba de lo esperado, ello no tuvo efecto en los precios ante un equilibrio en la demanda de dinero. El gasto gubernamental se elevó 5.5%; el efectuado en defensa y el federal alcanzaron importantes avances, mientras que el estatal y el local mostraron ritmo moderado. Para 1986 se espera que las erogaciones crezcan 1.9% en términos reales. La balanza comercial tuvo un déficit de 130 mil millones de dólares; se piensa en un monto igual este año". ()

(131) La Jornada, ALZA EN TASAS DE CREDITO PARA PRODUCTORES DEL CAMPO, 12/5/86, México, pp. 1 y 11

(132) Uno Más Uno, ENTREGARA CONASUPO TODAS SUS TIENDAS AL MOVIMIENTO OBRERO, México, 27/5/86, pp. 1 y 5

(133) Ovaciones, Segunda Edición, VENTA DE PARAESTATALES, 15/5/86, pp. 1 y 8

M2⁺ = M1+ depósitos de ahorro + cuentas de fondos mutuos.

M3⁺⁺ = M2+depósitos a largo plazo+depósitos en Eurodólares.

M1⁺⁺⁺ = circulante+cuentas de cheques+cheques de viajero.

Como puede apreciarse, Estados Unidos necesita dinero para continuar con su política de incremento en el gasto de defensa y su industria de guerra. La baja en los precios del petróleo es aprovechado por él y el resto de los países industrializados, en impulsar sus economías.

La economía europea presenta las siguientes características:

"En 1985 las principales naciones tuvieron crecimiento satisfactorio, - 2.7% en promedio, pero los resultados de la lucha contra la inflación fueron irregulares. Según datos preliminares, el PNB de Alemania aumentó 2.3% el de Inglaterra 3.4% el de Italia 2.6% y el de Francia 1.4%. En cuanto a precios, Alemania es el país que más éxito ha tenido (subieron 1.8%) e Italia el que más problemas ha enfrentado (alza de 8.6 %). Las cifras de desempleo abierto siguen altas (11.3% en promedio); aún cuando representan un serio problema, el avanzado sistema de seguridad social aminora las repercusiones negativas" (134).

COMERCIO INTERNACIONAL AGROPECUARIO

"El deterioro en los últimos años del balance comercial se explica más por baja en el valor de las exportaciones que por cualquier otra razón. En los últimos dos años se ha reducido la cantidad importada por la buena producción, además de que las cotizaciones en el mercado mundial han estado deprimidas. Las ventas como porcentaje de la producción agrícola han declinado a partir de 1980; inicialmente, por la sobrevaluación del peso, que les restaba competitividad, y por las políticas de estímulo a través de altos subsidios para la siembra de granos y oleaginosas. Más adelante, en 1982, su valor aumentó parcialmente en comparación con el resto de la agricultura por cambios en la paridad del peso y desplome del mercado interno. Y aunque el volumen de muchos productos se han incrementado por la merma en sus precios internacionales, el valor total disminuyó el año pasado.

La actividad comercial ganadera ha demostrado una tendencia más inestable que los productos agrícolas. Sobre todo, México exporta al mercado estadounidense ganado bovino, por lo que está sujeto al ciclo de producción ganadera de ese país, además de responder a la demanda interna. Las compras en gran parte son de animales destinados a mejorar y elevar el hato nacional, por lo cual reflejan más las expectativas de los pa-

naderos que la situación actual de los mercados de consumo interno". (135)

En este panorama, México con tanta necesidad de recursos financieros, planea e instrumenta una serie de políticas económicas que como todos sabemos, deben ser revizadas y aprobadas por nuestros acreedores internacionales. De ahí que la situación económica internacional, también constituya una restricción para el buen funcionamiento del SIEPA.

Relaciones con el sector empresarial y con el exterior:

México ha adoptado una política de desarrollo económico mixto, en el que los empresarios han jugado un importante papel. En ciertos períodos de la historia de México, ambos han establecido alianzas sobre todo económicas, en tanto que en otros períodos, la relación entre ambos es conflictiva, tal como sucede últimamente. Uno de sus principales representantes, Chapa Salazar, presidente de la CONCANACO, expresó en fecha reciente (mayo de 1986) que la participación del Estado debiera ser en los siguientes aspectos: "privatización de la economía; descentralización; efectivo combate a las causas de la inflación; productividad para elevar los niveles de vida de la población; respecto a los derechos y libertades; mayor responsabilidad empresarial para asumir el protagonismo que le corresponde; una educación de la juventud y de la niñez acorde a lo que ha sido, es y debe ser el país; asumir una verdadera mentalidad exportadora y ser promotores del turismo". (136) Y para ello no sólo reclaman y exigen mayores canonjías en la economía, sino también desean y se disputan el poder. Creándose con ello un clima de inestabilidad que dificulta la instrumentación eficiente del SIEPA.

En cuanto al aspecto de las relaciones internacionales y especialmente con los Estados Unidos, país vecino, principal acreedor de nuestras deudas y principal mercado de nuestros productos, las relaciones son muy difíciles. Especialmente, desde principios de este año se han incrementado las fricciones. Es preciso recordar que en el mensaje del día 21 de febrero de este año, el presidente orientó su mensaje hacia el exterior, esto se desprende de la intensa actividad (previa al mensaje) a nivel internacional de funcionarios

(135) Revista BANAMEX, EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO, Núm. 725, Abril de 1986, Comercio Internacional Agropecuario. P. 174.

(136) Ibid., p. 175

mexicanos, así como algunas declaraciones de altos funcionarios del gobierno de los Estados Unidos. El Presidente de la Madrid expresamente en este mensaje señaló: "... nosotros decidiremos cuáles, cuándo y cómo serán nuestras acciones para enfrentar este reto. No permitiremos que del exterior pretendan imponernos el camino a seguir." (137)

Por ello el Presidente anunció que esa misma semana se iniciarían negociaciones con la comunidad financiera internacional en las cuales se plantearían los siguientes criterios:

- 1.- Ajuste del servicio de la deuda a la capacidad de pago del País.
- 2.- Mecanismo eficiente del financiamiento y reducción de su costo.
- 3.- Apertura de mercados que nos permitan exportar
- 4.- Ambiente internacional propicio para encontrar soluciones operativas y expeditas.

El climax negativo de las relaciones con los Estados Unidos fue alcanzado recientemente por las declaraciones que recientemente hizo un Senador de los Estados Unidos Jesse Helms en el sentido de la ineficiencia del Estado mexicano y la corrupción y el narcotráfico principalmente. Pues bien la difícil situación económica nacional, los problemas de la economía internacional, las álgidas relaciones del Estado con los empresarios y los Estados Unidos constituyen una seria limitante, ya que cada vez se estrechan más los canales de comunicación entre el grupo de agentes que pueden trabajar con el objeto de concertar un arreglo económico que beneficie no solo a ciertos grupos, tales como el empresarial, al PRI, a los Estados Unidos sino a toda la sociedad mexicana.

Además de las restricciones antes señaladas existen muchas más, tales como los intermediarios, los caciques, grupos de presión interna, sindicatos, entre otros, que limitan el funcionamiento óptimo del SIEPA, aquí sólo se han presentado los que se consideran son más importantes.

TOMADOR DE DECISIONES

Para establecer los tomadores de decisiones del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria es necesario definir los tipos de

(137) La Jornada, Op. Cit., 28/ 5 1986, p.12

decisiones que existen.

Generalmente se dice que una decisión es la conclusión de un proceso de análisis racional por parte de quien decide (tomador de decisiones). Se llama proceso de decisiones a un conjunto de decisiones secuenciales, es decir, cuando la conclusión de un proceso de análisis puede considerarse como el inicio de otro proceso parecido, esto es, decisión-resultado-comunicación-evaluación-decisión.

Primera clasificación (información disponible)

De acuerdo con el grado de información de que dispone el tomador de decisiones con respecto a la probabilidad de ocurrencia de los diversos estados del medio: (estos últimos son el conjunto de restricciones y factores que afectan el logro de los objetivos planteados, encontrándose fuera del control del tomador de decisiones).

- Decisiones en condiciones de certeza: Estas ocurren cuando el tomador de decisiones conoce el estado de la naturaleza que ocurrirá con una total o absoluta certeza.
- Decisiones en condiciones de riesgo: Estas se presentan cuando en el momento de tomar la decisión, el tomador de decisiones no puede estar completamente seguro acerca de cuáles serán todos los resultados de cualquier acción que haya tomado. Esto es, se desconocen las probabilidades de ocurrencia de los diversos estados naturales pertinentes al problema de decisiones considerado.
- Decisiones en condiciones de incertidumbre: Este tipo de decisiones tienen lugar cuando el tomador de decisiones se enfrenta con situaciones que nunca ocurrieron y que quizás no se repitan de esa misma forma en el futuro previsible. Por lo que el tomador de decisiones se encuentra en la situación de incapacidad para estimar la probabilidad de que se produzcan cada uno de los estados naturales:

Segunda clasificación (importancia dada o no al proceso de decidir)

Las instituciones, las organizaciones son sistemas telcológicos, es de-

cir, con objetivos y metas, orientados hacia su consecución. Cuando los tomadores de decisiones estructuran sus decisiones en patrones o estándares, la toma de decisiones corresponde a un modelo cerrado (138) cuya característica es la asignación mínima de importancia al ambiente y al complejo proceso de decidir en sí. De aquí surge el famoso principio de la racionalidad limitada de H.A. Simon la cual se expresa así: "... los individuos rara vez se esfuerzan por encontrar al alternativa óptima en una situación de decisiones determinadas; por el contrario, lo que hacen es definir, en un sentido limitado, los resultados a los cuales juzgan suficientemente buenos. Luego, escogen una alternativa que probablemente puede lograr uno de estos conjuntos de resultados suficientemente buenos". (139)

En tanto que en los modelos abiertos de decisión sucede lo contrario: los objetivos que se plantean se aproximan a un nivel de aspiración sin predeterminación de los mismos, se diría en una estructura "creativa"; no hay una predeterminación de todos los cursos de acción de sus resultados ni de las relaciones entre las alternativas; hay procedimientos de búsqueda entre las alternativas factibles. Al ser un modelo de toma de decisiones abierto, estará continuamente influenciado por el ambiente, por lo tanto el tomador de decisiones tratará de buscar las alternativas que satisfagan cierto nivel de aspiración. (140)

Tercera clasificación (en función del nivel jerárquico dentro de la organización.

Una tercera clasificación se puede hacer en virtud del nivel jerárquico dentro de la organización, considerando a ésta como un sistema: (141) -decisiones estratégicas y -decisiones operativas. Las primeras se refieren a decisiones que modifican la estructura de un sistema en tanto que las operativas son decisiones rutinarias. Por ejemplo, una decisión estratégica sería la instrumentación de un Sistema Ejidal para la producción y comercialización agropecuaria en el Estado de México, y las de tipo operativo serían las decisiones que se tomen respecto a la forma como funcionará dicho sistema ejidal.

(138) Rheault, Jean Paul. INTRODUCCION A LA TEORIA DE LAS DECISIONES, Ed. Limusa, México, 1974, p. 42

(139) Ibid., p. 42

(140) Ibid., p.p. 43 y 44

(141) Presidencia de la República, BASE LEGAL Y LINEAMIENTOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA GLOBAL, SECTORIAL E INSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, Coord. Gral. de Est. Admvs. Núm 3, México, 1979, Capítulo III, pp.27-41

Para el caso que nos ocupa, el SIEPA, sería muy deseable que los tomadores de decisiones al tomar una decisión tuvieran en cuenta lo siguiente:

- a) realizar un análisis del conjunto de alternativas posibles, acompañadas por sus resultados ciertos y/o en condiciones de riesgo y/o en condiciones de incertidumbre según sea el caso;
- b) adoptar un criterio de decisión basado en marcos, referencias o preferencias para todos y cada uno de los resultados identificados;
- c) lograr la optimización de las consecuencias resultantes al tomar la decisión ya sea, la maximización de la producción, de generación de divisas, de exportaciones, condiciones de bienestar social, así como de la minimización de recursos tales como: costos sociales, desigualdades sociales, entre otros.

Los tomadores de decisiones en el SIEPA deberán analizar todas y cada una de sus decisiones bajo el enfoque de que el campo es una cuestión de sobrevivencia nacional prioritaria para el país y que por lo tanto las decisiones no pueden tomarse a partir de una perspectiva meramente administrativa y al margen de las opiniones de todos los actores del proceso de producción en el campo, es decir, sus decisiones no deben reducirse a cálculos aritméticos de sumas y restas fríamente tecnocráticas, sino deben tener también muy en cuenta el trasfondo social que llevan implícitas. En general, este sería un buen tomador de decisiones en el ejercicio de la Administración Pública. Los tomadores de decisiones del Supremo Poder de la Federación los señala la Constitución Política Mexicana: (142)

-Presidente de la República (Poder Ejecutivo Federal)

-Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados (Poder Legislativo)

-Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de circuito colegiados en materia de amparo, Tribunales de circuito unitarios en materia de apelación y Juzgados de distrito. (Poder Judicial).

Específicamente en materia agraria, área de interés en este trabajo, el Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones: "La fracción XIII del artículo 27 Constitucional se refiere al Presidente de la Repú-

(141) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Art. 49: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejecución, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

blica como la Suprema Autoridad Agraria, frase que reitera el artículo No. 8 de la Ley de Reforma Agraria. Esta autoridad le confiere al ejecutivo federal, conforme el art. 27 y sus leyes reglamentarias: facultades administrativas y legislativas.

El Presidente de la República. de acuerdo con el Art. 27 Constitucional. tiene expresamente el poder de:

- a) reglamentar, cuando lo exija el interés público, o se afecten aprovechamientos, la extracción y utilización de aguas del subsuelo, e incluso establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional;
- b) otorgar concesiones, de acuerdo con las reglas y condiciones que señalan las leyes, para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la nación, con carácter de inalienable e imprescriptible;
- c) el establecimiento de reservas nacionales y su supresión, en los casos y condiciones que las leyes prevean;
- d) la resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población;
- e) la resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas;
- f) la fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tengan un fin agrícola;
- g) la declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y
- h) el nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario." (142)

Por lo que respecta al art. 8 de la Ley de Reforma Agraria, respecto a las atribuciones del Presidente de la República, señala lo siguiente:

(142) Carpizo, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, Ed. Siglo XXI, Tercera Edición, México, 1983, p. 154

"...está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas, siendo éstas las que ponen fin a un expediente de:

- I. Restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;
- II. Ampliación de los ya concedidos;
- III. Creación de nuevos centros de población;
- IV. Confirmación de la propiedad de bienes comunales;
- V. Expropiación de bienes ejidales y comunales;
- VI. Privación de derechos individuales de ejidatarios;
- VII. Establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales, y
- VIII. Las otras que señale esa ley." (143)

Además de lo anterior, en la propia Ley Federal de la Reforma Agraria encontramos las siguientes atribuciones importantes: "determinación de los volúmenes y gastos de agua de los ejidos y comunidades (art. 56); acuerdo o revocación para la explotación colectiva de todo un ejido (arts. 130 y 131); promoción para la formación de cooperativas de consumo manejadas por el ejidos (art. 188); modificar, sin compensación, los derechos de los usuarios sobre aguas de propiedad nacional de acuerdo con las leyes (art. 233); expedición de los certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuario (art. 259); resolución presidencial, o convenio entre las partes, para modificar o rectificar inscripciones del registro agrario nacional por error material o de concepto, pero si alguna de las partes fuere un núcleo de población o individuo integrante de ese núcleo, el convenio sólo surte efectos si lo aprueba el Presidente (art. 453), y resolución de las dudas que se presenten en la aplicación de esta ley (art. 480)." (144)

Como puede apreciarse, las facultades que en materia agraria le confieren las leyes al Presidente de la República son tan amplias y numerosas que lo constituyen indiscutiblemente en la máxima autoridad agraria.

De lo anteriormente expuesto, los tres poderes de la Unión toman decisiones fundamentalmente de tipo estratégico y eventualmente de tipo operativo.

(143) Ibid., p. 155

(144) Ibid., p. 156

Otros tomadores de decisiones.

En la práctica, los tomadores de decisiones del SIEPA son: -Presidente de la República; -mandos medios superiores v superiores de la SARH y de la SRA; -mandos medios superiores y superiores de las instituciones y entidades del sector agropecuario; -dirigentes de las máximas organizaciones camuesinas: Confederación Nacional Campesina; Central Campesina Independiente; Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad y Consejo Nacional Agropecuario.

De estos tomadores de decisiones, el Presidente de la República toma decisiones estratégicas. La SARH y la SRA toman decisiones de tipo estratégico y de tipo operativo. Estas instancias de la Administración Pública se constituyen en instancias de preparación de decisiones, realizando en sus respectivos ámbitos y niveles de competencia, las funciones relacionadas con los procesos administrativos básicos del quehacer público, es decir, la planeación de actividades, la programación y presupuestación de las mismas y las evaluaciones de los procedimientos y resultados obtenidos; observándose diferencias en los niveles de agregación y responsabilidad.

Veamos a continuación los asuntos que les compete a la SARH y a la SRA señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1985):

"Art. 35. A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;
- II. Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;
- III. Encauzar el crédito ejidal, agrícola y forestal y ganadero, en coordinación con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria, y

- administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;
- IV. Determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario, en torno a programas regionales y nacionales, con la participación de las autoridades locales que corresponda;
- V. Fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola;
- VI. Organizar y administrar los servicios de defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal, considerando la producción de fármacos biológicos destinados a la población animal;
- VII. Establecer los controles que se estimen necesarios para garantizar la calidad de los productos que se utilicen en la alimentación animal;
- VIII. Coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda.
- Siendó éstos asuntos algunos de los más importantes a cargo de la SARH.

Ahora señalemos los asuntos que competen a la SRA:

Art. 41 .- A la Secretaría de la Reforma Agraria, corresponden el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Aplicar los preceptos agrarios del Art. 27 Constitucional así como las leyes agrarias y sus reglamentos;
- II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y agua a los núcleos de población rural;
- III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;
- V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;
- VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales.

Estos asuntos son algunos de los más importantes que tiene a su cargo la SRA.

Específicamente para el caso de la SARH, como una de las dependencias coordinadoras del subsector alimentos tiene a su cargo: "...tutelar o armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales, con la idea de coadyuvar a la realización del quehacer público en su conjunto, constituyéndose, por ello, en el canal de integración y presentación de los planes y programas de dichas entidades ante las dependencias responsables de las decisiones a nivel global. Queda a su cargo la vertebración de los objetivos y metas institucionales con los correspondientes al sector administrativo de que se trate, buscando que éstos a su vez se deriven de los objetivos y metas que, a nivel de una mayor agregación establezcan, en función de la programación económica y social y de las políticas generales para cada sector, las dependencias de orientación y apoyo global". (145) De ahí la naturaleza de sus decisiones de tipo estratégico y de tipo operativo.

Para el caso de las entidades paraestatales, sus decisiones son típicamente operativas debido a lo siguiente: "Aunque conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, quedan obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto, por lo que su autonomía debe entenderse como el ejercicio de una necesaria libertad de acción dentro de los marcos normativos globales y sectoriales, lo que se consigue al establecer como conducto para sus relaciones con el Ejecutivo Federal a la coordinadora del sector respectiva." (146)

Finalmente, el tipo de decisiones que toman la CNC, la CCI, la CNPP y el CNA son de tipo operativo ya que desde su constitución se han convertido en pilares del Estado Mexicano posrevolucionario. Estas agrupaciones han contribuido a frenar los movimientos populares contrarios a los intereses del Estado, limitando su papel a "obedecer" los deseos de la autoridades a cambio de decisiones que favorecen a sus dirigentes. Además de que el porcentaje de trabajadores organizados en el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca) es de aproximadamente un 3% (147), obedeciendo este bajísimo índice a que la organización sindical en el campo, tradicionalmente ha sido escasa

(145) Presidencia de la República, Op. Cit., p. 30

(146) Ibid., p. 31

(147) Trejo Delarbe, Raúl, EL MOVIMIENTO OBRERO: SITUACION Y PERSPECTIVAS, México hoy, Pablo González Casanova y Enrique Florescano (comp.) Ed. Siglo XXI, México 1984, p. 125

en tanto que allí el control de las agrupaciones corporativas ha descansado en la dispersión de los trabajadores.

Para concluir este apartado es interesante señalar que las decisiones del Ejecutivo Federal, trascienden la administración e influyen en la vida cotidiana de los ciudadanos, aún sobre quienes nada tienen que ver, aparentemente, en las funciones del Gobierno o de la política.

"Con frecuencia se escucha el símil que compara a la Administración Pública con una pirámide en cuya cúspide se ubica el Presidente de la República. Sólo él tiene la visión de conjunto, el panorama completo de la administración; sólo él recibe información de las distintas áreas y, por tanto, únicamente él está en posibilidad de evaluar su implicación en términos de una decisión.

En ausencia de un gabinete que colectivamente tome determinaciones que influyan sobre varias áreas de la administración, el Presidente debe intervenir decidiendo la política a seguir cuando se involucra a dos o más sectores administrativos." (148)

Así pues, el Ejecutivo Federal posee un extraordinario liderazgo, así como una autoridad sin límites sobre los otros Poderes de la Unión de ahí que como lo señala Carpizo: "Sus decisiones sólo tienen el límite determinado por la existencia de unos cuantos factores de poder". (149)

COMPONENTES

El análisis de los componentes del SIEPA se llevará a cabo a partir de las funciones que ellos realizan en el sistema, específicamente en los lineamientos de política sectorial, lo que permitirá examinar cada uno de ellos (lineamientos) como fases del sistema total de manera directa, sin necesidad de subdividirla, permitiendo asimismo tener una visión de conjunto. La separación que se hará de los componentes del SIEPA responde exclusivamente al hecho de obtener información que permita decir si el sistema está operando adecuadamente.

(148) Pagaza Pichardo, Ignacio, Op. Cit., p. 213

(149) Carpizo, Jorge, Op. Cit. p. 9

Para ello es necesario analizar los contenidos de los lineamientos para determinar, quienes a partir de sus funciones serán las instancias abocadas a darle consecución a los objetivos planteados en el SIEPA:

-Avanzar en el logro de la soberanía alimentaria y el bienestar social rural.

-Abatir el volumen actual de importaciones y contribuir a una mayor captación de divisas.

-Racionalizar la aplicación de los recursos financieros.

-Impulsar el proceso de modernización administrativa.

-Optimizar los resultados del Sector.

Ahora bien, los lineamientos de política sectorial agropecuaria definidos por el Ejecutivo Federal son: (150)

1. Gasto Público, 2. Estructura del Sector Público, 3. Ingresos Públicos, 4. Política Crediticia, 5. Política de tasas de interés, 6. Política cambiaria, 7. Política Comercial, 8. Inversión Extranjera, 9. Turismo y 10. Política de Aumento de Eficiencia y Productividad.

A continuación se presenta el análisis de los 10 componentes del SIEPA:

1. Gasto Público.

Este componente tiene a su cargo tres funciones:

.Suministrar oportuna y eficientemente los recursos financieros en respuesta a las prioridades del Sector.

.Revisar los presupuestos del Sector Paraestatal.

.Promover la participación en el financiamiento por parte de los gobiernos estatales y productores en proyectos prioritarios para ambos.

Ahora bien, las instancias de la Administración Pública encargadas de que se cumpla con este lineamiento son fundamentalmente la SHCP y la SPP, y en menor medida los gobiernos de los estados y los productores.

La SHCP tiene señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública en su Art. 31 las siguientes atribuciones:

-"Establece y conduce la política de ingresos, incluyendo la fiscal en sus componentes de política tributaria, derechos, precios y tarifas del sector público, coordinación fiscal con los estados e ingresos de

las entidades paraestatales.

- Otro tanto ocurre con la política monetaria en sus elementos de oferta y velocidad del dinero e intermediación financiera pública y privada, así como la política de deuda pública interna y externa.
- Decide y administra la política de estímulos fiscales al sector privado en consulta con otras dependencias, particularmente SECOFIN y SEMIP.
- Decide la política de crédito, conduce al sistema bancario del país, a través del banco central; opera la banca nacional de desarrollo y administra todas las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito. " (151)

La actuación de la SHCP se dirige fundamentalmente hacia la primera función de este componente.

La SPP tiene señalados en el Art. 32 de la LOAPF sus atribuciones, las cuales pueden agruparse en las áreas siguientes: (152)

- planeación; -programación; -presupuestación; -evaluación; -información;
- desarrollo de personal; -modernización administrativa.

Esta Secretaría para cumplir con la segunda función del componente Gasto Público, desplegará sus acciones en el área de evaluación. En ambas Secretarías, recae la mayor parte de responsabilidad para el cumplimiento de este primer componente, observándose en consecuencia muy poca participación real y efectiva de los estados y productores, ya que su participación se circunscribe a la cuestión del financiamiento de proyectos seleccionados de manera "coordinada". Existiendo en consecuencia una clara centralización casi absoluta de la toma de decisiones en este renglón.

2. Estructura del Sector Público.

Este segundo componente contempla las siguientes funciones:

- .Reforzar el proceso de modernización y simplificación administrativa;
- .Revisar las entidades paraestatales con criterios de prioridad y estrategia para el desarrollo del país;
- .Fortalecer las acciones de coordinación interinstitucional para lograr

(151) Pichardo Pagaza, Ignacio, Op. Cit., p. 245

(152) Ibid., p. 246

una eficiente asignación de los recursos destinados al apoyo y fomento de la producción.

Las instancias abocadas al cumplimiento de este segundo componente son: la SARH y la SPP. La primera de ellas tiene el sustento de sus atribuciones en el Art. 35 de la LOAPF, como se vió anteriormente (en el rubro de tomadores de decisiones), siendo éstas básicamente las siguientes: " la programación, fomento y asesoramiento técnico de la producción agrícola, forestal y ganadera; crédito ejidal; organización de productores agrícolas; fomento y promoción de industrias agropecuarias; control de recursos y su regulación; y fomento de las investigaciones agrícolas ganaderas, avícolas, agrícolas y silvícolas." (153)

Además de que como coordinadora del subsector alimentos, su participación no sólo se circunscribe a los aspectos meramente presupuestales sino también como instancia tutelar o armonizadora de las acciones del conjunto de entidades paraestatales que coordinan, constituyéndose en "el canal de integración y presentación de los planes y programas de dichas entidades ante las dependencias responsables de las decisiones a nivel global. Queda a su cargo la vertebración de los objetivos y metas institucionales con los correspondientes al sector administrativo de que se trate, buscando que éstos a su vez se deriven de los objetivos y metas que, a nivel de una mayor agregación establezcan, en función de la programación económica y social y de las políticas generales para cada sector, las dependencias de orientación y apoyo global." (154)

Funciones específicas que irán encaminadas a la realización de la tercera función genérica de este segundo componente.

Por lo que respecta a la SPP, con anterioridad se han mencionado sus atribuciones. Específicamente en el área de modernización administrativa le permitirán abocarse a las dos primeras funciones de este componente. La eficiencia con que la SPP trabaje en la modernización administrativa en el sector agropecuario, muy seguramente se verá mermada por que en este renglón, los problemas no son sólo administrativos sino también políticos.

(153) Paganza Pichardo, Ignacio, Op. Cit., p. 275

(154) Base Legal y lineamientos...Op. Cit., p. 30

En este segundo componente hay una ausencia total de la participación de los principales actores de la producción agropecuaria, centralizándose todo el poder decisonal, prácticamente en una sola Secretaría; la SPP.

Los siguientes tres componentes del SIEPA, serán analizados en bloque, ya que como se verá en su análisis guardan estrecha relación entre sí: 3. Ingresos Públicos, 4. Política Crediticia y 5. Política de tasas de interés.

3. Ingresos Públicos.

Las funciones de este tercer componente brevemente resumidas son las siguientes: perfeccionar los procedimientos de cobro por los servicios de dotación de agua; instrumentar un esquema de corresponsabilidad en la operación, conservación y mantenimiento de las obras de infraestructura entre la SARH y los beneficiarios y readecuar los precios y tarifas de los bienes y servicios que generan las entidades paraestatales.

4. Política Crediticia.

Las funciones de este componente son las siguientes: promover apoyos crediticios al sector agropecuario provenientes de la banca comercial y de fomento; instrumentar acciones coordinadas con los organismos paraestatales de apoyo financiero al sector que permitan compartir riesgos de cultivo e impulsar el apoyo crediticio de la banca comercial a los productores agropecuarias y forestales de exportación.

5. Política de Tasas de Interés.

Sus funciones para este quinto componente son: promover tasas de interés preferencial; coordinar a la SHCP y a la Banca de Fomento Agropecuario, a fin de que los estímulos que se otorguen, beneficien a productores y actividades prioritarias.

Para llevar a cabo las funciones de estos tres componentes se requiere de la participación de la SHCP, la SARH así como de las entidades del sector agropecuario.

Estos componentes si son sujetos de una evaluación funcional, puesto que se han empezado a instrumentar decisiones muy concretas al respecto. En lo que lleva de vida el SIEPA (casi tres meses) las decisiones tomadas en poco o nada están contribuyendo al logro del objetivo fundamental del sistema: la autosuficiencia alimentaria. Analicemos el porqué de esta afirmación. A un mes y días de haber dado a conocer el SIEPA, los incrementos en insumos agrícolas básicos fijados por el Gobierno son de hasta un 170% (159 : "A un mes de que se presentó el SIEPA por parte de la SARH, la agricultura nacional entra en un período de prueba extraordinario, marcada por las diferencias entre la declaración y los hechos. Algunos investigadores preveen una caída en la producción de varios productos. De acuerdo con información de la SARH, Banco Nacional de Crédito Rural, Fertilizantes Mexicanos, el Banco de México, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera y la Coordinación de Sistemas de Información de la CNC, el presente ciclo agrícola tendrá, entre otras, las siguientes características: créditos, 125% más caros para los productores de bajos ingresos acreditados por FIRA, del Banco de México, en el caso de financiamiento de avío, y de 120% para créditos refaccionarios. Estos porcentajes afectan a los ejidatarios que tuvieron oportunidad de acceder a los recursos crediticios.

En el primer caso, la tasa de interés del crédito de avío pasó de 31.5% a 71%, y en el segundo subió de 29.5% a 65%. En todo caso, representan los incrementos porcentuales más altos jamás registrados. Entre las tasas de interés del BANRURAL que regían para el ciclo primavera-verano del año pasado y del presente hay un incremento de 63%.

Algunos fertilizantes deberán comprarse en el presente ciclo hasta 170% más caros que el año pasado. Otro de los insumos básicos, las semillas certificadas, tienen precios practicamente inalcanzables. Por ejemplo, una tonelada de maíz h-421 vale 600,000 pesos, a precio de la paraestatal Productora Nacional de Semillas. Ello equivale a 12 toneladas de grano al precio de garantía vigente de 53,300 pesos. " ()

Ante esta situación es necesario que el diseñador del SIEPA analice clara y perfectamente la contribución de éstos componentes al buen funcionamiento del Sistema, por lo que será necesario realizar una serie de modificaciones inclusive a nivel de "trueque" con los tomadores de decisiones. En la medida que éstos comprueben la fuerte relación de los componentes: ingresos públicos, política crediticia y política de tasas de interés con la medida de eficiencia del sistema total, podrá establecerse una adecuada negociación. Por ejemplo el "trueque" podría hacerse en relación con el componente Turismo, ya que como se verá más adelante, éste puede ser perfectamente concebido como un agregado al SIEPA, sin guardar una relación clara y estrecha con los objetivos perseguidos por el Sistema.

Nuevamente en estos tres componentes hay una ausencia total de participación de quienes están estrechamente vinculados en la producción agropecuaria, las decisiones son centralizadas en dos Secretarías de Estado: SARH y SHCP.

6. Política Cambiaria.

Este componente dentro del SIEPA tiene a su cargo las siguientes funciones: racionalizar la adquisición en el exterior del sector agricultura y recursos hidráulicos y promover la sustitución de importaciones, impulsar las exportaciones y el intercambio comercial.

La SARH, la SECOFIN así como la SHCP serán las encargadas de llevar a cabo éstas funciones. La SECOFIN tiene señaladas sus atribuciones en la LOAPF en su art. 34, las cuales básicamente se resumen en las siguientes: "Desde el punto de vista administrativo, sus atribuciones se dividen en atribuciones de fomento, normativas y de regulación, por un lado; y operativas por el otro. Desde el ángulo de su contenido, las funciones se relacionan con la organización de la distribución comercial, por un lado; y por el otro, el fomento de la industria que no es propiedad del gobierno federal. En materia de comercio interior, el principal trabajo consiste en la fijación de los precios oficiales a numerosos productos sujetos a precio oficial, interviene en la producción industrial cuando afecta a la economía general del país. También regula y orienta

la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; regula la industria de transformación. Finalmente las atribuciones referidas al comercio exterior contemplan aspectos de fomento general y de política de estímulos". (156)

Hasta la fecha la evaluación que se puede hacer a este componente es en sentido negativo, ya que en materia de impulso a las exportaciones su actuación va encaminada al paulatino abandono del campo. Los elevados impuestos a la exportación originan que los productores reciban menos utilidades que en años anteriores. los mecanismos de asignación de dólares preferenciales al arro están fallando: "...pese a la óptima cosecha de café, y a los excelentes precios internacionales por la sequía en Brasil, los productores recibieron menos utilidades que el año pasado por los elevados impuestos a la exportación, reclamó al gobierno federal, no entregue dólares preferenciales para la importación de productos agropecuarios que existan en el mercado nacional Hernández Posadas". (157)

7. Política Comercial.

Las funciones de este componente son: estimular la competitividad de la producción agropecuaria en los mercados externos. Y atender fundamentalmente la producción de granos básicos, proponiendo medidas que consoliden la economía de los productores nacionales; sostener el apoyo a la producción de bienes exportables e impulso de aquellos que encuentren buenas perspectivas de mercado en el exterior; garantizar que los productores agropecuarios oportunamente orienten sus actividades a la exportación aprovechando oportunamente los mecanismos que para ello se han diseñado mediante la coordinación de la SHCP y la SECOFIN ; disminuir el intermediarismo mediante el fortalecimiento de los vínculos con el sector comercio y el Sistema Nacional para el Abasto; promover convenios interinstitucionales que faciliten el proceso de producción-comercialización, para los cultivos prioritarios y establecer mecanismos para la integración de una canasta de importación para que las compras en el exterior se realicen a través de un sólo canal.

Para llevar a cabo estas funciones es necesario el despliegue de ciertas (156) Ibid., pp. 268 y 269
(157) La Jornada, EL CAMPO DESCAPITALIZADO, 4/6/86, p. 7

atribuciones de la SHCP, de la SECOFIN así como lineamientos estratégicos del Sistema Nacional de Abastos en el rubro de comercialización. Este segundo componente guarda una estrecha relación con el segundo objetivo del SIEPA, es decir, en la medida que la actuación de este componente sea eficiente, contribuirá al logro del objetivo encaminado a abatir el volumen actual de importaciones y contribuir a una mayor captación de divisas lo que a su vez redundará en un mayor beneficio para todo el Sistema. Sin embargo, con respecto a la propuesta de medidas que consoliden la economía de los productores nacionales, no está actuando de manera adecuada, además de lo expresado con anterioridad (tasas de interés, ingresos públicos y política crediticia) en estos momentos los precios de garantía asignados a los productos básicos como por ejemplo, el sorgo y el maíz no reportan utilidades a los productores, sino que tampoco se cubren en su totalidad los costos de producción, propiciándose con ello desalentar el cultivo de básicos y causar una falta de alimentos que resultaría muy peligrosa, como ya se ha señalado en este trabajo. Y en consecuencia no logrando de manera eficiente el logro del objetivo fundamental del SIEPA: la autosuficiencia alimentaria.

Por lo que respecta al renglón de exportación, en este componente, a la fecha no hay instrumentaciones que permitan realizar un mayor análisis respecto a la eficiencia de su funcionamiento.

8. Inversión Extranjera.

Para este octavo componente, las funciones a realizar son las siguientes: establecer normas que vinculen de manera directa a los productores nacionales e inversionistas extranjeros con un sentido nacionalista; promover el desarrollo de los programas de siembra-exportación para que los inversionistas extranjeros contribuyan con sus recursos a reactivar la economía del sector, en especial la de productos exportables.

La SECOFIN es la instancia de la Administración Pública Central, encargada de llevar a cabo estas funciones en virtud de las atribuciones que la LOAPF le señala.

A la fecha y en relación con la instrumentación del SIEPA, la evaluación de este componente, además de su corto tiempo, resulta difícil determinar sus funciones por lo contradictorio de las fuentes de información disponibles. Mientras que el Subsecretario de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia Tecnológica, manifestó en fecha reciente (mayo de 1986) lo siguiente: "Mínima inversión extranjera en el agro y así se quedará: es área prioritaria y estratégica de la Nación que debe protegerse al máximo. Las transnacionales sólo participan en la industrialización y comercialización. Claras y firmes las normas que rigen el comportamiento de los capitales externos." (158) Y añadió: "en lo que se refiere a siembra, recolección, mejoramiento de semillas y otros rubros fundamentales del agro, se encuentran en manos de mexicanos y de ahí no saldrán". (159)

Otro estudio realizado por la FAO y el Banco de México, señalan lo contrario en relación con el abasto de semillas certificadas a los productores: "Frente a una creciente participación de las transnacionales y las compañías privadas en el control de semillas certificadas, materia prima para la producción agrícola, la paraestatal Productora de Semillas (PRONASE) pierde terreno y actualmente abastece sólo 30% de la demanda del insumo básico y trabaja a la mitad de su capacidad." (160)

Por otro lado los hechos demuestran que este componente no opera con la eficiencia debida para el funcionamiento del sistema; veamos algunos casos reales: "La desproporción de ganancias que llevan la miseria al campo y engordan las arcas de transnacionales de alimento, fue denunciada por la CNC; señalando los abusos que son cometidos por las transnacionales en términos de comprarles la producción de sus granos a precios muy por debajo del precio de garantía." (161). Otro caso más, el pasado junio de 1986 se publicó la siguiente noticia: "...pues si se le dió "chance" a IBM argumentó la empresa Hewlett Packard ¿por qué a nosotros no?. Y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, ante el contundente razonamiento, le permitió instalar una planta de microcomputadoras con capital 100% extranjero. Luego, otras dirán: "Si se le dió a IBM y a Hewlett Packard..." (162).

(159) La Jornada, FACTIBLE AUMENTAR LA PRODUCCION EN 40% PRONASE", 9/5/86, México, p. 13

(160) Ovaciones, Segunda edición, Op. Cit., 8/5/86, Primera plana

(161) Ibid., p. 1 y 8

(162) La Jornada., EMPRESA, 4/6/86, p. 11

De cualquier forma, independientemente de las "contradicciones" anteriores en las diversas declaraciones, si no hay un estricto apego a la legislación en materia de inversión extranjera en el agro mexicano, aunque este componente: inversión extranjera a corto plazo coadyuva a logro de los objetivos del SIEPA a mediano y largo plazo no solamente se producirá una descapitalización del campo, sino también se tendrá una fuerte dependencia hacia las transnacionales y con ello una inevitable ingerencia de países extranjeros en asuntos eminentemente nacionales.

9. Turismo

Las funciones que este componente ha de realizar según el SIEPA son: coadyuvar al abasto de productos agropecuarios a las zonas turísticas; procurar el suministro suficiente de agua en bloque a los centros turísticos, creándose y protegiéndose áreas verdes de esparcimiento y realizar acciones conjuntas para la protección de cuerpos de agua natural y artificiales.

Al revisar estas funciones, queda manifiesto que éste no es un verdadero componente del SIEPA, en términos del enfoque de sistemas, ya que la eficiencia en el cumplimiento de las funciones en nada contribuye para el desarrollo eficiente del sistema total. Esto es, no contribuye a la consecución de los objetivos del SIEPA, pero sobre todo en el objetivo principal del sistema: lograr la soberanía alimentaria y el bienestar social rural.

Además de lo anterior, el componente TURISMO pertenece a SECTUR, y en este caso la SARH se constituye en apoyo para la consecución final y real de este componente: incrementar la infraestructura para apoyar el turismo.

10. Política de aumento de eficiencia y productividad.

Si se estableciera una jerarquía entre los componentes del SIEPA, en relación con la actuación total (eficiencia) del sistema, este componente sería la piedra angular del SIEPA, ya que se constituye en el procesador de todos los recursos destinados al SIEPA. Esquemáticamente sería de la forma siguiente:

<u>RECURSOS</u>	<u>PROCESO</u>	<u>PRODUCTOS(prioritarios)</u>
.Gasto Público .Estructura del Sector Público .Inversión extranjera (limitada y a corto plazo)	Política de aumento de eficiencia y productividad	.Soberanía alimentaria .Bienestar Social rural .Mayor captación de divisas.

Los componentes: Ingresos Públicos, Política Crediticia, Política de Tasas de Interés, Política cambiaria e Inversión Extranjera (a largo plazo) han salido de este esquema como recursos, debido que ya ha quedado señalado que su inclusión en el SIEPA no coadyuva al buen funcionamiento del Sistema, corresponde a muy diversos intereses ajenos a la problemática del campo, tales como la disminución del gasto público, restricción señalada por el FMI.

Las funciones de este componente son: concertar con los productores compromisos de producción y productividad; apoyo al esfuerzo de productores en el mejoramiento de la producción y productividad; ajustar las metas de las entidades coordinadas sectorialmente propiciando incrementos en la productividad, reducción de costos y mejoramiento de la calidad de servicios y productos; instalar subcomités de Desarrollo Rural en los COPLADES como única instancia de coordinación interinstitucional e intergubernamental a nivel de entidad federativa para contribuir al logro de la eficiencia en las actividades operativas; supervisar la instrumentación y aplicación de los recursos presupuestales a los programas prioritarios, así como el reforzamiento de las medidas de vigilancia y control sobre las responsabilidades de los servidores públicos; promover una mayor participación de los productores en el seguimiento de las acciones del Sector en todos los niveles de acción.

Este es el único de los 10 componentes del SIEPA, que efectivamente plantea la participación de los productores. Participación aún débil, ya que todas las actividades operativas quedan en manos de los Subcomités de Desarrollo Rural, como instancia coordinadora, así como de las entidades parastatales del sector, muy seguramente integrados por gente poco pre-

parada en los problemas del campo, es decir, por tecnócratas.

Los sistemas ejidal y municipal no tienen en el contexto de este planteamiento una clara intervención.

Por lo que respecta a la responsabilidad de los servidores públicos, le corresponde a la SCGF, a través de sus atribuciones señaladas en el art. 32 bis, realizar funciones de este componente para coadyuvar al logro de los objetivos del SIEPA. La evaluación de su actuación hasta la fecha no es en sentido positivo. No obstante, las casi diarias quejas y denuncias de corrupción ineficiencia y malos manejos en los recursos, entre otros hechos, no se conocen de acciones concretas llevadas a cabo.

En cuanto a la aplicación de los recursos asignados, conforme a lo planeado es la SPP quien en su atribución evaluatoria, verificará la inversión de los fondos federales y la aplicación de transferencias se lleve a cabo conforme lo establece este componente, es decir, supervisión a los programas prioritarios.

La evaluación de la aplicación de recursos es uno de los serios problemas que enfrenta la SPP, ya que éstos no son sólo de naturaleza administrativa o técnica sino políticos, lo que dificulta la realización eficiente de esta función.

A la fecha en este aspecto evaluativo no es posible conocer la actuación de este componente en esta área debido al poco tiempo de vida que lleva el SIEPA.

Con respecto a la coordinación de las entidades del sector agropecuario en términos de ajustar sus metas propiciando incrementos en la productividad, las entidades se han trazado metas que superan todo contexto real y alcanzable, careciendo no sólo de infraestructura y recursos de todo tipo, incluyendo a los financieros (los más escasos) sino sobre todo de TIEMPO.

Veamos un ejemplo de esta última situación, PRONASE tiene señalado como meta para 1986 en el SIEPA la generación de 233,000 toneladas de semi-

llas certificada, sin embargo: "...el abasto de PRONASE pasó del 30% del total de semillas utilizadas en 1978, al 56% en 82, y de ahí empezó a caer y sólo dos años después, apenas abasteció 30% del volumen empleado en los productos básicos. Además solamente cumplió el 50% de las metas programadas por ciclo agrícola durante 1982, 1983 y 1984. Al estudiar en detalle el proceso productivo, indican que los procesos de certificación no se cumplen. En primer término, se deben producir semillas básicas para la producción de las registradas y finalmente las certificadas, el problema empieza en la investigación. El Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA) no realiza una entrega regular y sistemática de semillas genéticas o básicas a PRONASE, quien al recibirlas las manda a un proceso de multiplicación en campos bajo contrato con productores y, en muchos casos, se pierde la identidad genética y la pureza. El INIA entregó en los últimos cinco años, un volumen de semillas básicas equivalente al 30% de los requerimientos de PRONASE. Pero, ciertas variedades "han presentado deficiencias genéticas con escasa productividad, insuficiente autofecundación, segregación y mezclas con los materiales originales. " (163)

Pronase no cuenta con un programa de purificación ni con un proceso sistemático de control y mantenimiento de identidad genética. Las mezclas y contaminaciones acusan el rechazo de lotes de multiplicación y disminución de potencial de producción. A la multiplicación de semillas no se le ha otorgado la importancia necesaria. Por otro lado, el 90% de la superficie destinada a semilla registrada se realiza bajo contrato con los agricultores, y el resto en campos directos de la empresa." (164)

De lo anteriormente expuesto este componente de Política de aumento de eficiencia y productividad deberá ser optimizado en todas y cada una de sus funciones, ya que de él depende en gran medida el logro de los objetivos del SIEPA.

Del análisis realizado sobre los componentes del SIEPA se desprende que la mayoría de los componentes están planteados con una visión netamente

(163) La Jornada, ESTUDIO FAO-BANCO DE MEXICO, 9/5/1986, p. 13

(164) Ibid., p. 14

tecnócrata carente de una visión política social.

Desafortunadamente por el corto lapso transcurrido en su instrumentación, el análisis sistémico del mismo no permite una evaluación de todos y cada uno de los componentes. Ha sido posible hacerla en algunos de ellos con un balance desfavorable, contradiciendo el marco de actuación del actual gobierno, en el sentido de que la atención al campo es PRIORITARIA.

Separabilidad

Para determinar si cualquiera de los componentes anteriores afecta la medida de eficiencia del sistema total, es conveniente analizar su separabilidad o no separabilidad.

Como ya se ha presentado en este apartado, los siguientes componentes: Gasto Público, Estructura del Sector Público, Ingresos Públicos, Política Crediticia, Política de Tasas de interés, Política cambiaria, Política Comercial, Inversión extranjera, Turismo y Política de Aumento de eficiencia y productividad, constituyen teóricamente el punto de partida para que las instancias señaladas de la Administración Pública Central y Paraestatal, los gobiernos de los Estados y los productores, desempeñen de una manera más eficiente sus funciones orientadas al logro de la autosuficiencia alimentaria, por lo tanto en teoría estos 10 componentes no son separables. Sin embargo, en la práctica se señalan especialmente dos componentes: Turismo e Inversión Extranjera (a largo plazo) como componentes separables por lo anteriormente expuesto.

Como ya se ha señalado, existen una serie de factores implícitos en la producción agropecuaria que afectan en menor o mayor grado la consecución de la autosuficiencia alimentaria, siendo algunos de ellos: Recursos disponibles; plagas, enfermedades y elementos meteorológicos; corrupción; estructura administrativa; situación económica del país y tiempo necesario para la instrumentación del sistema.

Por otro lado es difícil determinar con exactitud la participación de cada una de los componentes del SIEPA en su actuación para lograr la autosuficiencia, ya que se encuentran mezclados. Es decir, no se sabe

con exactitud la contribución de cada componente del SIEPA en la función conjunta de todos estos para la consecución de dicho objetivo. Además son productores de un producto final (productividad+) y sus funciones son también condiciones mínimas necesarias, aunque no suficientes para incrementar la producción agropecuaria, ya que se requiere de una mayor participación directa de los productores.

Los productores no son tan solo entes mecánicos, es decir, pasivos en la producción agropecuaria como los concibe prácticamente el SIEPA. Para aclarar más esta afirmación, conviene definir qué se entiende por una función activa y función pasiva(165):

Sean $M_1, M_2 \dots M_n$ un conjunto de objetos, eventos o propiedades morfológicamente diferentes. Supóngase que los productores de esas cosas son todos los miembros de la misma clase morfológica o son el mismo individuo; entonces el conjunto, $M_1, M_2 \dots$, tienen la propiedad común de haber sido producidos por miembros de la misma morfología y por tanto puede decirse que tiene una función pasiva común.

Ahora considérese el caso en que cada uno de los elementos morfológicamente diferentes, $M_1, M_2 \dots$, tienen un producto común, esto es, cada uno de ellos produce objetos, eventos o propiedades de una morfología común. En este caso diremos que estos elementos morfológicamente diferentes constituyen una clase funcional activa definida por un producto común.

Por eso, se puede decir que los elementos de infraestructura (lineamientos de política sectorial) y la fuerza de trabajo de los productores tienen un productor común que es la función que llevan a cabo: Secretarías de Estado, Empresas Paraestatales, Gobiernos de los Estados y Productores y cada uno de los elementos (infraestructura y fuerza de trabajo de los productores) generar producción en el campo.

La infraestructura y la fuerza de trabajo de los productores son propiedades morfológicamente diferentes, los productores de ambas cosas (infraestructura y fuerza de trabajo de los productores) son los componentes: Secretarías de Estado, Empresas Paraestatales, Gobiernos de

Productividad +: "Cada factor de la producción tiene un rendimiento dado, que puede ser mayor o menor al otro factor semejante. La producción puede aumentar si se añade otro factor de producción, pero la productividad puede aumentar si se mejora el sistema, sin necesidad de ampliación. Es equivalente a mejorar los procesos productivos". Glosario de términos económicos, Ed. Alethia, México, 1983, p. 204
 (165) Churchman Charles, OPERATIONS RESEARCH AS A PROFESSION, Ed. Management Science, Vol 17, No. 2 October 1970, p. B-45

los Estados y Productores son miembros de la misma clase morfológica (productividad). Entonces, se dice que el conjunto infraestructura y fuerza de trabajo de los productores tiene la propiedad común de haber sido producido por miembros de la misma morfología, por lo que se puede decir que la productividad por parte de los agroproductores tiene una función pasiva común.

De lo anterior se deduce que, independientemente de la eficiencia con que cada uno de los componentes realicen la función de producir, si los productores no hacen uso de las tasas de interés preferenciales, de la ayuda técnica de especialistas, de la política crediticia, entre otras, o no produce; si de igual forma el inversionista extranjero no hace uso de los incentivos fiscales o bien no produce, es claro, que no se puede llevar a cabo la función de dichos componentes, además de que como ya se ha señalado, existe un medio ambiente que limita la eficiencia de dicha función como podrían ser: la entrega extemporánea de créditos, de semillas mejoradas, entre otras.

La medida de eficiencia de esta función (productividad) se podría plantear en términos de minimizar la importación de alimentos y de maximizar utilidades; utilidades en el sentido estricto de la palabra cuando se habla de comercio exterior (generación de divisas) y "utilidades" en el sentido de satisfacer los mínimos requerimientos alimenticios cuando se habla de población nacional.

MEDIDA DE EFICIENCIA

La concepción sobre medida de eficiencia del SIEPA, y en general de cualquier sistema, está dado en relación al proceso de asignar valores que representen las propiedades de los objetos, eventos o estados de modo tal, que éstas asignaciones sean susceptibles de un análisis cuantitativo u operacional, en relación con el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, que permitan conocer qué tan eficientemente se están alcanzando los objetivos. Y sobre la base de estos resultados proporcionar -si existen- estrategias que permitan el incremento en los niveles de eficiencia del funcionamiento del sistema.

"La medida de eficiencia del SIEPA deberá ser igual a una relación específica entre las variables controladas y las variables no controladas." (166)

Las variables controladas en el caso del SIEPA son todas aquellos recursos humanos, materiales, financieros, técnicos y de información asignados. Las variables no controladas incluyen factores meteorológicos, las condiciones económicas nacionales e internacionales, condiciones políticas y sociales, la corrupción, los hábitos y actitudes de los productores, caciques, ejidatarios, intermediarios, empresarios y el propio Estado, la estructura administrativa, el minifundismo, el crecimiento de la población, escasas tierras de riego, entre otras.

En la definición de las variables controladas y no controladas intervienen la propia educación y en especial, de la disciplina de la profesión de quienes determinan cuáles deberán ser consideradas como controladas y no controladas.

El integrar equipos interdisciplinarios en la formulación de la medida de eficiencia en particular, permite una mejor definición de ambos tipos de variables. Las variables no controladas generalmente se asumen por verdaderas a partir del criterio de que parecen ser muy obvias y es precisamente cuando al eliminar esos aspectos tan obvios, que casi invariablemente se abren oportunidades para encontrar soluciones más creativas y eficientes al problema que se presenta, que en este caso, es la autosuficiencia alimentaria. Generalmente sucede que al mejorar o ampliar el sistema estas variables no controladas se convierten en controladas, por ejemplo, en el problema de la estructura administrativa en la medida que se avance en la modernización administrativa diseñando estrategias cada vez más eficaces y eficientes, ésta que es una variable no controlada se convertirá en una variable controlable. Sin embargo muchas variables no controladas son intrínsecamente incontrolables. La falta de control sobre ellas no se basa en la naturaleza de la variable, sino realmente en la falta de conocimiento y comprensión que se puede tener de dicha naturaleza. Un ejemplo real, se produjo este año cuando se per-

(166) Eficiencia es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles, logrando la optimización de los mismos.
Ackoff, L. Russell, PLANIFICACION DE LA EMPRESA DEL FUTURO, Ed. Limusa, México 1986, p. 165.

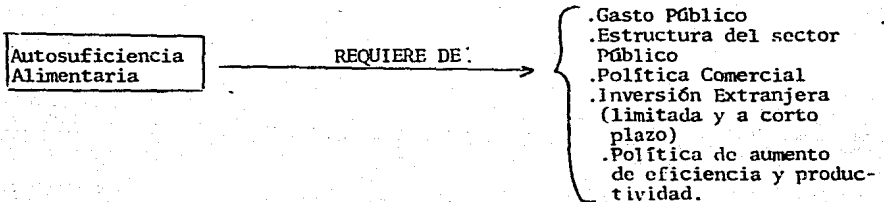
dió el 20% de las cosechas de sorgo y maíz debido a la sequía en Tamaulipas, esta situación (la sequía) se repite con una frecuencia razonable en el norte del país. El que no llueva en efecto es una variable no controlada, pero que sucedería si en éstos lugares, se creara una infraestructura hidráulica: el resultado sería, que la sequía en estos lugares dejaría de ser una variable no controlada.

En cuanto a las relaciones que se dan entre las variables, son relaciones de causalidad, es decir, se trata de hacer las cosas que produzcan el estado deseado. "Producir alimentos", en sentido estricto es causarlo. "Una causa general (ya sea probabilística o determinista) se llama a veces productor y su efecto producto". (167)

El SIEPA es un productor con posibilidades de producir alimentos, pero no es seguro que lo logre.

A continuación se proponen las siguientes medidas de eficiencia para los componentes antes mencionados y para el sistema total.

El siguiente esquema enumera los componentes que realmente son requeridos para lograr la autosuficiencia alimentaria, según el análisis hecho en el apartado de Componentes de este capítulo:



Gasto Público

Como se sabe las asignaciones financieras aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación son el resultado de las erogaciones previstas en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas.

Sin embargo y en virtud que el SIEPA es un sistema abierto, es decir, constantemente afectado por el ambiente, resulta necesario que se afecte

(167) Ibid., p. 128

el presupuesto originalmente asignado en el sentido de ampliar los recursos financieros.

De la eficiencia en la atención y oportunidad con que estas nuevas peticiones llamadas Oficio de Afectación Presupuestaria (168) dependerá en gran medida el buen funcionamiento del SIEPA.

$$ME_{(G.P.)} = \frac{\sum \text{de oficinas de afectación presupuestaria, autorizadas por SPP}}{\sum \text{del total de oficinas de afectación presupuestaria, presentados a la SPP para su autorización.}}$$

Para medir la oportunidad en la asignación de ampliación presupuestal el Secretario de la SARH especificará el tiempo máximo que puede esperar, si éste es menor que el tiempo mínimo que se necesita para autorizar su petición se considerará que la asignación es no oportuna, en caso contrario será oportuna.

En las siguientes medidas de eficiencia que se presentan es indispensable realizar un trabajo de equipo interdisciplinario para elaborar definiciones operacionales implícitas en ellas, con el objeto no sólo de contar con elementos cuantitativos de medición en la actuación, sino también para reducir criterios de subjetividad de quien o quienes las elaboren.

-Evaluación: revisión de los presupuestos de las entidades paraestatales del sector agricultura y recursos hidráulicos con criterios estratégicos y prioritarios:

$$ME \text{ (evaluación)} = \frac{\sum \text{de entidades paraestatales del sector agricultura y recursos hidráulicos, con criterios estratégicos y prioritarios} \times 4}{\sum \text{de entidades paraestatales del sector ARII, sin criterios de prioridad y estrategia} \times 4}$$

Total de las entidades paraestatales del sector
agricultura y recursos hidráulicos X 4

Con la siguiente escala: Criterios estratégicos y prioritarios

1	2	3	4
Totalmente en desacuerdo	en desacuerdo	de acuerdo	totalmente de acuerdo

(168) Documento que sirve como instrumento para adecuar o modificar las metas y las asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. Según el movimiento que produzca, puede generar una ampliación, adición o reducción.

-Participación: participación de los Gobiernos Estatales y de los productores en el financiamiento de proyectos seleccionados, con base en la concertación directa.

ME (particip.)	\sum financiamiento de proyectos aportados por los Gobiernos Estatales y los productores X 4	+	\sum financiamiento de proyectos aportados sin la concertación de Gobiernos estatales y productores X 1
----------------	--	---	---

Financiamiento total de proyectos concertados por los Gobiernos Estatales y productores X 4

Con la siguiente escala: concertación entre Gobiernos Estatales y productores (CGEP)

1	2	3	4
totalmente en desacuerdo	en desacuerdo	de acuerdo	totalmente de acuerdo

Estructura del Sector Público

Este componente tiene, entre otras, funciones la de reforzar el proceso de simplificación administrativa, con el objeto de "... coadyuvar a democratizar la vida nacional, impulsar la actividad económica del país, alcanzar grados superiores de eficiencia en el quehacer gubernamental y atenuar conductas contrarias al interés público". (169)

La cantidad de trámites administrativos que tiene que llevar a cabo un productor cualesquiera que sea para solicitar ayuda técnica, contratación de créditos, semillas, fertilizantes y fungicidas, entre otros insumos, no sólo es una constante que afecta la producción de alimentos por la inoportunidad con que son atendidas estas peticiones, sino también, porque se propicia la corrupción.

ME (sector púb.)	\sum de trámites efectuados por los productores en un plazo menor o igual al necesariamente indispensable X 5	+	\sum de trámites efectuados por los productores en un plazo mayor al necesariamente indispensable X 1
------------------	---	---	---

Total de trámites administrativos relacionados con la producción agropecuaria (créditos, insumos, asesoría técnica, entre otros) X 5

Con la siguiente escala: tiempo necesariamente indispensable

1	2	3	4	5
tiempo mayor	tiempo parcialmen- te mayor	tiempo normal	tiempo parcialmente menor	tiempo menor

-Coordinación

$$ME_{(coord.)} = \begin{array}{l} \leq \text{de acciones en un plazo} \\ \text{al necesariamente indis-} \\ \text{pensable X 5} \end{array} + \begin{array}{l} \leq \text{de acciones en un plazo} \\ \text{al necesariamente indis-} \\ \text{pensable X 1} \end{array}$$

Total de acciones necesarias para instrumentar planes y programas relacionados con la producción agropecuaria X 5

Con la siguiente escala: tiempo necesariamente indispensable

1	2	2	4	5
Tiempo mayor	tiempo parcial- mente mayor	tiempo normal	tiempo parcialmente menor	tiempo menor

Inversión Extranjera (I.E)

$$ME_{(I.E)} = \begin{array}{l} \leq \text{de inversiones extranjeras en productos} \\ \text{no prioritarios y estratégicos X 4} \end{array} + \begin{array}{l} \leq \text{de inversiones extranjeras} \\ \text{en productos prioritarios} \\ \text{y estratégicos X 1} \end{array}$$

Total de inversiones extranjeras X 4

Con la siguiente escala: productos no prioritarios y ni estratégicos

1	2	3	4
totalmente en desacuerdo	en desacuerdo	de acuerdo	totalmente de acuerdo

Política de aumento de eficiencia y productividad

La medida de eficiencia propuesta para este componente de acuerdo con las definiciones dadas en este mismo capítulo sobre eficiencia y productividad sería la siguiente:

ME =

Eficiencia
(- recursos)

Productividad
(+ producción)

1	2	3	4
Totalmente en	en	de	totalmente de
desacuerdo	desacuerdo	acuerdo	acuerdo

La medida de eficiencia del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA) será entonces:

ME (SIEPA) = f[medida de eficiencia de los componentes siguientes: Gasto Público. Estructura del Sector Público. Política Comercial. Inversión extranjera y Política de Aumento de Eficiencia y Productividad]

ME (SIEPA) = f[Gasto Público + Estructura del Sector Público + Política Comercial + Inversión Extranjera + Política de Aumento de Eficiencia y Productividad]

Todos y cada uno de los componentes requieren ser definidos operacionalmente, se podría tomar como base para hacerlo, algunas medidas que Ackoff, señala al hablar de conceptos tales como evaluación, control y planeación, entre otros. (170)

DISEÑADOR

Se realizó un estudio de las funciones del Ejecutivo Federal, del Sector Agropecuario y del sector político, entre otros, a efecto de determinar cuáles de las instancias que integran la Administración Pública Central, incluyendo al Ejecutivo, podrían ser consideradas como diseñadores del SIEPA. De dicho estudio se concluyó que los principales diseñadores del mismo son:

1. Presidente de la República.
2. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
3. Secretaría de la Reforma Agraria

Cómo se verá a continuación, éstas instancias se encargan de establecer las metas de los componentes, asignar los recursos y controlar la actuación del sistema, esto es, administrar.

1. El Presidente de la República.

Como se sabe el Presidente en México es el conductor de la Administración Pública. Si se esquematizara piramidalmente a la Admón. Pública, en la cúspide de ella se ubicaría al Presidente: "Sólo él tiene la visión de con-

(170) Ackoff, I. Russell y Emery, E. Fred., ON PURPOSEFUL SYSTEMS, Ed. Aldine, Atherton, Chicago and New York, (1972).

junto , el panorama completo de la administración; sólo él recibe información de las distintas áreas y, por tanto, únicamente él está en posibilidad de evaluar su implicación en términos de su decisión. En ausencia de un gabinete que colectivamente tome determinaciones que influyen sobre varias áreas de la administración, el presidente debe intervenir decidiendo la política a seguir cuando se involucra a dos o más sectores administrativos". (171)

Como se mencionó anteriormente en el rubro correspondiente al tomador de decisiones de este capítulo, el presidente posee un conjunto de factores tanto de carácter jurídico, como político y sociológico que interactúan para conformar la estructura de un ejecutivo muy poderoso, y muy fuerte, con atribuciones tan amplias que le dan un extenso margen de decisión.

Las múltiples facultades que tiene el ejecutivo provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el Sistema Político.

Algunas de estas facultades Constitucionales son:

- Nombramientos a cargos: "El Presidente nombra directamente por disposición legal a más de 200 altos funcionarios de la Administración Pública Central y paraestatal, así como una estimación gruesa, indicaría que tal vez 6,000 son puestos a consideración del Presidente quien ejerce uniformalmente un derecho de veto sobre las propuestas." (172)
- Facultad de iniciar, promulgar y ejecutar las leyes;
- Facultades en materia internacional.

Como ejemplos de facultades que provienen del sistema político se pueden mencionar las siguientes:

- Jefe de Partido: "Como jefe de partido, su opinión es definitiva en el proceso interno de selección de candidatos a los principales cargos de elección popular en el país, a saber: candidato a gobernador de Estado; a senadores; a la mayoría de diputados federales, especialmente los que no pertenece al sector obrero; y a los principales municipios del país. Este procedimiento resulta muy eficaz para mantener ascendiente sobre la clase política militante perteneciente al PRI, que es la más numerosa y organizada del país. También su opinión es definitiva

(171) Pichardo Pagaza, Ignacio., Op. Cit., p. 216

(172) Ibid., pp. 216 y 217

para la postulación de los propios dirigentes del partido." (173)

-La designación de su sucesor: Durante los últimos seis sexenios el Presidente ha escogido solitaria y unilateralmente al candidato a la presidencia de la República del Partido Revolucionario Institucional; lo que significa más allá de los procesos electorales formales que es él quien elige al hombre que habrá de sucederlo. Esta circunstancia antiguamente rodeada de misterio, aceptada pero no admitida públicamente, es hoy, en día un hecho del dominio general que nadie intenta ocultar mediante un supuesto proceso de auscultación con los cuadros y bases del partido (PRI)" (174).

Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias se encuentran: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como su intromisión en los medios masivos de comunicación. La dirección económica es facultad exclusiva del Presidente al proponer al Congreso la política económica incorporada a las iniciativas de ley de ingresos y al presupuesto de egresos de la Federación.

"El Presidente es el único que decide la distribución de las cargas fiscales y la asignación de los recursos presupuestales, lo cual le confiere inmenso poder de negociación". (175) Que como señala Pichardo Pazaza (176) es ésta una prerrogativa presidencial que le otorga autoridad personal sobre toda la administración pública.

Específicamente en materia agraria, como se vió en el rubro de Tomador de Decisiones de este capítulo, el Presidente de la República tiene facultades tan amplias y en enunciados tan claros y precisos que lo constituyen en la suprema autoridad agraria del país.

El Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria representa la concreción de la voluntad política del Gobierno de la República.

Constituye un planteamiento del Presidente de la Madrid "para lograr el cumplimiento de los propósitos, objetivos y metas trazadas, en un marco

(173) Ibid., pp. 216 y 217.

(174) Ibid., p. 216

(175) Ibid., p. 216

(176) Ibid., p. 217

de coordinación interinstitucional, intergubernamental y con los productores organizados" tal como lo señala el propio documento explicativo del SIEPA. (177)

Este SIEPA se inscribe en el Programa Nacional de Recuperación inmediata, PRONADRI 1985-1988 que inducirá acciones y concretará compromisos intersectoriales para lograr el cambio estructural y alcanzar los propósitos nacionales de soberanía alimentaria, bienestar social de los campesinos y la justicia agraria.

Sus elementos básicos fueron preparados y coordinados por la oficina de Asesores del Presidente de la República, en colaboración con otras Secretarías y organismos públicos.

Este grupo de asesores constituyen un grupo de órganos auxiliares internos que integran lo que oficialmente se denomina la Presidencia de la República, el Presidente canaliza la toma de decisiones a través de este grupo en asuntos de carácter administrativo y de gestión política.

2. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Las funciones a cargo de esta Secretaría son fundamentalmente las siguientes: "...programación; fomento y asesoramiento técnico de la producción agrícola, forestal y ganadera; crédito ejidal; organización de productores agrícolas; fomento y promoción de industrias agropecuarias; control de recursos y su regularización; y fomento de las investigaciones agrícolas ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas. En materia de riego, la organización y manejo de los sistemas nacionales con la intervención de los usuarios y de acuerdo a las leyes establecidas". (178)

El sector administrativo de la SARH coordina aproximadamente 86 entidades paraestatales (179), cuyo titular ejerce las funciones de coordinador.

Esta Secretaría en el SIEPA, tiene señaladas un conjunto de acciones tendientes a "aumentar la eficiencia de sus acciones de normatividad y fomento productivo a través de la optimización de los recursos financieros, materiales y humanos de los que dispone.

(177) OPACIONES, Segunda Edición, Op. Cit., 14/4/1986, pp. 6 y 7

(178) Pichardo Pagaza, Ignacio, Op. Cit., p. 275

(179) Ibid., p. 275

3. Secretaría de la Reforma Agraria.

La Secretaría de la Reforma Agraria constituye una dependencia coordinadora de sector en materia de política interna, con el fin de lograr los siguientes objetivos: "... fortalecer las bases para que el sector de desarrollo rural cumpla en su cometido de incrementar la productividad y generar empleos en el campo; otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y estimular, así la inversión y capitalización del campo y, como consecuencia, la producción agropecuaria; organizar a los ejidatarios y orientarlos hacia la explotación y el aprovechamiento cooperativo del agro". (180).

Tanto la SARH como la SRA serán las instancias que deberán encargarse de la instrumentación del SIEPA, desarrollando acciones de coordinación interinstitucional, intergubernamental y con los productores organizados, asignando responsabilidades y definiendo períodos de ejecución en el presente ejercicio fiscal, tal y como lo señala el documento del SIEPA.

En cuanto a las entidades paraestatales como el Banco Nacional de Crédito Rural., S.A., Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A, Fertilizantes Mexicanos., S.A., CONASUPO, Comisión Nacional de Alimentación y Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura, incluyendo también a CONAFRUT, INMECAFE, es decir, todas las instituciones y entidades del sector agropecuario, sus funciones son fundamentalmente, funciones típicamente operativas, trabajando de manera compatible en sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto, por lo cual no pueden ser consideradas como diseñadores del sistema.

Finalmente, la CNC, la CCI, La Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad y el Consejo Nacional Agropecuario, llevan a cabo "funciones de apoyo incondicional a las acciones del Ejecutivo Federal", de ahí que difícilmente y por lo anteriormente analizado, se puedan concebir como diseñadores del SIEPA.

(180) Ibid., p. 341

PROGRAMACION LINEAL, ASIGNACION Y SIMULACION.

Además del enfoque de sistemas, como una metodología de Investigación de Operaciones, el empleo de algunas técnicas como: programación lineal, asignación, transporte y simulación entre otras, permiten una mejor aproximación a la comprensión del problema y la generación de alternativas de solución con diferentes eficiencias.

Durante el desarrollo de este trabajo se planeó la aplicación del modelo de programación lineal, para minimizar los costos de las metas de producción señaladas en el SIEPA: 19.6 millones de toneladas de granos básicos, 1.3 millones de toneladas de oleaginosas, 9.736 millones de toneladas de frutas y verduras, con lo cual se garantizará la autosuficiencia alimentaria.

Esta minimización estaría sujeta a las siguientes restricciones: tierras de riego disponibles, tierras de temporal también disponibles, semillas mejoradas, fertilizantes, asesoría técnica, créditos, climatológicas, entre otras. Estas restricciones deberán ser planteadas con sumo cuidado, tomando en cuenta todos los factores importantes que subyacen al proceso de la producción agropecuaria con el objeto de eliminar toda posible aberración, como resultado óptimo al emplear a la Programación Lineal.

$$Z_{(\min)} = C_1X_1 + C_2X_2 + C_3X_3 + C_4X_4 + C_5X_5 + C_6X_6$$

donde:

- C_1 = Costo de producir una tonelada de granos básicos en tierras de riego.
- C_2 = Costo de producir una tonelada de granos básicos en tierras de temporal.
- C_3 = Costo de producir una tonelada de oleaginosas en tierras de riego.
- C_4 = Costo de producir una tonelada de oleaginosas en tierras de temporal.
- C_5 = Costo de producir una tonelada de frutas y verduras en tierras de riego.
- C_6 = Costo de producir una tonelada de frutas y verduras en tierras de temporal.
- X_1 = granos básicos (por tonelada) de tierras de riego
- X_2 = granos básicos (por tonelada) de tierras de temporal.
- X_3 = oleaginosas (tonelada) de tierra de riego
- X_4 = oleaginosas (tonelada) de tierra de temporal

X_5 = frutas y verduras (tonelada) de tierras de riego

X_6 = frutas y verduras (tonelada) de tierras de temporal.

Desafortunadamente la falta de información sobre la asignación de los recursos al SIEPA a estos cultivos prioritarios, así como la falta de conocimientos respecto a los rendimientos, al uso de los fertilizantes, la composición de la tierra, entre otros hace prácticamente imposible el planteamiento de restricciones realistas.

También se pensó en la aplicación del modelo de dieta alimentaria para minimizar el costo de producción, satisfaciendo los requerimientos mínimos para 80 millones de habitantes: 23,6000,000 ton. de proteínas anuales; 80,037,200,000,000 calorías; 864,320 tons. de grasas; 876,000 toneladas de minerales; 11,977,840 tons. de hidratos de carbono y 1,000,000 toneladas de vitaminas.

Sin embargo, tampoco fue posible debido a que la cantidad de proteínas y/o vitaminas y/o minerales que proporcionan los granos básicos, las oleaginosas y las frutas y hortalizas varían en función de la variedad a la que pertenezcan, al tipo de tierra donde se siembren, a la asesoría técnica, a los fertilizantes, entre otros. El planteamiento de las restricciones al igual que en el caso anterior, fue imposible hacerlo.

Asignación

En cuanto al problema de asignar representantes en la Comisión de Productores, según el Modelo de Organización 2 y 3 que se propone para un eficiente desarrollo del SIEPA (ver capítulo 3 Conclusiones) podría aplicarse el modelo de asignación, considerando la capacidad y experiencia de los representantes, en las actividades de producción, comercialización, actividades administrativas, personalidad (capacidad de negociación, liderazgo, entre otras) etc.

Z (max) = las calificaciones de los representantes ante la comisión de productores.

Finalmente se pensó en emplear la simulación debido a su gran utilidad como instrumento poderoso en el análisis de sistemas. Dentro de IO, la simulación implica la construcción de un modelo de naturaleza fuertemen-

te matemática. Para construir un modelo de simulación para el SIEPA es imprescindible el conocimiento de los componentes más importantes intrínsecos al proceso productivo, las condiciones climatológicas así como los factores económicos, políticos y sociales que subyacen al propio proceso productivo.

La construcción de este modelo de simulación del SIEPA, permitiría describir el funcionamiento del sistema en términos de eventos individuales de sus componentes. Esto significa, que el sistema es dividido en componentes cuya conducta (actuación) puede ser determinada, al menos en términos de sus distribuciones de probabilidad, para cada uno de los diversos posibles estados del sistema, así como sus costos (entradas).

También es necesario determinar las interrelaciones entre los componentes del sistema al construir el modelo. Para llevar a cabo todo esto, es imprescindible realizar un trabajo en conjunto de carácter interdisciplinario, por lo cual también quedó fuera de las posibilidades reales de hacerlo en este trabajo.

CAPITULO 3

CONCLUSIONES

"Cada investigación realizada por la ciencia, además de recoger el fruto de la adquisición de un nuevo conocimiento particular, constituye también una comprobación parcial del mundo y de la eficiencia del método empleado.

La Ciencia no existe por sí misma, ni puede separarse de otras actividades humanas, sino que es un producto de la vida social del hombre y, al mismo tiempo, ejerce una acción definida sobre la sociedad. De este modo, la ciencia sólo puede entenderse en función del desenvolvimiento histórico de la sociedad en su conjunto". Eli de Gortari.

Debido a que la Investigación de Operaciones (IO) es una disciplina -- "joven", (su empleo formal en las organizaciones se remonta hacia la segunda mitad de los años 50') en la actualidad un buen número de profesionales desconocen su existencia y en consecuencia sus alcances (181) Dentro del grupo de personas que trabajan en IO muchos de ellos piensan que se emplea exclusivamente en modelos matemáticos como programación lineal, asignación de recursos, líneas de espera, transporte, entre otros, sin embargo estos modelos son sólo una parte de las herramientas de la Investigación de Operaciones (IO) ya que en realidad, como se ha visto a lo largo de este trabajo, IO es básicamente una metodología. Si este trabajo logra difundir el verdadero carácter de la IO, se puede decir, que en parte ha cumplido su cometido.

Debido a la complejidad que representa el agro mexicano y por ende el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA) como tal, es decir, como sistema, los problemas que ahí se presentan son

(181) "No fue sino hasta el año de 1950 cuando la investigación de operaciones empezó a ser seriamente tomada en cuenta por la industria americana, o sea que la segunda revolución industrial tuvo como consecuencia el gran desarrollo de IO entre otras disciplinas" Ackoff, L. Russell, Rivett, Patrick., "A MANAGER'S GUIDE TO OPERATIONS RESEARCH, Ed. John Wiley & Sons, INC (1966)., p. 5

extraordinariamente complejos y por ende de difícil solución, por lo que se hace necesario el uso de análisis metodológicos formales como el Enfoque de Sistemas con el objeto de mejorar el sistema existente de manera sintética, es decir, considerándolo como parte de un problema mayor.

En este último capítulo se han considerado los puntos de vista más importantes a juicio de un grupo de estudiosos en la materia respecto a la problemática agropecuaria.

Con excepción de la corrupción, las demás alternativas que se proponen para mejorar el funcionamiento del SIEPA constituyen dentro del enfoque sistemático los puntos álgidos que se presentan en la administración y control de los sistemas sociales con propósito. Problemas que se pueden presentar en la instrumentación del SIEPA y que es imprescindible solucionarlos lo más rápida y eficientemente posible a fin de mejorar su funcionamiento reduciendo las probabilidades de su fracaso.

Para Fernando Rello Espinosa (182) la estructura que sustenta lo que él ha llamado un "Proyecto Posible" a partir del cual será posible la autosuficiencia alimentaria en granos básicos, obteniendo también una producción de bienes de origen animal a bajos costos y en consecuencia al alcance de las grandes mayorías de la población es la siguiente:

Que se haga realidad la promesa hecha por Miguel de la Madrid de una planeación democrática y una participación popular en las soluciones de los problemas, que vaya más allá de la retórica o de las prácticas naturales y demagógicas. La sociedad civil y sus órganos deben contribuir con soluciones de gran visión, más allá de los vaivanes sexenales y los intereses políticos.

Para Rello, esto primero es posible ya que hay tres hechos sociales que permiten pensar "...que un proyecto de esta naturaleza tiene posibilidades reales de realización. Primero: su principal fuerza propulsora y su principal beneficiario, los campesinos y los jornaleros, luchan y se movilizan por demandas particulares contenidas expresamente en el proyecto o bien apuntan en la misma dirección hacia planteamientos más

(182) Rello, Espinosa Fernando., EL DESAFÍO MEXICANO., EL RETO ALIMENTARIO., Ed. Nexos OCEANO., México 1982., pp. 255 y 261

globales, desempeñando por ello un papel mutuamente reforzador. Por ejemplo, la autosuficiencia es factible debido a que los campesinos -- son los primeros interesados en el aumento de la producción y del excedente económico" (183).

Segundo: "...la lucha de los campesinos, principalmente sujetos de esta estrategia, puede converger con la de otros sectores populares y -- plasmarse ambas en un proyecto global que unifique acciones y concerté alianzas, formándose así un bloque de fuerzas sociales capaz de impulsarlo. Este proyecto, para cumplir con su función aglutinadora, debe plantear soluciones a problemas naciones y populares mediante propuestas y acciones que persigan alcanzar las demandas clasistas específicas de cada sector popular, sin sacrificar los intereses de ninguno de ellos, el del campesino en particular. Al contrario, las proposiciones de reformas productivas y sociales son un instrumento para encauzar la acción conjunta de los sectores populares y para que éstos logren victorias en sus luchas específicas. Así, la autosuficiencia alimentaria por la vía del reforzamiento de las organizaciones campesinas, es un planteamiento aglutinador porque liga una necesidad campesina mayor -- apoyo y respeto a sus organizaciones para aumentar la producción con -- la demanda obrera de abaratamiento de los alimentos". (184)

Y tercero: "...el Estado tiene un interés objetivo en resolver el problema alimentario mediante el aumento de la producción campesina. Es necesario producir y proporcionar alimentos básicos a precios tales que no generen una tendencia al rápido incremento de los salarios y sin alterar las cuotas de ganancia reguladoras de la acumulación. El Estado no es un coto cerrado a los proyectos y a las demandas campesinas" (185).

En resumen: La concentración de fuerzas en el bloque social que apoya el proyecto alimentario propuesto por Rello, es un proceso que requiere de:

- a) El robustecimiento productivo de las organizaciones campesinas y el aumento de su fuerza política local y regional;

(183) Ibid., p.259

(184) Ibid., p.259

(185) Ibid., p.259

- b) La capacidad de los campesinos y de otros sectores nacionales para elaborar y defender proyectos de reformas económicas y sociales que engloben sus demandas clasistas particulares.
- c) Las alianzas y las acciones comunes que realicen estos sectores en torno a dichos proyectos y su poder para influir en la dirección de la política estatal.
- d) La visión y la capacidad de la burocracia política para instrumentar proyectos que recojan planteamientos, para adecuar el funcionamiento de los aparatos del Estado a las nuevas exigencias (en el sentido de una mayor democracia y una mayor participación de los sectores populares) y para concertar alianzas con los sectores nacionalistas y populares y avanzar en la construcción de un modelo alimentario que satisfaga las necesidades de las mayorías (186).

Las siguientes alternativas, especifican con detalle los pilares del -- "Proyecto Posible" de Fernando Rello: (187)

- "Construir una agricultura fuerte, esto significa que el sector agropecuario debe producir los alimentos y las materias primas que la población requiere, así como ofrecer empleos y buenos ingresos a sus integrantes, para lo cual se requerirá como ya se señaló transformar los esquemas tradicionales de la intervención del Estado en el agro.
- Impulsar efectivamente la agricultura de temporal y poner un alto a la ganaderización del agro y a la carnificación del consumo. Para lo cual será necesario destinar menor número de tierras para los animales así como fortalecer la producción de alimentos básicos procesados y crear redes distribuidoras que abatan al máximo el intermediarismo; regular y controlar a las empresas transnacionales, a la vez que se impulse la integración agroindustrial de las organizaciones campesinas (hoy bloqueada por el modo alimentario transnacional); regular la publicidad de alimentos y bebidas para combatir el consumo elitista y superfluo. Finalmente, un modelo alimentario alternativo

(186) Ibid., p. 261

(187) Rello, Fernando., LA CRISIS AGROALIMENTARIA., México ante la Crisis de González Casanova y Aguilar, Camfn., Coordinadores., Ed. Siglo XXI., pp. 220-230

tiene que basarse en la organización de los consumidores y en una -- conciencia alimentaria y ecológica" (188).

Por su parte, Gonzalo Rodríguez hace fuerte hincapié en el papel que el Estado debe asumir en las políticas hacia el sector agropecuario, destacando de manera importante su actuación en los siguientes aspectos: (189)

- La inversión pública puede revitalizar a la agricultura de temporal;
- La fijación de los precios relativos para el sector, en cuanto a la orientación de su producción así como a su dinámica.

Para Carlos Tello y Rolando Cordera (190) la necesidad de un proyecto -nacionalista estriba en el hecho de que éste debe brindar perspectivas de desarrollo a la Sociedad Mexicana que le permitan avanzar en la -- atención de las necesidades de los numerosos grupos de la población, -disminuyendo los extremos de riqueza y pobreza que existen y acceder a mayores y mejores niveles de evolución económica y social. En la concepción de este proyecto las actividades agrícolas constituyen la primera de estas prioridades. "Para el proyecto nacionalista, logra la -autosuficiencia alimentaria en el menor plazo posible -que de cualquier forma no será muy corto dadas las condiciones prevalecientes, es inseparable de una intensa y vasta acción en materia de desarrollo rural, que tendía que instrumentarse de inmediato, justamente por las actua-- les condiciones de miseria y para establecer las bases que harán posible, con el tiempo, la autosuficiencia. Más claramente, se trataría -de fincar la autosuficiencia agrícola alimentaria en la rehabilitación y fortalecimiento de los productores históricos de alimentos, los campesinos, a través de una estrategia integral que partiría del apoyo y el respeto por parte del Estado a la organización de aquéllos" (191).

Y añaden: "... la organización campesina constituye el eje de la estrategia nacionalista en el sector agropecuario. Es a través de la organización de los productores como se concretarían las políticas de capacitación, suministros de insumos, créditos, seguros, comercialización y diversificación de actividades productivas" (192).

(188) Ibid. p. 230

(189) Rodríguez, Gonzalo., CRISIS ECONOMICA Y DEL SECTOR AGROPECUARIO., Revista Mexicana de Sociología., Abril-Junio de 1984., pp. 313-348

(190) Tello, Carlos y Cordera, Rolando., MEXICO LA DISPUTA POR LA NACION., Ed. Siglo XXI., Quinta Edición., Mexico 1984 pp. 119-122

(191) Ibid., pp. 119 y 120

(192) Ibid.. p. 121

Arturo Warman (193) al analizar el problema agropecuario señala la urgencia de diseñar una política agraria que enfrente de manera seria y decidida el apoyo real a la población campesina. Para lo cual señala que será necesario promover una nueva política agraria que se base en los siguientes puntos:

- 1) Que se renueve la política agraria, no sólo aplicando rigurosamente la legislación vigente sino modificándola para adecuarla a las condiciones imperantes.
- 2) Las políticas de regulación, promoción y financiamiento para el sector agropecuario deben revisarse para apoyar efectivamente a los campesinos y no a sus explotadores y
- 3) Las políticas agrarias y de apoyo no pueden ni deben ser diseñadas desde arriba. No se trata de decisiones burocráticas o "técnicas" sino esencialmente políticas. La participación activa de los campesinos es un requisito esencial". (194)

Por su parte, Gustavo Gordillo al estudiar la desigualdad reinante en el medio rural esboza un posible escenario de transformación de las instituciones gubernamentales vinculadas al medio rural señalando cuáles serían esos elementos de transformación en el medio rural:

- 1) Programas de reforma a los organismos gubernamentales ligados al campo y que tiene por interlocutor básico al propio movimiento campesino tiene que asumir que la movilización ocupa el lugar estratégico en este proceso de transformación.
- 2) La lucha campesina tiene que darse por tanto, en el nivel de las formas alternativas de organización campesina al igual que en el relleno de los aparatos de Estado. Ello exige definir cuáles son los aparatos de Estado hegemónicos en el campo, cuáles son los mecanismos de funcionamiento y cómo se les puede ir ocupando política y socialmente a través de la movilización campesina.
- 3) Las luchas y demandas campesinas, es decir, en la comunidad rural -

(193) Warman, Arturo., EL PROBLEMA DEL CAMPO., México Hoy., González, Casanova y Florescano, Enrique. (Coordinadores). Ed. Siglo XXI pp. 108 y 120.

(194) Ibid., pp. 119 y 120

expresan la necesidad de ligarlas en función de una política cultural alternativa que incida en la escuela, la familia campesina, la educación, la comunicación y el bienestar social. Su instancia sobre el personal de Estado y en consecuencia sobre los organismos gubernamentales es decisiva y puede representar una instancia básica en el procesamiento de alianzas con otros sectores de clase dominadas" (195).

En general se puede decir que éstas opiniones permiten encontrar una gran concordancia en cuanto al problema agroalimentario y sus soluciones.

Ahora bien, y no obstante la escasa preparación práctica para abordar el problema alimentario en relación con los autores citados anteriormente fue posible llegar a conclusiones coincidentes con ellos debido fundamentalmente al empleo del enfoque de sistemas, las cuales se discutirán a continuación:

Como se señaló al principio de este trabajo, las tareas del Estado y la Administración Pública inmediatas, es decir, a corto plazo son la generación de estrategias generales de política interior, económica, social y exterior que permitan crear la infraestructura de una auténtica paz social en todo el país.

De todos es sabido que el problema de la alimentación, es un problema prioritario a solucionar, como se ha dicho en repetidas ocasiones: --- "con el campo no se juega". En efecto el campo constituye el llamado "sector primario" de la economía, es decir, el sector de la base, el requisito "sine qua non" de toda la actividad económica de cualquier país.

Por ello y al igual que lo señalan Carlos Tello y Rolando Cordera (96) las actividades agrícolas son prioritarias.

No es posible hablar de paz social con 33 millones de habitantes desnudos, campesinos sin tierra y sin trabajo.

(195) Gordillo, Gustavo., MOVILIZACION CAMPESINA., La desigualdad en México. Carlos Tello y Rolando Cordera (Coordinadores)., Ed. Siglo XXI, México 1984., pp. 193-216

(196) Tello, Carlos y Cordera, Rolando Op. Cit. p. 119

Por ello, el planteamiento que a continuación se expone como resultado de la metodología empleada es precisamente en este sentido, es decir, cualquiera que sea la política de desarrollo que se elija de acuerdo a las condiciones económicas debe contemplar como la primera etapa del desarrollo y por ello lo más importante: El resolver el problema de la alimentación, esto es, lograr la autosuficiencia alimentaria en el menor tiempo posible. Como claramente lo ha demostrado la Historia, ningún proyecto económico nacional ha avanzado y se ha consolidado si carece de un programa sólido de abastecimiento alimentario.

Los esfuerzos y acciones de la administración pública deberán ir encaminadas prioritariamente a este objetivo, que constituye la prioridad central del Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA).

Específicamente estos esfuerzos y acciones deberán ir encaminados a:

1) Disminuir la corrupción en el sector agropecuario; 2) instrumentar la participación democrática a partir de una planeación interactiva y un modelo de organización democrático (humanización del SIEPA) basado en la regionalización y 3) concebir al SIEPA como un sistema social, abierto y dinámico que opera en un medio físico y social (ambientalización).

CORRUPCION

En el sentido estricto de la palabra la corrupción -como ya anteriormente se dijo- es el fenómeno a partir del cual un funcionario público es impulsado a actuar de manera distinta a los estándares normativos del sistema, para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. De ahí pues que en sentido estricto el término corrupción -se aplique solamente a los servidores públicos.

Sin embargo existe también "corrupción" a otros niveles que no son precisamente de servidores públicos, sino la que se genera no especialmen

te por la posesión del poder, sino por la posesión de la riqueza (propiedad privada).

En efecto ésta se da en el campo a nivel, tanto, de los empresarios, - como de los caciques y ejidatarios incluyendo también a los propios -- campesinos cuando éstos últimos se hacen copartícipes de acciones ilegales con las autoridades del sector agropecuario. Esta vía el cohecho (corrupción) adopta en complicidad con el campesino un comportamiento ilegal, por ejemplo, al aprobar el pago del seguro de alguna co secha que se perdió debido a la negligencia, falta de trabajo o abando no parcial o total de los cultivos por parte del campesino.

En el sector público, especialmente en los últimos años, la corrupción se ha incrementado como resultado de la creciente amenaza que se percibe y siente en la élite del poder, la cual tiene que recurrir a medios ilegales para mantener ese poder.

Sin embargo en estos momentos de crisis, cuando la corrupción puede -- llegar a superar los límites de lo "tolerable", muy probablemente daría origen por un lado al desarrollo de tensiones en el seno de la propia élite, y por el otro, reacciones entre las masas, reacciones activas y pasivas, constituyéndose la corrupción en un auténtico factor de disgregación social.

El nivel de ataque a la corrupción debe darse desde la cúspide de la - organización en un primer momento, para posteriormente crear un efecto multiplicador de las acciones tendientes a su disminución al resto de la estructura agropecuaria.

Los mecanismos que debieran estar funcionando con la mayor eficiencia posible están depositados a nivel de la Administración Pública central en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la cual -- fue creada para prevenir, detectar, corregir y sancionar las conductas indebidas de la función pública a partir de las funciones que tiene señaladas en el Art. 32 Bis de la LOAPF: Prevención, Fiscalización y Sanción.

Los esfuerzos que han hecho la SCGF para combatir la corrupción son -- aún insuficientes, algunos cuantos en materia de simplificación administrativa así como el establecimiento de un convenio para organizar -- la participación de la Secretaría de la Contraloría y la Confederación Nacional Campesina (CNC) el 6 de junio de 1984 con el objeto de organizar la participación de la CNC en la vigilancia del quehacer gubernamental en el sector agropecuario.

Desafortunadamente este convenio tiene muy poco margen de acción ya que la CNC agrupa sólo una pequeña porción del campesinado además que es -- una institución organizativa relegada al Sistema Político Mexicano.

El porcentaje de trabajadores sindicalizados junto con otras organizaciones campesinas suman sólo un 2.99% sobre el total de la población -- económicamente activa (197).

Este convenio al igual que otras acciones desarrolladas por la Secretaría de la Contraloría se centran en la vigilancia de la acción gubernamental, por lo que en paralelo y en un asunto que ya no admite demora debiera legislarse con criterios más estrictos y más ampliamente -- para el sector agropecuario a fin de coadyuvar al logro de la autosuficiencia alimentaria. Con la participación de todas las instancias públicas y privadas y todos los sectores en un problema que a todos concierne: La alimentación de todos. La base de esta legislación deberá ser la responsabilidad que TODOS, absolutamente todos los actores del sector agropecuario incluyendo no sólo a los servidores públicos sino también a caciques, ejidatarios, empresarios, ganaderos, campesinos, -- intermediarios tienen en el sector agropecuario. Y con mucha más exigencia a quienes se les han otorgado recursos para trabajar la tierra. La legislación deberá ser tan minuciosa como todas y cada una de las -- etapas del proceso productivo agropecuario.

En el agro, las variables meteorológicas y de plagas, permiten explicar casi todas las deficiencias en la producción agropecuaria, que fundamentalmente son producto de la corrupción y de la ineficiencia de --

(197) Woldenberg, José., Centro de Estudios Políticos de la UNAM, 1972
Cuadro: Porcentaje, de trabajadores sindicalizados sobre el total de la población económicamente activa.

quienes trabajan en este sector, invalidando en gran parte la acción de los órganos encargados de ejercer las funciones de prevenir, fiscalizar, sancionar y evaluar su actuación.

La demanda de una mayor intervención y coordinación entre las instancias encargadas de vigilar la acción gubernamental se fundamenta en la revisión que se realizó en este trabajo de la actuación de los actores de la escena agropecuaria. Los fraudes en el sector agropecuario son cuantiosos, pero la ineficiencia (responsabilidad) por muchísimo más. Por ello se hace imprescindible que los mecanismos tales como la simplificación administrativa, el control y evaluación, entre otros, se desarrollen en torno a disminuir la ineficiencia, incrementado la responsabilidad de todos los participantes en la producción agropecuaria. Mecanismos que deberán ir acompañados de estrictas medidas coercitivas debidamente legisladas.

Participación Democrática (Forma y Funcionamiento de SIEPA)

Como se ha podido apreciar en este trabajo especialmente cuando se analizaron los componentes del SIEPA se puede constatar el hecho de que no existe una auténtica integración de todos los actores de la producción agropecuaria.

El SIEPA fue concebido y diseñado desde la perspectiva de un sistema teológico (con propósito) en el cual las decisiones requieren de la concordancia de todos ellos. Esto significa que cada miembro debe tener la misma voz dentro de la estructura del funcionamiento de la organización. Es importante que la satisfacción de quienes se encuentran involucrados en el SIEPA y su participación se conjuguen armónicamente para hacer frente a las restricciones que afectan el buen funcionamiento del sistema a partir de soluciones conjuntas.

Para ello se requiere de una planeación participativa, entendiendo por el concepto participativa el brindar la oportunidad de participar a todos y cada uno de los sujetos involucrados en la producción agropecua-

ria, así como brindarles la información, instrucción y motivación que les permita llevar a cabo una planeación eficiente.

En la planeación se definen los objetivos, desde la perspectiva del enfoque sistémico, éstos tendrán que ser planteados sobre la base de incrementar la compatibilidad entre los objetivos organizacionales y los individuales.

La administración pública debe procurar desarrollar incentivos y ser más creativa con el objeto de diseñar formas de participación dando a los individuos un papel real en la toma de decisiones que les afecte directamente y que les recompense adecuadamente por su mejor desempeño y aumento en la responsabilidad.

El primer paso a dar en esta participación democrática, está dado sobre la base de una planeación interactiva, esto significa una planeación integrada, continua y coordinada.

Planeación Interactiva

La planeación interactiva, es decir, integrada, continua y coordinada, desde la perspectiva del enfoque de sistemas está "...dedicada a crear un futuro que se aproxima a un ideal formulado explícitamente en forma tan completa como sea posible, y que permite la revisión continua del ideal" (198).

La planeación integrada requiere que la planeación estratégica y la planeación táctica sean concebidas como un todo. La planeación estratégica (selección de fines) tiende a fluir de arriba hacia abajo, en tanto, que la táctica (selección de medios) tiende normalmente a fluir de abajo hacia arriba.

El caso del sector agropecuario, las autoridades del gobierno al diseñar el SIEPA y específicamente en la planeación táctica "ignoraron" la realidad de los medios con que se dispone para el logro de los fines.

Las tácticas del SIEPA están interesadas en las metas a corto plazo y los medios para lograrlas en términos generales sólo afectan a una parte de la organización.

Los fines (objetivos) son muy ambiciosos para una administración que se encuentra en su casi cuarto año de vida.

La lección es muy clara y obvia: El tiempo es un serio obstáculo para desarrollo eficiente del SIEPA (como lo fue para el SAM) instrumentemos los mecanismos necesarios para garantizar que un programa de tal importancia se continúe, independientemente de los cambios sexenales si así se ha hecho con la permanencia del PRI en el poder como no hacerlo en un asunto de vital supervivencia, máxime si los proyectos sobre alimentación son generados por quienes integran el partido oficial.

La administración pública debe tener muy presente, que en todos los sistemas con propósito, su ambiente cambia constantemente, por ello es imposible conservar planes que con el paso del tiempo permanezcan inalterables, los planes deben ser actualizados y evaluados permanentemente. En el caso del SIEPA, los objetivos del mismo se ven constantemente -- afectados por las actuales condiciones financieras del país, así como factores meteorológicos, entre otros, por lo que es necesario que el sistema aprenda y se adapte efectivamente.

La planeación coordinada es aquella planeación simultánea e interdependiente en todos los niveles y aspectos de un sistema. En el caso que nos ocupa, la producción agropecuaria, la planeación para alcanzar la autosuficiencia alimentaria y el bienestar rural debe comprender todos los aspectos del sistema de la producción agropecuaria y el sistema de justicia social y más todavía: Sistema económico; político; de relaciones internacionales; de alimentación; de salud; de vivienda; de empleo, entre otros.

Se debe integrar la planeación con todas las funciones de la sociedad, la alimentación es una cuestión que incumbe a toda la sociedad, por -- ello las interacciones son más importantes que las propias acciones.

Concretando, la planeación interactiva del SIEPA debe estar integrado por un sistema de actividades cuyas bases son: La planeación de los fines; la planeación de los medios; la planeación de los recursos; la planeación de la organización y la planeación de la instrumentación y control.

Qualquier sistema que se diseñe teniendo como objetivo principal la autosuficiencia alimentaria deberá requerir de la participación decidida de todos en la planeación de la instrumentación y control, pues es precisamente en la carencia de una planeación interactiva que ante riores programas de esta naturaleza han fracasado.

Control

El SIEPA como un sistema social, debe ser considerado como un sistema - abierto y dinámico, por lo que los problemas y sus soluciones se generan en proceso constante; por ello, los problemas no permanecen resueltos.

Esto es cierto, los sistemas teleológicos y sus ambientes son cambiantes y de manera constante, de ahí que las soluciones que se den a un problema dado en cierto momento histórico se hacen obsoletas, es decir, inaplicables aunque los problemas a los que se dirigen las soluciones no lo sean.

En el caso de la producción agropecuaria, los recursos financieros con los que se cuenta, pueden y de hecho son constantemente disminuidos ante las actuales condiciones del país; las disposiciones del exterior - en cuanto a la exportación de productos agrícolas son constantemente - modificadas; la inmunidad que desarrollan ciertas plagas a los pesticidas, entre otros, hacen necesario que el SIEPA no sólo maneje proble-mas-SIEPA sino también mantener y mejorar soluciones-SIEPA, planes y - programas bajo condiciones cambiantes.

La SARH como coordinadora del Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos y por lo tanto encargada de instrumentar el SIEPA debe considerar a sus funciones de control como un subsistema que controla el SIEPA.

Subsistema que debe adaptarse a los constantes cambios y aprender rápidamente entre ellos, es decir, aprender eficientemente. Para poder hacerlo debe desarrollar 4 funciones de manera rápida y eficiente (199):

- 1.- Identificar problemas (incluyendo peligros y amenazas) y las relaciones entre ellos.
- 2.- Tomar decisiones y planificar.
- 3.- Instrumentar y controlar las decisiones y planes desarrollados.
- 4.- Proporcionar la información requerida para realizar cada una de estas tres funciones.

Un ejemplo real de aplicación de estas funciones es el siguiente: este año ha habido una sobreproducción de azúcar, al parecer no prevista, esta situación lejos de considerarse un acierto, constituye un verdadero problema, ya que no se establecieron convenios de venta con los mercados internacionales, además de que el costo de producción es mayor al precio de venta en el exterior (200). Sin embargo, el problema subsiste: ¿Qué se va a hacer con la sobreproducción?. Al estudiar las decisiones a cada una de las alternativas es imprescindible que se evalúen las consecuencias de su instrumentación con la mayor exactitud y rapidez.

Organización

Del análisis realizado en este trabajo se ha podido apreciar que el SIEPA, cuenta con un grupo muy reducido de tomadores de decisiones, siendo real y prácticamente uno: El Presidente de la República el cual actúa a nombre del todo y resuelve cualquier disputa que ocurra por debajo de él. La administración pública en México tiene una organización piramidal, en la que la autoridad asciende a la vez que la responsabi-

(199) Ibid., p.41

(200) Ibid., p.60

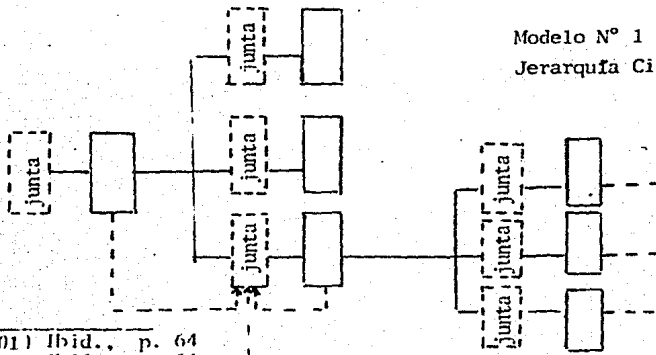
dad descende.

Concebido como un sistema, su filosofía se basa en el hecho de que el problema alimentario es un asunto de todos y no un problema particular agropecuario, industrial o comercial, por lo cual se requiere de la con junción de esfuerzos de todos los sectores, pero de manera muy especial del agropocuario. Esto es lo que el enfoque de sistemas llama la humanización: "1) Satisfacción como medida del grado en que el todo sirve bien a los propósitos de las partes y 2) La participación que comprende el grado con que participan los individuos en la toma de decisiones que afectan su satisfacción" (201)

Ackoff (202) señala que para que una participación democrática sea realidad, parece inevitable que debe iniciarse en el nivel en que gran proporción de los individuos pueden y desean participar.

Propone como una alternativa para lograr una participación democrática, el empleo de una organización circular a partir de la cual se pretende maximizar las oportunidades de la participación conexa de sus miembros y maximizar el grado con el que la organización sirve los propósitos de sus miembros, y al hacerlo sirve mejor sus propios propósitos.

La clave de este tipo de organización circular, se basa en la composición de las juntas. A continuación se presenta la estructura de este tipo de organización. (203)



Modelo N° 1 Parte de una
Jerarquía Circular

(201) Ibid., p. 64

(202) Ibid., p. 64

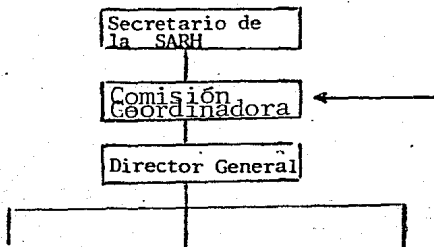
(203) Ackoff, L. Russell. EL ARTE DE RESOLVER PROBLEMAS., Ed. Limusa (1983) p. 193. Para una discusión más detallada de la organización circular se recomienda revisar el capítulo N°9 de este libro.

Sin embargo para el caso de organizaciones gubernamentales tan complejas como la propia SARH, este modelo prácticamente sería ineficiente.

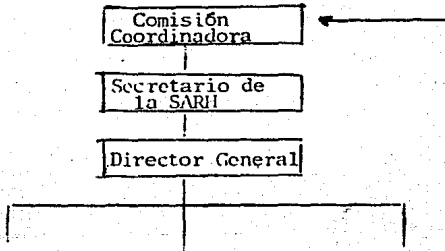
En seguida se proponen dos modelos de organización estructurados en base a la filosofía de garantizar que en la toma de decisiones se encuentran realmente representados los intereses, las necesidades de quienes participan de manera directa e indirecta en la producción agropecuaria y la armonía de quienes ejercen la administración pública del sector agropecuario con el objetivo fundamental de lograr la autosuficiencia alimentaria y mejorar los niveles de vida de la población rural.

La creación e inclusión de una Comisión Coordinadora del SIEPA constituye la piedra angular de ambos modelos de organización. El primero de ellos corresponde a un tipo de organización democrática conciliatoria, entre los intereses del gobierno y los intereses de los sectores mayoritarios y minoritarios en la producción agropecuaria. En tanto que el segundo modelo podría ser concebido como una organización democrática ideal.

Modelo N° 2 De Organización Democrática Conciliatoria SIEPA



Modelo N° 3 De Organización Democrática Ideal SIEPA



La Comisión Coordinadora del SIEPA sería creada por Decreto Presidencial con carácter permanente cuya función básica sería garantizar que la opinión de las mayorías del sector agropecuario estuviera presente en el proceso de toma de decisiones.

La Comisión Coordinadora del SIEPA quedaría integrada por los representantes de los productores, de los empresarios, de las autoridades de la Administración Pública, y consumidores, es decir, de todos los agentes involucrados en la producción agropecuaria.

Para formar la comisión con los productores sería necesario hacer una regionalización del territorio Nacional. Regionalización concebida como una medida estratégica para el desarrollo administrativo del sector agropecuario convirtiéndose en elemento ordenador de la estructura y funcionamiento de la administración agropecuaria en su conjunto, es decir, en una administración para el desarrollo.

Esta regionalización no deberá responder solamente a las características físicas, sino también adecuarlas a las necesidades técnico operativas de cada una de las dependencias.

La regionalización deberá tomar como base los siguientes factores: (204)

- 1) División Política
- 2) Distrito Rentísticos
- 3) Precipitación Pluvial
- 4) Régimen de heladas
- 5) Altimetría
- 6) Hidrología
- 7) Cultivos
- 8) Disponibilidad de agua para riego
- 9) Tipos de aprovechamiento
- 10) Vías de comunicación

Además, sería muy deseable que los representantes del sector agropecuario por parte de la SARH fueran elementos con una sólida preparación y experiencia en problemas agropecuarios.

La presencia y funcionamiento de esta Comisión Coordinadora de la forma como aquí se ha concebido podría garantizar una efectiva y eficiente administración pública, esto significa incrementar la compatibilidad entre los objetivos organizacionales e individuales.

Ambiente

El STEPA concebido como un sistema social, opera en un medio social y físico. Medio que afecta el funcionamiento del sistema, pero que sin embargo, en la medida que haya una convicción en el sentido de que todos debemos tomar mayor responsabilidad por el bienestar del todo lo-
 graremos mejorar no sólo el ambiente sino también a nosotros mismos. Y en esto incluye a todos los sectores de la población, puesto que reiterativamente se ha dicho en este trabajo, que la alimentación es un problema que afecta a TODOS.

Finalmente, de lo anteriormente expuesto queda de manifiesto el hecho de que afrontar el problema alimentario desde una perspectiva netamente técnico-administrativa, el SIEPA terminará siendo un programa más que se suma a la lista de los programas fracasados de anteriores administraciones y de la cual, el problema de la autosuficiencia alimentaria es un problema cuya solución es sumamente compleja la que no se dará ni en el corto ni en el mediano plazo. Sin embargo se puede ir avanzando y consolidando un sistema alimentario basado en una auténtica voluntad política al coordinar todos los factores que intervienen en la solución de este problema, siendo instrumentado por la instancia que materializa las acciones planeadas por el Estado: La Administración Pública. Adquiriendo ésta última una identidad como objeto de conocimiento, es decir, la Administración Pública es un "concepto complejo que implica en su contenido lógico la unidad de los 2 momentos de política y administración, "institución estatal" y "proceso administrativo" (205).

(205) Aguilar, Villanueva Luis., Revista de Administración Pública N°57 del INAP., LOS OBJETOS DE CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA., p. 384

APENDICE AMETODOLOGIA DE INVESTIGACION DE OPERACIONES.

El pretender dar una definición para cualquier concepto, generalmente -- ocasiona dos problemas fundamentales: 1) una definición simple en la cual se omiten ciertas características relevantes, la convierte en incompleta y 2) una definición compleja en la cual se incluyen todas o casi todas las características, lo cual impide establecer lo más relevante del concepto.

Por ello, más que dar una definición formal, ya sea parcialmente incompleta o compleja, se presentan a continuación las características relevantes de Investigación de Operaciones (IO):

- Es una disciplina que aplica la metodología de la investigación científica (Método Científico).
- Su objetivo es la búsqueda de la solución más adecuada al sistema analizado (soluciones óptimas) una vez que se conoce la estructura y funcionamiento del sistema.
- Se enriquece con el trabajo de grupos interdisciplinarios en las funciones de planeación, organización, dirección, instrumentación evaluación y control de sistemas administrativos, sistemas industriales, sistemas educativos, sistemas políticos, entre otros.

Investigación de Operaciones, no se limita exclusivamente a la aplicación de modelos matemáticos como programación lineal, transporte asignación, inventarios, entre otros. Estos constituyen sólo una parte de las herramientas de IO.

Investigación de Operaciones es básicamente una metodología de la investi

gación científica, por ello y para una mejor comprensión de esta metodología en lo que sigue se hace una revisión de los siguientes conceptos: Método Científico, fases de la investigación, soluciones óptimas y enfoque de sistemas.

A continuación se presentan las fases seguidas en el proceso de investigación.

METODO CIENTIFICO

El método científico, aceptado por la mayoría de las comunidades científicas, tiene su origen en dos grandes tradiciones filosóficas: el racionalismo y el empirismo. El racionalismo hace énfasis en la deducción de la verdad a partir de principios elementales a los cuales se llegó mediante la razón y la intuición. Los mayores representantes de esta tendencia son Descartes, Spinoza y Leibnitz.

Por su parte, el empirismo lo encauza hacia el proceso de aprender las verdaderas de la observación directa de los eventos naturales, ya sea externamente (a través de los sentidos) o internamente (mediante la reflexión). Algunos de sus representantes más destacados fueron Locke, Berkeley y Hume.

Las disciplinas de la ciencia han utilizado varias combinaciones de estas filosofías como descripción de su método; al respecto, el racionalismo es característico de la teoría de decisiones; en tanto que el empirismo es usado en sociología y geología. Una combinación más común es el método hipotético deductivo, en el cual el método científico es descrito como la generación de hipótesis significativas acerca del mundo natural y la prueba de consecuencias específicas de estas hipótesis.

Una prueba exitosa fuerza a la comunidad científica a crear en la hipótesis y una prueba no exitosa implica la revisión o incluso el abandono total de la hipótesis. (206)

FASES DE LA INVESTIGACION

"Las fases de la investigación han sido tradicionalmente identificadas como:

- (1)- observación,
- (2)- generalización,
- (3)- experimentación

Por ejemplo, D'Abro señala que las etapas del método científico son:

- (a)- etapa de observación,
- (b)- etapa de experimentación,
- (c)- etapa teórica y matemática (en física).

El orden en que estas etapas están presentadas es en el que surgen en el estudio de cualquier grupo de fenómenos físicos, éste es también el orden cronológico en el cual fueron descubiertas". (207)

La tradición empírica asegura la primacía de la observación en la ciencia, pero el análisis filosófico ha encontrado que la observación presupone un criterio de importancia (jerarquía), criterios que siempre involucran algunas teorías.

La división de las tres fases del proceso de investigación fue originalmente realizado por científicos preocupados en trabajar con la investigación pura.

Desde la perspectiva de la investigación aplicada, es necesario realizar una división más detallada y por ello, hay casi tantas ordenaciones

-
- (206) Churchman, Charles West., OPERATIONS RESEARCH AS A PROFESSION., Management Science, Vol. 17., N°2 October (1970)., Printed in U.S.A., p. B-40
 - (207) Ackoff L. Russell., Shiv K., Gupta., J. Sayer, Minas., SCIENTIFIC METHOD OPTIMIZING APPLIED RESEARCH DECISIONS., Ed. John Wiley & Sons, INC (1962)., p. 25

de etapas o fases del método de investigación como personas han experimentado proporcionar tales clasificaciones.

Una división más detallada del proceso de investigación puede hacerse - en términos de seis fases: (208)

1. Formulación del problema
2. Construcción del modelo
3. Prueba o experimentación del modelo
4. Derivación de una solución para el modelo
5. Experimentación y control de la solución
6. Instrumentación de la solución

Estas fases no son estados distintos o separados de cada uno de ellos, es necesario que finalice cada fase antes de iniciar la siguiente.

En general, todas estas fases se efectúan de manera simultanea y se concluyen juntas. Frecuentemente se inician de cualquier modo, en el orden que se han listado.

El proceso de investigación es usualmente observacional. Por ejemplo, si se está probando un modelo, y se encuentra que es incompleto, la formulación de el problema y el modelo deben ser re-examinados y modificados. Esto guiará una nueva prueba y, en algunos casos, a una revisión más amplia en la formulación del problema y del modelo. Esto es observado en la formulación (investigación aplicada) de un problema que tiene mucho en común con la fase de "observación" de la investigación pura; "generalización" con "construcción del modelo" y "derivación de la solución", y "experimentación" con "prueba del modelo y su solución". La fase de control de la investigación aplicada corresponde a los esfuerzos para futuras generalizaciones de resultados de la investigación pura, y la instrumentación corresponde a los esfuerzos para usar los resultados de una parte de investigación pura en otra.

"La metodología puede ser considerada como un tipo especial de resolución de problemas; aquel en que los problemas resueltos son de investigación; a su vez, la investigación puede usarse como un tipo determinado -

de situación de toma de decisiones". (209)

Cualquier situación de este tipo puede ser representada por la siguiente ecuación:

$$V = f(X_i, Y_j)$$

donde

V medida de eficiencia "a priori" (maximin o máximax, minimin o máximax)

f función que relaciona las variables controlables entre sí y además con las no controlables

X_i aspectos de la situación que puede controlar quien toma la decisión.

La "decisión", "selección" o "control" se denominan variables de X_i .

Y_j aspectos de la situación (involucrados en el problema) que no están bajo el control de quien toma la decisión.

La solución de un problema consiste entonces, en determinar los valores de las variables de decisión, X_i expresada como una función, $f(Y_j)$, que maximiza (o minimiza) V. Teóricamente esto es posible para formular en este sentido problemas en diseño de investigación y para buscar optimizar soluciones.

El logro de dicha optimización es el objetivo de la metodología. En la actualidad, se pueden solamente formular contados problemas de investigación de esta forma, ya que esta realización es el producto de tan sólo escasos años de estudio de los procedimientos de investigación y hasta donde no se ha podido buscar y encontrar tal optimización, sin embargo, se puede aprender una gran parte sobre la relativa eficiencia de los diferentes procedimientos de investigación por intentos (ensayos) para formularlos de esta forma. Tal esfuerzo es la forma más eficiente que se tiene, precisamente para definir problemas en esta metodología y para dirigir la investigación científica a su solución.

Como corolario, puede decirse que para diseñar investigaciones tanto científicas como sociales, es útil considerar este proceso como un problema de decisión, esto es, como un diseño que trate de maximizar la

utilidad de la investigación. De aquí, que sea importante estudiar en qué consisten los problemas de decisión.

LA NATURALEZA DE LOS PROBLEMAS

Las condiciones mínimas, necesarias y suficientes para la existencia de un problema son: (210)

1. Un individuo que tenga el problema, es decir, quien toma la decisión (tomador de decisiones).
2. Un deseo o necesidad del tomador de decisiones.
3. Cuando menos dos cursos de acción que lleven al objetivo deseado con diferente eficiencia.
4. Un estado de incertidumbre.
5. Un ambiente que afecta la eficiencia de los cursos de acción en la toma de decisiones y que el tomador de decisiones no puede controlar.

Resolver un problema consiste en hacer la mejor elección entre el conjunto de posibles alternativas, esa será la solución óptima.

Esto implica que cada alternativa debe tener una medida de eficiencia a fin de compararlas.

Como anteriormente se mencionó, una situación problemática puede representarse de la forma siguiente:

$$V = f(X_i, Y_j)$$

El proceso de toma de decisiones encaminado a la "mejor solución" de un problema, depende de las condiciones sobre las cuales se toma la decisión, siendo éstas condiciones de:

- a) Certeza. La acción lleva invariablemente a un resultado específico.
- b) Riesgo. La acción lleva a un conjunto de posibles resultados y cada uno de estos ocurre con una probabilidad conocida para el tomador de decisiones.
- c) Incertidumbre. Cualquier acción, o todas, tienen como consecuencia un conjunto de posibles resultados específicos, pero sus probabilida

des de ocurrencia no son conocidas.

En problemas bajo condiciones de riesgo, una decisión óptima puede ser definida como aquella que maximiza la esperanza matemática del valor o utilidad del objetivo a lograr.

El significado de este criterio, de cualquier forma, depende de que -- los objetivos sean definidos cualitativamente o cuantitativamente.

De esta forma es posible considerar 3 tipos de situaciones problemáticas que implican:

1. Únicamente objetivos cualitativos.
2. Únicamente objetivos cuantitativos.
3. Una combinación de ellos.

Es necesario para la comprensión de los diferentes tipos de problemas - que se presentan, aclarar el significado de los siguientes conceptos: objetivos cualitativos y cuantitativos, cursos de acción, y eficiencia.

Objetivos Cualitativos y Cuantitativos.

Un objetivo cualitativo es aquel que, siguiendo la elección de una alternativa, se puede o no lograr, o sea que el resultado de tal acción para obtener el objetivo puede ser únicamente de dos tipos: éxito y fracaso.

Un objetivo cuantitativo es aquel que es (o no es) obtenido en varios grados, o sea la intensidad con la cual se logra el mismo y es potencialmente medible.

La diferencia sustancial para distinguir entre objetivos cualitativos y cuantitativos está basada en el nivel de medición de la eficiencia - de las alternativas relativas a dichos objetivos.

Cursos de Acción

En el contexto de la metodología empleada en este trabajo, un curso de acción estará dado en función de los costos y/o beneficios en diferentes situaciones.

La relatividad de los cursos de acción y los resultados se da, debido a que existen construcciones conceptuales que subyacen a éstos conceptos (cursos de acción y resultados) derivadas de los intereses del investigador. Por ejemplo, supóngase que se está llevando a cabo una conspiración para derrocar al gobierno de un determinado país. Se puede considerar a la conspiración como un curso de acción que produce como resultado la caída del Presidente y todo su gabinete, pero este derrocamiento puede ser factible de ser considerado como un curso de acción por un nuevo partido para llegar al poder.

Hay situaciones en las que el tomador de decisiones no selecciona directamente un curso de acción, más bien escoge un procedimiento o regla que permite la selección de un curso de acción en un contexto específico, o sea la regla específica para saber cómo será derivado el curso de acción de la información disponible en el momento en que la acción debe realizarse. Este procedimiento o regla se denomina estrategia.

Medidas de Eficiencia (21)

Existen diferentes medidas de eficiencia. Su definición se basa en el concepto de entradas y salidas.

Costo: Un recurso es cualquier "elemento", de valor: por ejemplo, hombres, dinero, materiales, tiempo o alguna combinación de ellos. De este modo, entradas se refieren al "costo" al tomar un curso de acción, donde la palabra costo es empleada en un sentido muy general, que no sólo se restringe a cuenciones financieras o monetarias.

(21) Ibid., p. 34

Beneficio: Se puede medir en términos de cualquiera de los recursos -- que resultan de tomar un curso de acción o de características psicológicas o sociológicas del estado resultante. Por ejemplo se puede hablar de recursos financieros captados, de material producido, de tiempo ahorrado o de cantidad ganada que resulta de un curso de acción. Por lo tanto, las salidas se refieren al "pago" que se recibe como resultado obtenido de un curso de acción.

Los resultados, y por tanto los objetivos (resultados deseados), pueden ser definidos en términos de costo o beneficio de ambos.

El tipo de medida de eficiencia depende de las cantidades específicas en los costos y/o beneficios; existen al respecto, cuatro posibilidades:

1. Costos y Beneficios especificados (irrelevante). La medida de eficiencia es la probabilidad de que el resultado ocurra.
Ejemplo: En una elección un político necesita dar su apoyo a cualquiera de dos candidatos, pero esto lo hará en función del que tenga más fuerza por parte de los electores, como tal, piensa cuál será el ganador de las elecciones-resultado cualitativo, puesto que uno de ellos será el ganador y el otro no (perdedor). Los costos, esto es, cualidades, personalidad y publicidad de ambos candidatos no son relevantes, por consiguiente, las eficiencias de las estrategias son medidas en términos de la "probabilidad de ocurrencia"; así, el político determina dar su apoyo a aquel que tiene la mayor probabilidad de ganar.
2. Beneficios Especificados y Costos variables. Las alternativas son evaluadas respecto a los insumos empleados.
Ejemplo: Supóngase lo siguiente: Si se compara la eficiencia de dos individuos que deben realizar una misma obra (result. específ.) tendrá más aquel que utilice menos recursos como Costos. El beneficio se mide en términos de eficiencia.
3. Beneficios Variables y Costos especificadas. Las alternativas son -

evaluadas respecto a la cantidad producida, esto es, el Beneficio, se mide en términos de productividad.

Ejemplo: En el proceso productivo, el mejor producto por unidad de costo y tiempo es el más eficiente.

4. Costos y Beneficios Variables. Por ejemplo, los autobuses de la Ruta 100, que atraviezan la Ciudad de norte a sur y viceversa no -- siempre realizan el recorrido en el mismo tiempo: Los Costos y Beneficios varían y precisamente esta variación debe ser tomada en cuenta.

En cualquier caso particular, si se determina la frecuencia relativa con que los Costos y/o Beneficios relevantes ocurren, se puede formular una función de probabilidad-densidad de esos resultados que se llamarán función de eficiencia.

Criterios de Eficiencia.

1. Para los Costos y Beneficios especificados, el criterio de eficiencia será $M = f(\text{probabilidad de que ocurra})$.

Aquí los resultados y en consecuencia los objetivos (esto es, los objetivos deseados) pueden ser definidos en términos de unos u otros -- beneficios o costos, o de ambas. Por ejemplo en una contienda -- electoral bipartidista, el resultado es el que resulte con la mayor parte de la votación a su favor, este es un resultado cualitativo, -- parte que uno de los dos candidatos va a ganar y el otro no. Los -- costos (por ejemplo, el carisma del candidato, el tiempo dedicado a la planeación de la campaña y consulta popular, los recursos financieros invertidos, el esfuerzo, entre otros) no son relevantes. Por lo tanto la eficiencia de las estrategias o acciones para lograr votos a su favor son medidas en términos de la probabilidad de que sucedan.

2. Para los Beneficios especificados y Costos variables, el criterio de eficiencia será $M=f(\text{cantidad consumida})$. Aquí los cursos alternativos de acción o estrategias son evaluadas con respecto a los Costos empleados para obtener un beneficio o resultado específico. Por ejemplo, si hay dos diferentes procesos para cultivar el maíz, el proceso que requiera la menor cantidad de recursos humanos, materiales, técnicos, financieros, de información y tiempo o alguna combinación de ellos puede ser considerado como el más eficiente.
3. Para costos especificados y beneficios variables, el criterio de eficiencia será $M=f(\text{cantidad producida})$. Aquí los cursos alternativos de acción o estrategias son evaluados en relación con la cantidad de beneficio o resultados producidos. Por ejemplo, el proceso productivo que produce (rinde) más productos por unidad de recursos humanos, materiales, técnicos, financieros, de información y tiempo es el más eficiente.
4. Para costos y beneficios no especificados, el criterio de eficiencia será $M=f(\text{cantidad producida-cierta función de la cantidad consumida})$. Aquí los costos y beneficios están especificados, y su diferencia o relación es usada como una medida de eficiencia. El curso de acción que produce la mayor diferencia o relación entre costos y beneficios puede ser considerado como el más eficiente.

Específicamente queremos decir que los "pesos" corresponden a las "intenciones" o "utilidades" o "valores" del individuo. En este caso es factible hablar del individuo (clase) como una entidad con propósito. (Teleológico).

En suma, una clase teleológica es un conjunto cuyos miembros tienen un productor común y una clase de productos potenciales comunes, y puede ser ordenados por una relación "es más efectivo que", la cual depende de las propiedades de un productor común, así como de las probabilidades de producción.

Una entidad es teleológica en virtud de que existen (o existirán) otras entidades que pueden producir los mismos resultados y que también son factibles de ser producidos por el mismo diseñador, via su interacción con el tomador de decisiones.

Aquí se ha postulado que los sistemas son entidades teleológicas, lo -- que significa que si el diseñador escoge al considerar algo como un sistema, puede construir sistemas alternativos, con lo que es fácil entonces definir al tomador de decisiones, cuyas intenciones son expresadas en términos de productos potenciales comunes del conjunto de alternativas del sistema.

Enfoque de Sistema

Para West Churchman (212) el enfoque de sistemas constituye una estrategia de diseño para comprender los problemas sociales que nos rodean y proponer aquellos cambios que permitan lograr de manera más eficiente los objetivos planteados. Lo que a continuación se expone constituye la metodología para realizar el análisis de sistemas teleológicos.

Al iniciar el estudio de cualquier tema se requiere definir los conceptos básicos del mismo. En el presente caso es importante contar con una definición inicial de sistema, dado que sobre este concepto se fundamenta el enfoque que nos interesa describir. A continuación se presentan dos formas para definir un concepto: La primera es la que comúnmente se hace del mismo y la segunda se estructura de manera que corresponda en forma los propósitos del investigador.

Al definir un concepto, se presentan dos características (213):

1. La forma en que el concepto ha sido comúnmente usado, dentro y fuera de la ciencia.
2. El propósito del investigador para que el concepto sea definido; esto es, cómo y por qué intenta usar el concepto.

(212) West, Churchman., EL ENFOQUE DE SISTEMAS., Ed. DIANA., Décima Edición., México 1984., pp. 11-15, 256-260.

(213) West, Churchman., THE DESIG OF INQUIRING SYSTEMS: BASIC CONCEPTS OF SYSTEMS AND ORGANIZATION., Basic Books., INC., Publishers New York, London., p. 42

En la primera de ellas el concepto sistema se considera como el conjunto de elementos, relacionados entre sí, que constituyen una determinada formación íntegra.

Un ejemplo de esa definición es el sistema solar; es decir; es un conjunto cuyos elementos son el Sol y los demás astros que de alguna manera se hallan sujetos a su fuerza de atracción, de donde se concluye que el sistema solar "per se" no tiene propósitos definidos (objetivos).

Por lo que respecta a la segunda forma de definir un concepto, se puede decir que un sistema es un conjunto de elementos que tienen interacciones entre sí, y cuya actividad se traduce en la consecución de un propósito definido (objetivo).

Considérese ahora a un científico social cuyo objetivo es conocer los factores que fundamentan al sistema político mexicano, para él su sistema estará formado por el "sistema político mexicano", teorías y modelos del Estado. En este caso el sistema político mexicano es un elemento del sistema considerado como tal por el científico social.

De lo anterior se concluye que considerar algo como un sistema está en función del enfoque que el científico le quiera dar de acuerdo a sus propósitos.

Descripción de Enfoque de Sistemas

Actualmente la enorme complejidad de las organizaciones en que vivimos, dificulta la visualización de los problemas sociales y la identificación de los aspectos centrales de estos. Dada la limitada capacidad individual para comprender todas las formas de los problemas sociales, se requiere un enfoque que sistematice el análisis de los problemas y dé la base para una decisión racional de causas y soluciones a estos problemas.

"El método en sentido filosófico como medio de cognición, es el medio de reproducir en el pensar el objeto que se estudia. La aplicación consciente de métodos con una base científica es condición esencial para que

el conocer avance con éxito". (214)

El método es objetivo y apropiado si corresponde al objeto que se estudia. En la base de todos los procesos de conocimiento se encuentran -- las leyes objetivas de la realidad, de ahí que el método se halla indisolublemente unido a la teoría. En el caso del enfoque de sistemas estamos en presencia de un método de conocimiento, diseñado para investigar en forma especializada, una clase de objetos bien definida: Las entidades que persigue un objetivo y las diferentes alternativas para lograrlo.

Un uso concreto de dicho enfoque es la solución de problemas de decisión en organizaciones, esto es, mediante la mejor elección de entre las alternativas disponibles se puede alcanzar el objetivo de una manera más eficiente.

Este método toma en cuenta la experiencia de filósofos como Leibnitz, Kant, Hegel, Locke y Singer para estructurarse como un método de inquirir (conocer, investigar) que pretende obtener un conocimiento de la -- realidad de una manera más amplia que otros procesos usados para este fin, ya que parte del supuesto de que toda "visión del mundo" es restringida, pues solo observa una o algunas componentes de otro sistema.

A continuación se presentan, mediante un ejemplo algunos de los aspectos organizativos que el enfoque de sistemas ayudaría a comprender.

Hasta hace muy pocos años el ejercicio de la Administración Pública estaba excesivamente concentrada en el D.F. Considérese que en esa época una Ciudad como la nuestra, la Administración Pública "tenía la capacidad" para "solucionar" la gran mayoría de los problemas desde el centro de ella, esto es, el D.F.; en este caso el enfoque de sistemas resolvería los problemas que se suscitaban entre el ejercicio de la A. P. y la excesiva concentración, esto significa que si se querían tomar decisiones en cuanto a incrementar los impuestos, realizar ciertas obras de infraestructura, obras de beneficio social, solicitar financiamiento, entre otras, el enfoque de sistemas estudiaría los cambios y combinacio--

(214) Churchman, West., THE DESIGN OF INQUIRING SYSTEMS..., Op. Cit., p. 62

nes posibles que afectarían tanto el ejercicio de la A. P. como el Es tado y en consecuencia el Sistema político.

Pocos años más tarde, la A. P. decide descentralizarse al percibirse de que las entidades paraestatales así como los gobiernos de los estados re quieren de mayor autonomía para su desarrollo .

Características de los Sistemas

El siguiente enfoque será una formulación explícita de una estrategia de diseño para los sistemas con propósitos (teleológicos) (215):

1. El sistema (S) tiene que ser teleológico, esto es, de uno o varios objetivos y diferentes alternativas para alcanzarlo.
2. (S) tiene un cliente cuyos intereses (valores) son servidos por el sistema. Más generalmente, el cliente es el estándar de la medida de efectividad.
 Cliente es el individuo o conjunto de individuos que reciben los beneficios del sistema y para los cuales se quiere maximizar dichos be neficios.
3. Existe un tomador de decisiones, el cual a través de sus recursos puede producir cambios en las medidas de eficiencia de los componentes de (S) y, por tanto, cambios en la medida de eficiencia de (S).
4. (S) tiene un ambiente (puede ser teleológico o no), que también co produce la medida de efectividad de (S).
5. (S) tiene componentes teleológicos que coproducen una medida de eficiencia (M), esto es, subsistemas del sistema.
6. (S) tiene una medida de efectividad (M).
7. Existe un diseñador (D) que conceptualiza la naturaleza de (S) en forma tal que los conceptos del diseñador producen "potencialmente" acciones en el tomador de decisiones, y como tal, cambios en las me-

didadas de eficiencia de los componentes, de (S) y a la vez cambios en la medida de eficiencia de (S).

A continuación se hace una descripción más detallada de cada uno de los elementos enumerados.

OBJETIVOS

De suma importancia es el desarrollo de una declaración formal de los objetivos, de tal forma que se obtenga una medida precisa y específica de actuación del sistema como un todo, es decir, que informe qué tan bien opera este.

Debe considerarse al definir los objetivos que estos son dinámicos, relativos, que constituyen algo que se considera deseable, que se refiere al futuro y, finalmente, que constituye un prospecto, razón por la cual su alcance no puede ser exacto o perfecto necesariamente.

Si los objetivos están bien definidos, será mucho más fácil conocer el grado en que los mismos se están logrando. Sin embargo, no es una tarea sencilla definir los objetivos de un sistema, aunque este sea muy simple. Para determinar con qué exactitud se han definido los objetivos, es necesario contar con alguna (s) medida (s) precisa (s) y específica (s) de actuación del sistema total que sustituya la acostumbrada vaga e imprecisa declaración de objetivos.

Además de lo anterior es necesario que se conozca para qué sirve el determinar la exactitud con que se han definido los objetivos.

Con objeto de ilustrar lo anterior, supóngase dos políticas de estímulo a la producción agropecuaria en México:

1. Sistema Alimentario Mexicano (SAM). 1980-1982
2. Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria. (1986-1988).

Los objetivos de ambos sistemas fue para el primero y es actualmente -

para el segundo la autosuficiencia nacional de alimentos básicos e insumos industriales; disminución del desempleo rural fundamentalmente.

Esta es la exactitud con que se definió el objetivo. Ahora bien, para qué sirve dicha exactitud: para mejorar las condiciones de vida, satisfaciendo las necesidades mínimas de alimentación de los usuarios de ambos sistemas.

El o los objetivos mencionados toman sentido solamente cuando se analizan en función de los clientes, este es, el grupo de individuos que se ven beneficiados con el buen funcionamiento de cualquiera de los dos sistemas mencionados: SAM y Sistema de Estímulos a la Producción Agropecuaria y que incluso, los mismos fueron diseñados para ellos.

CLIENTES

A efecto de evitar posibles confusiones debido al uso común que se le da a esta palabra, es necesario definir el significado de usuario y cliente en el contexto del presente trabajo.

Usuario: "individuo que utiliza ordinariamente una cosa o se sirve de ella. Aplícase al que tiene derecho de usar la cosa ajena con cierta limitación" (216).

Cliente: "individuo o grupo de individuos que el sistema debe servir" (217).

Para el cliente existen un conjunto de probables futuros, esto es, estados de la naturaleza, teniendo una preferencia real por algún estado sobre los otros. Más específicamente, es posible describir las futuras posibilidades en términos de un conjunto de propiedades que son factibles de llamar "objetivos" o "metas" y el interés del cliente en cada una de esas propiedades puede ser descritas por un principio de "trueque" o "intercambio", que dirá cuánto podría renunciar de un cierto objetivo para incrementar el logro de otro objetivo. Con el fin de estimar esta política de "trueque" o de "intercambio", el diseñador imagina

(216) Casares de la Real Academia Española., Gustavo Gili S.A., Barcelona (1963).. p. 75

(217) Churchman, West., THE DESIGN OF INQUIRING SYSTEMS..., Op. Cit., p. 43

un mundo en el cual el cliente cambiaría o modificaría las cosas de la forma que él deseara dentro de las fronteras de recursos limitados, por ejemplo, en un presupuesto, los recursos se encuentran limitados, por lo tanto el cliente no puede crear su futuro ideal, en lugar de ello deberá planear un futuro lo más aproximado a lo que él desea como sus recursos se lo permitan.

El cliente debe ser descrito en términos de su estructura de valor. El diseñador intenta encontrar el principio fundamental que está detrás -- del "trueque" o "intercambio" del cliente, estimando una medida de eficiencia (funcionamiento), lo cual permite asignar valores cuantitativos (numéricos) a los posibles futuros. En este caso, un posible futuro lo constituye un estado específico.

Debe hacerse hincapié en que la intención del diseñador con respecto al cliente es buena, en el sentido de que siempre tratará de maximizar la utilidad del sistema para el cliente, lo cual no sucede en general para el tomador de decisiones ya que es quien determina los cambios que deben hacerse al sistema.

Como se mencionó con anterioridad el objetivo de un sistema debe determinarse en función de los clientes, por ello y con objeto de darle sentido y continuidad al ejemplo de estímulos a la producción agropecuaria, se observa que los clientes no son necesariamente los estratos sociales medios y bajos quienes aspiran a mejores condiciones de vida, y para -- quienes en "teoría" fue diseñado el sistema, pues como lo ha demostrado la historia otros grupos han sido los beneficiados: "Si para 1975 las - prioridades que se establecieron en materia de utilización de recursos públicos y privados, su concentración en ciertas zonas del país (princi- palmente en los distritos de riego) el desproporcionado apoyo que reci- bió la agricultura privada en detrimento de la ejidal y la comunal y, - en general, el proceso de acumulación dependiente y subordinado de la comunal y, en general, el proceso de acumulación dependiente y subordi- nado de la economía mexicana, favoreciendo la producción de bienes des- tinados a la exportación y consumo de los grupos sociales de altos in--

gresos, al tiempo que la mayoría de la población sufría de deficiencias nutricionales notables, cerca del 60% de la población no disponía siquiera de una dieta normativa mínima que impidiera su deterioro nutricional" (218)

"Para 1982 se acentuaron los problemas en el sector rural y en meses recientes aumentaron "aún más las condiciones de rezago, pobreza y desnutrición" (219)

"... la reducción de la producción de alimentos básicos plantea una seria amenaza de hambruna a raíz del fracaso de programas como el de la Alianza para la Producción, el SAM y otros, los cuales hicieron que el país pasara de exportador a importador con una deuda creciente por concepto de la compra de alimentos en el extranjero, incrementándose los niveles de desnutrición en los sectores bajos y desempleo rural" (220)

De lo anteriormente expuesto se comprueba como otros sectores han sido los beneficiados y no para quienes el sistema fue diseñado.

TOMADOR DE DECISIONES (T.D.)

Quando se habló del cliente de un sistema se hizo mención de forma superficial el papel del tomador de decisiones; por lo que a continuación se discutirán con mayor detalle sus características.

El tomador de decisiones es la persona o grupo de personas que determinan qué cambios hay que realizar en el sistema tomando en cuenta los recursos con que dispone y las restricciones existentes. Se establece una cierta relación entre el diseñador y el cliente debido a que el tomador de decisiones controla los recursos y a partir de ello crea el futuro real. Más precisamente, coproduce el futuro junto con el medio ambiente (restricciones) sobre el cual no tiene control.

Además también posee una estructura de valores, por ejemplo, el Presi-

- (218) Angeles, Luis., CRISIS Y COYUNTURA DE LA ECONOMIA MEXICANA., Op. Cit., p. 65
 (219) Boltvinik, Julio., SATISFACCION DESIGUAL DE LAS NECESIDADES ESSENCIALES EN MEXICO., La desigualdad en México., Tello, Carlos y Cordera, Rolando., (Coordinadores)., Ed. Siglo XXI., México (1984)., p. 43
 (220) OVACIONES., Segunda Edición., AMENAZA DE HAMBRUNA., 18/12/85. p. 6

dente de la República (Tomador de decisiones) tiene en mente la creación de un "nuevo proyecto alimentario" basado en las siguientes políticas y acciones: "(a) El robustecimiento productivo de las organizaciones campesinas y el aumento de su fuerza política local y regional, (b) La capacidad de los campesinos y de otros sectores nacionalistas para elaborar y defender proyectos de reformas económicas y sociales que engloben sus demandas clasistas particulares. (c) Las alianzas y las acciones comunes que realicen estos sectores en torno a dichos proyectos y su poder para influir en la dirección de la política estatal. (d) La visión y la capacidad de la burocracia política para instrumentar proyectos que recojan planteamientos, para adecuar el funcionamiento de los aparatos de Estado a las nuevas exigencias (en el sentido de una mayor democracia y una mayor participación de los sectores populares) y para concertar alianzas con los sectores nacionalistas y populares y avanzar en la construcción de un modelo alimentario que satisfaga las necesidades de las mayorías" (22)

En principio este nuevo proyecto alimentario no necesita estar reconocido por los clientes y el diseñador.

El tomador de decisiones desea emplear ciertas extrategias, pero debido a las restricciones que hay sobre las posibles soluciones del problema, toma conciencia que éstas así como el empleo de determinados elementos limitan el curso de acción que el desearía se llevara a cabo. Un tomador de decisiones necesita contar con los conocimientos y la experiencia indispensable para realizar un análisis consistente en realizar comparaciones basado en valores económicos, psicológicos, políticos y sociales. Y aún así es muy probable el conflicto entre estos. Normalmente existen aspectos convenientes e inconvenientes en toda alternativa, pero estos valores en conflicto deben reconciliarse en alguna forma satisfactoria por el tomador de decisiones.

Asimismo, es conveniente que se concentre en los aspectos realmente -- significativos del problema a fin de decidir sobre ellos.

(22) Rello, Espinosa Fernando., EL RETO ALIMENTARIO., El desafío Mexicano., Op. Cit., p.261

Dicha habilidad le ayuda también a eliminar las alternativas menos atractivas, igual que las que no sean prácticas. Es preciso señalar que el tomador de decisiones está planeando con valores futuros que en su mayor parte son desconocidos, por ello, hace esfuerzos a fin de reducir el elemento probabilidad, pero debido a su calidad de futuro, -- nunca tendrá un valor igual a cero.

El tomador de decisiones tendrá valores tales que le permitan visualizar el problema y concebir su planeación tomando en cuenta las restricciones existentes tales como financieras, políticas, sociales entre otras, al tomar una o varias decisiones que la involucre.

En el Sistema Alimentario Mexicano el tomador de Decisiones fue José López Portillo : "El Sistema Alimentario Mexicano es un planteamiento del Presidente López Portillo, de carácter totalizador y orientado no a un sector específico, sino a fijar objetivos instrumentados y acciones en todos los sectores de actividad a fin de satisfacer la fundamental prioridad de autosuficiencia alimentaria en nuestro país. Por esta razón es que se inscribe en el Plan Global de Desarrollo que inducirá acciones y concertará compromisos intersectoriales para posibilitar esta prioridad" (22)

Y en el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria el tomador de decisiones es Miguel de la Madrid: "El Programa de Acción Inmediata representa la participación del Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos en apoyo a los lineamientos de política económica establecidas el 21 de febrero de 1986 por el Ejecutivo Federal, para dar respuesta al debilitamiento actual de los ingresos petroleros y sus repercusiones sobre la economía nacional". (23)

AMBIENTE

Con anterioridad se ha mencionado a las restricciones que enfrenta el tomador de decisiones conocidas en el enfoque sistémico como ambiente.

(22) SAM P. 6 Documento inédito S/A, S/G

(23) Ovaciones 2 edición, SIEPA (PRONADRI 1985-1988)., 14/4/86., p. 6

El ambiente del sistema es lo que se encuentra "fuera" de él, lo que tampoco es fácil de determinar. El ambiente está integrado por el conjunto de elementos y personas que son "constantes" o dadas desde fuera del sistema, por ejemplo, en el renglón de las finanzas, si un sistema opera sujeto a un presupuesto fijo, impuesto por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Y éste no puede modificarse por alguna actividad del sistema. Sin embargo, si conforme a algún plan o programa organizado, el sistema pudiese influir en el presupuesto, entonces parte del presupuesto "negociado" o "concedido" por la SPP pertenecería al sistema. El medio ambiente no es solamente lo que se encuentra fuera del control del sistema, sino que es también quien determina como el sistema opera, por ejemplo, si un presupuesto se ha formulado exclusivamente sobre la captación de divisas por concepto de la venta de un sólo recurso como el petróleo, entonces los cambios en el mercado internacional de este recurso se encuentran en el medio ambiente, debido a que estos determinan las posibilidades de actuación del sistema, el cual poco o nada puede hacer acerca de los cambios en la producción y demanda internacional. Así, el medio ambiente de un sistema consiste en esas situaciones del mundo natural (restricciones) que incluyen en la efectividad del sistema en relación con el cliente, pero que el tomador de decisiones prácticamente no puede cambiar. Es pertinente aclarar que por los conceptos natural y medio ambiente no son referidos necesariamente a cuestiones de índole biológica, como p. ej. el aire que respiramos, sin importar que tanto de este puede parecer estar fuera de nosotros. Para decidir en cada caso si pertenece al medio ambiente o no pertenece es necesario formularse las siguientes preguntas: 1) ¿Podría hacer algo acerca de la situación que se me presenta? y 2) ¿Esta situación influye en mis objetivos?. Si la respuesta a la primera pregunta es negativa (no) y afirmativa a la segunda (si), entonces se afirma que sí pertenece al medio ambiente.

Generalmente existen confusiones entre los conceptos de medio ambiente y recursos, en el enfoque de sistemas por recursos debe entenderse como los medios que el sistema utiliza para la consecución de sus objeti-

vos, también influyen en la efectividad del sistema y pueden ser modificados por el tomador de decisiones y utilizados por beneficio del sistema.

El propio sistema en un momento dado decide cuáles de sus recursos humanos trabajarán en cada proceso productivo de la empresa paraestatal PEMEX, o cómo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos gastará sus recursos financieros asignados en inversiones y financiamientos, por ejemplo.

De hecho, para muchos sistemas un componente que se refiera al incremento de recursos se constituye en el componente más importante del sistema. Los elementos del sistema cuyas funciones contribuyan a la medida de actuación del sistema total son los componentes.

El Sistema Alimentario Mexicano se encontraba enclavado en dos sistemas más grandes (Macrosistemas): 1) El Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 y 2) El Plan Básico de Gobierno los cuales influyeron en las estrategias llevadas a cabo por el SAM, es decir, se constituyeron en su marco de actuación.

Puede decirse que el SAM en su momento dependió de sus directores en cuanto a decisiones respecto a la autorización de realizar modificaciones fundamentalmente de orden organizativo, instrumental y de coordinación con todos los sectores involucrados.

En el aspecto financieros, el SAM contó con el presupuesto que le fue asignado por la S P P. Además de que en el aspecto administrativo dependían de la Oficina de Asesores del Presidente López Portillo.

COMPONENTES TELEOLOGICOS

Cuando una organización es considerada como un sistema teleológico, el diseñador ignora las líneas tradicionales de división (organogramas) y considera en cambio las "tareas", "actividades" básicas con objeto de hacer un desglose racional de las tareas que el sistema debe realizar.

De ahí que los componentes constituyen uno de los elementos más importantes del enfoque de sistemas. Forma de análisis diferente a la tradicional, es decir la tradicional lo hace a partir de la posición en la organización (jerarquía) de los componentes de una entidad.

En un organigrama relativo a una Secretaría de Estado se aprecia frecuentemente que está integrado por Subsecretarías, Direcciones Generales, Direcciones de Área, Subdirecciones, Departamentos, Oficinas, Secciones y grupos de personas no obstante ello, y debido al enfoque que se pretende dar de funciones a los componentes de la misma, cada uno de estos órganos no constituyen los verdaderos componentes del sistema.

Al diseñador del sistema le interesan las funciones y no las estructuras organizativas de las Direcciones, Subdirecciones y Departamentos - entre otros (224), ya que analizando las primeras (funciones) se puede definir el valor que una actividad tiene para el sistema total. El diseñador necesita conocer si cierta actividad de algún componente del sistema es mejor que otra, por lo que la única razón de separar el sistema en sus componentes es proporcionarle el tipo de información que necesita, para poder determinar si el sistema está operando eficientemente y entonces escoger la política a seguir.

La última meta del razonamiento, en conjunto, es descubrir aquellos componentes a partir de sus funciones cuyas medidas de actuación están verdaderamente relacionadas con la medida de eficiencia del sistema total.

Lo que siempre se desea es que al aumentar la medida de actuación de un componente -eficiencia-, suponiendo que todos los demás permanecen constantes, deberá incrementarse la medida de actuación del sistema total.

Como se verá, el problema de medir la actuación de un componente llega a ser engañosa y difícil, cuando se profundiza en el diseño de un sistema. Aún cuando el simple requisito de que la medida de actuación de un componente debe aumentar a medida que la actuación total del sistema -- crece, parece demasiado claro; sin embargo, no se deduce de ahí que un

(224) Esto significa que para un sistema teleológico una unidad de la estructura organizacional (Departamento, Oficina, Sección, Dirección, entre otras) se le debe estudiar a partir de la eficiencia con la que viene desempeñándose, es decir, "su parte" en el desempeño de sus funciones para contribuir al logro de las metas organizacionales.

componente pueda recorrer simplemente todo el camino como medida de actuación e ignorar todos los demás componentes del sistema.

Si alguna otra parte del sistema cambia, debido, por ejemplo, a las innovaciones tecnológicas, entonces puede resultar necesario cambiar la medida de actuación de un determinado componente.

Debido a esta situación difícil y engañosa es conveniente abundar un poco más sobre este tema.

No todas las entidades teleológicas son sistemas. El carácter distintivo de los sistemas es que ellos pueden ser separados en partes y que éstas deben trabajar juntas con el fin de constituirse en un todo, para la consecución de las metas planteadas.

Por ejemplo, dos Secretarías de Estado tienen que descentralizar funciones como parte de los objetivos del programa de modernización administrativa. Si la Secretaría de Educación Pública no lo hace, de ninguna manera va a impedir que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos realice sus metas de descentralización, las cuales a su vez contribuirán al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de modernización administrativa. Si la SEP no actúa en sus funciones de descentralización no contribuirá al objetivo general antes mencionado, sin embargo el trabajo de descentralización de ambas Secretarías contribuyen al objetivo general del programa de modernización administrativa.

Consecuentemente se puede optimizar por separado la actividad de cada uno, como integrantes del Sistema Administración Pública Central.

Los componentes son ellos mismos teleológicos, esto es, pueden considerarse como productores potenciales de un conjunto de productos (metas). Lo que resulta de mayor interés para el diseñador es la relación que guardan los componentes con el sistema total, por ello lo más importante es que puede conceptualizar como al tomador de decisiones le es probable cambiar (diseñar) una parte y como este cambio produce una diferencia en el funcionamiento del sistema total.

Para que esta idea sea más explícita, supongase que el diseñador tiene una medida de eficiencia aproximada del funcionamiento total del sistema en un cierto período de tiempo. Llamaremos a esta medida M . El, -- ahora trata de encontrar una medida de eficiencia $m_1, m_2, m_3, \dots, m_n$ de cada componente, las cuales tienen una cierta relación con M . Cuando se dice que el diseñador puede cambiar un componente, significa que es factible (a través del tomador de decisiones) cambiar la medida de eficiencia del componente en cuestión. Desde el punto de vista del diseñador, existen al menos tres tipos de relaciones entre las medidas de los componentes y la medida del sistema total (M):

Débil (condición necesaria): M es maximizada si y solo si cualquier medida, m_i del componente es maximizada;

Moderada: Un cambio positivo en el valor de m_i es un productor (o probable productor) de un cambio positivo en M , para al menos algún intervalo de valores de m_i .

Lo que el diseñador espera es mejorar el sistema al estudiarlo parte -- por parte, de tal forma que sobre la base de ensayo-error buscará, probará y regresará a aquella parte que mejore el funcionamiento del sistema total. Este diseño de relación entre M y los m_i de los componentes del sistema es un diseño táctico, común, como en medicina y en un sistema de formación social. Un doctor que atiende a enfermos con altos índices de colesterol, busca mejorar el sistema circulatorio sanguíneo, -- pero durante el proceso de atención médica el paciente gana peso: La -- prescripción es entonces modificada hacia un control en la dieta.

Para el caso de una política o sistema de formación social, supóngase -- que una Ciudad trata de mejorar las condiciones de los albergües, sólo para buscar que la gente de "zonas marginadas" se entere de su estado, de marginación total y esté más dispuesto a revelarse, hasta un cierto grado de marginación y desigualdad es necesario que inicie la revolución.

Fuerte: Existe una fórmula matemática que expresa a M como una función de las m_i solamente; y el máximo "global" de esa función existe.

En resumen, S es un sistema para el diseñador solamente si: (1) S es considerado como teleológico y por lo tanto tenga una medida de eficiencia M ; (2) S se considera que tiene componentes teleológicos cada uno con una medida de eficiencia m_i , y (3) el diseñador puede conceptualizar qué cambios en las medidas de funcionamiento de los componentes m_i producen cambios en M .

En términos simbólicos, imaginemos una clase S de diseños, alternativas de sistemas totales. S es "mapeado" con una correspondencia de uno a uno en una escala numérica real acotada, de tal modo que cada M_i del intervalo de números reales representa la medida de eficiencia de cada S_i de S . Existe un conjunto de componentes de los sistemas alternativos s_1, s_2, \dots, s_n con medidas similares m_{ij}, m_{2k} , etc. Cada M_i de un elemento S_i de S , en el sentido fuerte de "sistema", es una función monótonica de las medidas de eficiencia de los componentes.

Separabilidad

Un componente cuya eficiencia no contribuya a la medida de actuación -- del sistema total se considera como separable. Para determinar si los componentes de un sistema son separables es necesario considerar que és tos deben de estar perfectamente identificados determinando además las medidas de eficiencia de cada uno.

En un sistema, un caso análogo a lo mencionado será ir enfocando cada uno de sus componentes y maximizar su eficiencia respectiva. Si esta situación se repite para cada componente del sistema, sería una extensión directa del procedimiento realizado suponer que la eficiencia, que el funcionamiento en el sistema S se habría maximizado, pero la experiencia demuestra que esto no siempre ocurre, es decir, que no siempre al maximizar la eficiencia para S_i se maximiza para S , puesto que cada S_i tiene establecido un conjunto de relaciones con alguno (s) otro (s), S_k , y estas relaciones son relevantes para su eficiencia. Esto es, que la eficiencia del S_i y la S_k están relacionadas de alguna manera, y qui zás al aumentar la eficiencia para S_i , disminuye la de S_i en algún rango. Finalmente, para determinar formalmente si una parte es separable,

es necesario tener en cuenta que:

- 1.- Un conjunto de elecciones C , relativas a un individuo es un conjunto de elecciones potenciales del individuo.
- 2.- Un individuo "conoce acerca" de un cierto conjunto de elecciones C relativas a un objeto O de acuerdo a un conjunto de condiciones ambientales N si el elige el miembro óptimo en C en todas las condiciones.
Normalmente se añade la estipulación que las condiciones cambian, - así que el miembro óptimo de C cambia, y que la elección de la óptima es invariante con cambios en la estructura de la óptima.
- 3.- En general, un individuo A "conoce más acerca" de un conjunto C de elecciones que otro individuo B si A es más probable que efectúe -- una mejor elección, de acuerdo a un conjunto de condiciones ambientales N , que B .
- 4.- Una cantidad X "es evidencia" relativa a un individuo, un conjunto de elecciones C , un objetivo, y un conjunto de condiciones, si X hace al individuo más conocedor.
- 5.- Un diseñador es un sistema S_1 con el objetivo de mejorar un sistema S_2 .
- 6.- Una parte s_{21} de S_2 es separable en el diseño de otra parte s_{22} de acuerdo al diseñador S_1 , si al seleccionar un aspecto de la conducta de s_{21} como evidencia de s_{22} para S_1 nunca es una estrategia óptima de S_1 relativa al objeto de mejorar S_2 .

En el caso del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) sus componentes eran:

- I) Producción Agropecuaria
- II) Producción Pesquera
- III) Organización Campesina
- IV) Comercialización
- V) Agro-Industrialización
- VI) Distribución y Consumo
- VII) Operación Administrativa
- VIII) Comunicación Social

Cada uno de ellos es un componente teleológico, así para la Producción Agropecuaria, específicamente para, el Sector Agrícola, su objetivo -- era: "aumentar la producción y productividad sobre todo en tierras de temporal agrícola" (225).

Para lograrlo era necesario llevar a cabo las siguientes acciones: -- obras de infraestructura, incremento en los precios de garantía, ampliar los servicios de asistencia técnica al campo, proporcionar créditos baratos, entre otras.

En el sector ganadero, su objetivo era: "aumentar la producción ganadera mediante el uso de la ganadería extensiva así como aumentar la eficiencia en la producción de animales de granja, sobre todo aves y puercos" (226).

Para ello se requería de las acciones siguientes: reducir el intermediarismo en las fases de comercialización y distribución, la creación de un rector especializado que coordine los esfuerzos del proceso de -- la producción ganadera, instrumentación de programas de sanidad animal, instalación de plantas empacadoras para su oportuna comercialización, entre otras.

Lo que es realmente productivo hacer con los componentes y subcomponentes es estudiar que están haciendo cada uno de ellos para el logro de los objetivos del sistema total. Para poder saberlo es necesario el -- desarrollo de medidas de eficiencia para cada uno de ellos.

MEDIDAS DE EFICIENCIA

Es lógico que si se tiene un sistema teleológico, es decir, que tiene -- uno o varios objetivos y diferentes formas (eficiencia) para alcanzarlos; cabe preguntarse: ¿Qué tan eficientemente se están alcanzando -- esos objetivos?, ¿Existe alguna forma más eficiente para alcanzarlos?. Es entonces cuando definitivamente se percibe claramente la necesidad de aplicar algún criterio que responda en términos cuantitativos u

(225) Documento inédito del SAM p. 9

(226) Ibid. p. 18

operacionales, y es lo que llamamos medida de eficiencia; sin embargo, no es algo tan fácil de obtener como las interrogantes, ya que entre otras características toda medida de eficiencia debe ser válida, objetiva y consistente; válida en cuanto a que mida realmente la situación para la cual fue diseñada, objetiva en cuanto a que el valor que tome al aplicarla a un Sistema S no dependa del sujeto que hace la medición y consistente en cuanto a que al medir la eficiencia de un sistema S, si las condiciones de este no han variado, aporte los mismos resultados.

De lo anterior se deduce la importancia de determinar las medidas de eficiencia tanto para cada uno de los componentes como para el sistema total.

Todo sistema debe poseer una medida de eficiencia (M) basada en diversos criterios de relación entre las medidas de los componentes.

A manera de ejemplificar lo anterior analicemos el último componente del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

VIII) Comunicación Social:

En este componente se dará el mayor peso a la información relativa a la participación social a nivel nacional, estatal y municipal y a fin de calificar la oportunidad en la misma se pedirá a los interlocutores de los campesinos y técnicos (funcionarios públicos cercanos a los campesinos y técnicos de los partidos políticos y de las agrupaciones sindicales, de empresarios y profesionistas) señalen el tiempo mínimo y máximo que necesitan en lo referente a satisfacer necesidades de información, señalando además cual es el tiempo máximo que pueden esperar; si es menor que el mínimo señalado con anterioridad se considerará que el servicio de información no es oportuno, en caso contrario será calificado de oportuno.

A su vez la comunicación social entre los campesinos y los técnicos con sus interlocutores se medirá a través de una calificación igual a 9 si en las reuniones se toman decisiones o acuerdos ten-

dientes a elevar la productividad y producción agrícola y con calificación de 1 si las decisiones son de cualquier otra clase. Si no se toman ni decisiones ni se llegan a acuerdos, entonces la calificación será igual a cero.

$$M = \frac{\sum \text{de las calificaciones de decisiones tomadas}}{9 \times \text{Número de reuniones}}$$

Y así se haría con cada uno de los componentes restantes con el objeto de estructurar la medida de eficiencia del sistema total, la cual y de acuerdo con el principal objetivo de SAM, es decir, la autosuficiencia alimentaria sería la siguiente:

$$M = \frac{\text{Número de solicitudes de abasto de alimentos básicos}}{\text{Número total de solicitudes de abasto de alimentos básicos.}}$$

Quedando incluidos en el abasto todos y cada uno de los siguientes componentes:

- I) Producción Agropecuaria
- II) Producción Pesquera
- III) Organización Campesina
- IV) Comercialización
- V) Agro-Industrialización
- VI) Distribución y Consumo
- VII) Operación Administrativa
- VIII) Comunicación Social

La eficiencia de cada uno de ellos contribuirá a la medida de eficiencia del SAM.

DISEÑADOR

Para concluir este capítulo sobre el estudio del enfoque de sistemas se hablará del diseñador, ya que es el "Director" del diseño que está realizando. Su papel en el enfoque de sistemas es el de generar los planes del sistema que pretenda diseñar, además de garantizar su instrumen

tación.

Su actividad dentro del sistema es compleja, por lo que resulta necesario analizar la relación que existe entre su papel y la estructura del sistema, esto es, labor que tiene que desarrollar en la conexión y relación recíproca, estable y necesaria entre las partes o elementos de su sistema y papel.

Uno de los problemas más difíciles del diseñador es identificar y conocer al cliente y al tomador de decisiones. En realidad ambos; clientes y tomador de decisiones, son entidades altamente complejas hechas por la interacción de fuerzas; pero probablemente más importante es la selección del cliente que hace el diseñador, esto es, el complejo de personas cuyos intereses y necesidades deben ser satisfechos por el sistema.

El diseñador al determinar los objetivos del sistema tiene que establecerlos en función de lo que realmente hace, y no, lo que dice que hace.

El diseñador debe diferenciar el carácter de los objetivos, es decir, lo que realmente persigue el sistema (objetivos reales) y no desde el punto de vista de lo que el sistema dice que hace (objetivos aparentes), aunque parezca obvio que el sistema este persiguiendo los mismos objetivos que predica. Además de esto, necesita encontrarse interesado en el aspecto moral del sistema que va a diseñar.

Desde este punto de vista es posible clasificar los objetivos en "legítimos" e "ilegítimos".

En el caso del SAM, específicamente en el caso de la producción agrícola, el objetivo legítimo lo constituye la explotación de la tierra si ésta se define en términos de la cantidad de toneladas producidas de trigo, arroz, ajonjolí, cártamo, sorgo, maíz y frijol en un cierto límite de tierra y tiempo (227).

No obstante lo anterior, así definido este objetivo, por si solo puede no ser "legítimo" desde un punto de vista social, es decir, puede fácilmente suceder que no obstante tener una producción excelente, en nada -

(227) Maíz y Frijol para 1982. Trigo, arroz, ajonjolí, cártamo y sorgo para 1985. Producción: Maíz 13,050,000 toneladas en 6,535,000 hect. de temporal. Frijol 1,500,000 Ton. en 1990000 hect. de temporal y 344000 hectáreas de riego.

beneficie a los campesinos que trabajaron la tierra y a los estratos económicos más deprimidos.

Si se decide continuar con una política de desarrollo industrial, por ejemplo, sin haber consolidado el sector primario de la economía, con acciones tales como: fijación de precios de garantía por abajo de su costo real; exportando granos básicos sin haber satisfecho las necesidades mínimas de los estratos más desprotegidos socialmente hablando, el objetivo de incrementar la producción de granos básicos, no es un objetivo legítimo desde el punto de vista social.

En otras palabras, el diseñador debe pensar acerca de cómo la situación de los campesinos está relacionada con la actuación del sistema. No se puede decir que estas situaciones son evasivas que no pueden ser definidas, porque al afirmarlo queremos expresar que no deseamos pensar para nada en eso. A fin de pensar en ellos satisfactoriamente, tenemos que ser explícitos y meditar acerca de qué aspectos de los sistemas se consideran como medidas de actuación de los mismos.

Por tanto, en la determinación de la medida de actuación, el diseñador tratará de encontrar tantas consecuencias relevantes como pueda de las actividades del sistema. De tal forma que sea lo más objetivo de dicha actuación.

La estrategia de diseño en la selección de un cliente debe ser práctica; como tal; conviene estructurar una clasificación de estrategias de diseño que son relevantes a este aspecto del proceso de diseño: (228)

1. El diseño (de sistemas) es apropiado para objetivos (metas) a corto plazo, pero no para objetivos esenciales a largo plazo. Entonces, se elige al cliente cuyas aspiraciones a corto plazo sean servidas por el sistema.
Tal estrategia es teleológica en el corto plazo y ateleológica en el largo plazo.
2. El diseño es apropiado para objetivos a corto y largo plazo. Las metas a corto plazo sirven a las metas esenciales de largo plazo por

lo que se elige únicamente al cliente cuyas aspiraciones a largo plazo sean estimadas como esenciales (o al menos que así lo juzgue el diseñador). Esta estrategia es teleológica en las metas a largo y corto plazo.

3. El diseño es apropiado para metas a largo plazo, pero no para las de corto plazo. La decisión adecuada a corto plazo está basada solamente en la calidad moral del acto (por ejemplo, su honestidad) y no en lo que el acto produce en términos de metas. Por tanto, se escogerán únicamente clientes morales (clientes que actúan por motivos morales) y se les ayudará a discernir claramente los matices morales de sus elecciones, de lo que se deduce que el enfoque de sistemas es apropiado para los objetivos finales del hombre, pero no para sus metas inmediatas, o sea que la estrategia es teleológica a largo plazo y ateleológica a corto plazo.

4. El diseño de sistemas es inapropiado para metas a largo y corto plazo. Esto es, no se escogerá ningún cliente debido a que el diseñador reconoce que el diseño de sistemas por ser inmoral, poco significativo, irracional, entre otras, es inapropiado. Esta estrategia es el enemigo a muerte del diseño, es la antiplaneación.

La estrategia en la selección de un cliente prácticamente parece la mejor y es ampliamente adoptada actualmente por muchos diseñadores de sistemas, por ello es que hay fuertes tradiciones que aseguran un profundo análisis en la selección del cliente. Algunas de las implicaciones a largo plazo del sistema son despreciadas u olvidadas. El extremo de esta posición es que hay un método directo para el funcionamiento de sistemas en términos de metas "últimas" del hombre, y, por tanto, que el diseñador debe seleccionar al cliente que entienda mejor las bases éticas de un amplio rango de planificación. Así, es posible formar una clasificación de diseño estratégico que es relevante a este aspecto de los procesos del diseñador.

El diseñador optimista ve como proyección futura una "era de sistemas", en la que el hombre por fin será capaz de entender los sistemas que él

ha creado y en los cuales vive.

En sí no sólo genera los planes del sistema, sino además garantiza que se lleven a cabo de acuerdo con las ideas originales. Esta actividad frecuentemente se conoce como "control", aún cuando los administradores de hoy tienden a añadir que el término "control" no implica coerción por parte de la administración. Por supuesto, muchos procedimientos de control operan por excepción, de tal manera que la administración no interviene en las operaciones de un componente, excepto cuando este muestra una fuerte desviación del plan. Sin embargo, el control no significa solamente comprobar que los planes se estén llevando conforme a lo planeado, también implica una evaluación de los mismos, y, en consecuencia, un cambio de ellos. Como se verá más adelante, uno de los aspectos críticos de la administración de sistemas es la planeación para el cambio de cursos de acción, porque nadie puede jactarse de haber estipulado los objetivos generales de manera correcta o una definición acertada del medio ambiente o una definición precisa de los recursos, o una descripción definitiva de los componentes. Por lo tanto, la parte administrativa del sistema debe recibir información que le diga cuándo son erróneos los conceptos del sistema y cuándo deberá de incluir los pasos que prevean un cambio.

Para concluir, puede decirse que la función de control de la administración ha de ser estudiada por el diseñador.

En el caso del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el diseñador fue la Oficina de Asesores del Presidente López Portillo dado que era la encargada de conceptualizar al sistema y evaluar cursos alternativos de acción, procurando asegurar que el sistema sirviera a los intereses de los clientes. Aquí mismo podemos apreciar como la Oficina de Asesores del Presidente López Portillo tiene un carácter dual, es decir, por un lado es tomador de decisiones y por el otro diseñador del Sistema Alimentario Mexicano.

Para concluir este capítulo, es importante señalar que el enfoque de sistemas requiere de un estudio más profundo para que se evalúe su --

gran potencialidad como método de conocimiento; sin embargo, lo que se intentó en este capítulo fue dar una visión global, con lo que se espera, también mostrar sus características esenciales a fin de motivar al lector en el estudio del enfoque de sistemas.

BIBLIOGRAFIA

- 1 -Ackoff L, Rusell., Shiv K, Gupta y J. Sayer, Minas. SCIENTIFIC METHOD OPTIMIZING APPLIED RESEARCH DECISIONS, Ed. Wiley & Sons, INC, 1962.
- 2 -Ackoff L. Rusell. PLANIFICACION DE LA EMPRESA DEL FUTURO, Ed. Limusa, México, 1986.
- 3 -Ackoff L, Rusell. Rivet, Patrick. A MANAGER'S GUIDE TO OPERATIONS RESEARCH, Ed. John Willey & Sons, INC, 1966.
- 4 -Ackoff L, Rusell. EL ARTE DE RESOLVER PROBLEMAS, Ed. Limusa, México, 1983.
- 5 -Ackoff L, Rusell. REDISEÑANDO EL FUTURO, Ed. Limusa, México, 1984.
- 6 -Ackoff L, Rusell., Emery E, Fred. ON PURPOSEFUL SYSTEMS, Ed. Aldine Atherton, Chicago and New York, 1972.
- 7 -Aguilar Viñlanueva, Luis. POLITICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.
- 8 -Althusser Macherey, Valebar. FILOSOFIA Y LUCHA DE CLASES, Ed. Akal, Madrid, 1980.
- 9 -Angeles, Luis. CRISIS Y COYUNTURA DE LA ECONOMIA MEXICANA, Ed. El Caballito, México, 1979.
- 10 -Basañez, Miguel. LA LUCHA POR LA HEGEMONIA EN MEXICO, Ed. Siglo XXI, México, 1981.
- 11 -Bishop, L.E., Toussaeint, M.D. INTRODUCCION AL ANALISIS DE ECONOMIA AGRICOLA, Ed. Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), México, 1966.
- 12 -Babbio, Norberto y Matteuci, Nicola. DICCIONARIO DE POLITICA, Ed. Siglo XXI, Tomos I y II, México, 1982.
- 13 -Carpizo, Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, Ed. Siglo XXI, México, 1983.
- 14 -Braudel, F. CIVILIZACION MATERIAL Y CAPITALISMO, Ed. Biblioteca Univiersitario Labor, Madrid, España, s/a.
- 15 -Chanes Nieto, José. LA INVESTIGACION SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Serie Conferencias 4, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, México, 1983.

- 16 -Churchman, Charles West. OPERATIONS RESEARCH AS A PROFESSION, Management Science, Vol. 17, No. 2, October, 1970, USA.
- 17 -Churchman, Charles West. THE SYSTEM APPROACH, New York, De-lacort, 1968.
- 18 -Churchman, Charles West. EL ENFOQUE DE SISTEMAS, Ed. Diana, México, 1984.
- 19 -Córdova, Arnaldo. LA POLITICA DE MASAS Y EL FUTURO DE LA IZQUIERDA EN MEXICO, Ed. Serie Popular ERA, México, 1979.
- 20 -Córdova, Arnaldo. LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO, Ed. Serie Popular ERA, No. 15, México, 1981.
- 21 -Evers, Tilman. EL ESTADO EN LA PERIFERIA CAPITALISTA, Ed. Siglo XXI, México, 1979.
- 22 -Garrido, Luis Javier. EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTI-TUCIONALIZADA. La Formación del Nuevo Estado en México (1928-1945), Ed. Siglo XXI, México, 1984.
- 23 -Glosario de términos Económicos. Ed. Alethia, México, 1983.
- 24 -González Casanova, Pablo. LA DEMOCRACIA EN MEXICO. Ed. Serie Popular, ERA, No. 4, México, 1983.
- 25 -González Casanova, Pablo y Camín Aguilar, Héctor (ccordi-nadores). MEXICO ANTE LA CRISIS, El Contexto internacional y de la crisis económica, Ed. Siglo XXI, México, 1984.
- 26 -Gordillo, Gustavo, CAMPESINOS LA NUEVA OLA, El Desafío Me-xicano, Ed. Nexos, Ocañano, México, 1982.
- 27 -Guerrero, Omar. TEORIA ADMINISTRATIVA DE LA CIENCIA POLI-TICA, Serie Estudio No. 67, Facultad de Ciencias Polfticas y Sociales, UNAM, México, 1982.
- 28 -Güerrero, Orozco, Omar. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. Colección de textos universitarios en Ciencias Sociales, Ed. Harla de México, México, 1985.
- 29 -Kaplan, Marcos. ESTADO Y SOCIEDAD, Instituto de Investiga-ciones Jurídicas, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, México, 1980.
- 30 -Leal, Juan Felipe. MEXICO: ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS, Ed. El Caballito, No. 17, México, 1985.

- 31 -Lechner, Norbert. ESATDO Y POLITICA EN AMERICA LATINA, Ed. Siglo XXI, México, 1982.
- 32 -Lojkin, Jean. EL MARXISMO, EL ESTADO Y LA CUESTION URBANA, Ed. Siglo XXI, México, 1979.
- 33 -Mao T.C., James. ANALISIS FINANCIERO, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1980.
- 34 -Meyer, Lorenzo. LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO. Lecturas de Política Mexicana, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1981.
- 35 -Pichardo Pagaza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO, Tomo I y 2, INAP-CONACYT, México, 1984.
- 36 -Prawna, Juan. METODOS Y MODELOS DE INVESTIGACION DE OPERACIONES, Ed. Limusa, México, 1981.
- 37 -R. Brewer-Carias, Alan. POLITICA ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA, Ed. Conjuntas, Ateneo de Caracas, México, 1986.
- 38 -Rheault, Jean Paul. INTRODUCCION A LA TEORIA DE LAS DECISIONES. Con aplicaciones a la administración, Ed. Limusa, México, 1974.
- 39 -Sánchez Colín, Salvador. LA REGIONALIZACION UNICA COMO FACTOR DE DESARROLLO, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1983.
- 40 -Smith, H Peter. LA MOVILIDAD POLITICA EN EL MEXICO CONTEMPORANEO, Lecturas de Política Mexicana, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1981.
- 41 -Spencer Stephen, Goodspeed. Gordon Wendell, Shaeffer y Otros Autores. APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FEDERAL (autores extranjeros). Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.
- 42 -Tello, Carlos y Cordera, Rolando (Coordinadores). LA DESIGUALDAD EN MEXICO, Ed. Siglo XXI, México, 1984.
- 43 -Tello, Carlos y Cordera, Rolando. MEXICO LA DISPUTA POR LA NACION. PERSPECTIVAS Y OPCIONES DE DESARROLLO, Ed. Siglo XXI, México, 1984.
- 44 -Therborn, Göran. ¿COMO DOMINA LA CLASE DOMINANTE?. APARATOS DE ESTADO Y PODER ESTATAL EN EL FEUDALISMO, EL CAPITALISMO Y EL SOCIALISMO, Ed. Siglo XXI, México, 1982.
- 45 -Uvalle Berrones, Ricardo. LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA, DIFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION PRIVADA, Cuaderno No. 5 del Depto. de Admón, Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1982.

- 46 -Velásquez Mastreta, Gustavo, ADMINISTRACION DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCION, Ed. Limusa, México, 1976.
- 47 -Woldenberg, José. Huacuja, Mario. Mirón, Rosa María. Peschard, Jaqueline. EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO. CONSOLIDACION 1940-1983. Tomo III. Ed. El Caballito, México, 1986.

LEYES, PLANES Y FOLLETOS

- 1 -Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, México, 1985.
- 2 -Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República. Comisión General de Estudios Administrativos. Colección Lineamientos, Núm. 1, México, 1977.
- 3 -Plan Global de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal. México, 1980.
- 4 -Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, México, 1983.
- 5 -Sexto Informe de Gobierno de José López Portillo. Presidencia de la República, Septiembre de 1982, México.
- 6 -Tercer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, La Jornada, 2 de septiembre de 1982, México.
- 7 -Informe de labores 1984-1985. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Dirección General de Comunicación de la SARH, 1985, México.
- 8 -Reforma Administrativa, ISSSTE. Serie Divulgación C.N.C.A., Colección Programas de Gobierno, Núm. 1 Folleto, México, s/a.
- 9 -Cuadernos de Filosofía Política. José López Portillo. Núms.: 5, 19, 26, 36 y 43 de feb/1980, feb/1980, Nov/1979, Agosto/1980 y Sept./1977 respectivamente, Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Documentación y Análisis. México.
- 10 -Glosario para el proceso de planeación, Secretaría de Programación y Presupuesto, Julio de 1985, México.
- 11 -Simplificación Administrativa, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1984.
- 12 -Convenio de Coordinación para la Vigilancia de la Acción Gubernamental relacionada con el Sector Agropecuario, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1984.

- 13 -Los campesinos y la Renovación Moral. Francisco Rojas. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Núm. 15, México, 1984.
- 14 -Informe al H. Congreso de la Unión 1985. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1985.
- 15 -Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1973.
- 16 -Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1985.
- 17 -Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA), Ovaciones, Segunda Edición, 14 de abril de 1986, México.
- 18 -Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Documento inédito. Asesores Económicos de la Presidencia de la República de José López Portillo, México, s/a.
- 19 -Informe sobre el Resultado de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 1983. Tomos I y II, México, 1983.

REVISTAS

- 1 -Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. Año 6, núms. 12-13, Enero-Diciembre 1985, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- 2 -Cuadernos Políticos. Núm. 24, Abril-junio 1980, Ediciones ERA, México.
- 3 -Estrategia.Revista de Análisis Político. No. 38, Marzo-abril 1981, México.
- 4 -Estrategia.Revista de Análisis Político. No. 66, Nov-Diciembre 1985, México.
- 5 -Estrategia.Revista de Análisis Político. No. 68, Marzo-abril 1986, México.
- 6 -Examen de la situación económica de México. No.723, Volumen LXII, Febrero de 1986, México.
- 7 -Examen de la situación económica de México. No. 725, Volumen LXII, Abril de 1986, México.
- 8 -Expansión. Economía, Negocios, Finanzas. Publicación Quincenal, Año XII, Vol. XII, No. 300, Octubre, México, 1980.
- 9 -Nexos. Mexico Mañana, Abril de 1986, Año IX, Vol. 9 Núm 100, México.
- 10 -Nexos. México Mañana II, Mayo de 1986, Año IX, Vol. 9, Núm 101, México.

- 11 -Proceso. Semanario de información y análisis, Año 9, No. 470, 4/11/85, México.
- 12 -Proceso. Semanario de información y análisis, Año 10, No. 486, 24/02/86, México.
- 13 -Proceso. Semanario de información y análisis, Año 10, No. 502, 16/06/86, México.
- 14 -Proceso. Semanario de información y análisis, Año 10, No. 496, 05/05/86, México.
- 15 -Proceso. Semanario de información y análisis, Año 10, No. 499, 26/05/86, México.
- 16 -Proceso. Semanario de información y análisis, Año 10, No. 509, 04/08/86, México.
- 17 -Revista Mexicana de Sociología. Año XLVI/VOL. XLVI/núm. 2, abril-junio de 1984, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1986.
- 18 -Revista de Administración Pública. No. 57, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1981.

PERIODICOS

-La Jornada, México, D.F., 9/1/86; 22/2/86; 25/4/86; 5/5/86;
9/5/86; 12/5/86; 14/5/86; 20/5/86; 21/5/86; 28/5/86; 4/4/86;
10/6/86; 11/6/86; 12/6/86; 13/6/86; 14/6/86; 18/6/86; 19/6/86;
4/7/86.

-El Dia, México, D.F., 3/5/86; 11/5/86.

-Uno más Uno, México, D.F., 27/5/86.

-Ovaciones Segunda Edición, México, D.F., 18/12/85; 14/4/86;
8/5/86; 15/5/86; 27/5/86; 5/6/86.