

20  
24



# Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

## “LA POLITICA ECONOMICA DE FOMENTO AGRICOLA 1976-1982”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A  
ROSA MA. SANCHEZ OGANDO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ACATLAN, MEXICO

1990



## **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

	Pag.
INTRODUCCION.....	1
1. SITUACION DEL SECTOR AGRICOLA 1945-1976.....	8
1.1 Funciones de la Agricultura en un País Capitalista Subdesarrollado: el Caso de México.....	8
1.1.1 Producción de Alimentos y Materias Primas...	9
1.1.2 Obtención de Divisas.....	10
1.1.3 Proporcionar Mano de Obra Barata.....	10
1.1.4 Facilitar la Acumulación de Capital Industrial.....	11
1.1.5 Representar un Mercado para los Bienes Industriales.....	13
1.2 Comportamiento del Sector Agrícola 1945-1965.....	14
1.3 Comportamiento del Sector Agrícola 1965-1976.....	17
1.4 Problemas Estructurales del Campo Mexicano en 1976.	21
2. POLITICA ECONOMICA DE FOMENTO AGRICOLA: EL CASO DE MEXICO 1976-1982.....	27
2.1 Visión Gubernamental de la Problemática del Sector.	28
2.1.1 Campaña Política.....	28
2.1.2 Programa Agrícola 1977.....	30
2.1.3 Plan Nacional Agropecuario y Forestal 1978..	31
2.1.4 Programa Nacional Agropecuario y Forestal -- 1979.....	32
2.1.5 Plan Global de Desarrollo 1980-1982.....	32

2.1.6	Sistema Alimentario Mexicano.....	35
2.2	Bases Legales que Sustentan la Participación del -- Gobierno Mexicano en Materia Agrícola.....	37
2.2.1	Ley de Fomento Agropecuario.....	38
2.2.2	Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campe-- sino.....	40
2.2.3	Reformas a la Ley de Reforma Agraria.....	42
2.2.4	Reforma al Código Penal.....	42
2.3	Objetivos de la Política Económica de Fomento Agrí- cola 1976-1982.....	43
2.4	Selección de los Instrumentos de Política Económica de Fomento Agrícola 1976-1982.....	49
2.4.1	Programa Agrícola 1977.....	49
2.4.2	Plan Nacional Agropecuario y Forestal 1978..	54
2.4.3	Programa Nacional Agropecuario y Forestal -- 1979.....	57
2.4.4	Plan Global de Desarrollo 1980-1982.....	61
2.4.5	Sistema Alimentario Mexicano.....	66
2.5	Resultados de la Política Económica de Fomento --- Agrícola 1976-1982.....	71
3.	BALANCE GENERAL Y PERSPECTIVAS.....	90
3.1	Visión General del Sector 1982.....	90
3.2	Problemas Estructurales en 1982.....	94
3.3.	Principales Conclusiones.....	97
	BIBLIOGRAFIA.....	106

## INTRODUCCION.

En los últimos años el carácter y papel del Estado y la planificación, se encuentran estrechamente vinculados. Resultado de la aplicación de las funciones que el Estado desempeña en la programación económica y la necesidad de impulsar proyectos políticos de cambio y no simplemente actuar como árbitro o coordinador en el funcionamiento del Sistema.

Las acciones del Estado Mexicano en relación con la agricultura han sido definidas y desarrolladas en dos campos de política: la agrícola y la agraria. La agrícola involucra las medidas económicas para la agricultura, y además, un conjunto de actividades para apoyar y promover la producción como son: el crédito preferencial y la intermediación financiera por parte de la Banca Oficial; el subsidio a la producción y el suministro de insumos estratégicos (como los fertilizantes, insumos biológicos o semillas mejoradas); la política de precios de garantía, acompañada por una acción complementaria de operación directa en los mercados y por el desenvolvimiento de una infraestructura de comercialización que también transfiere subsidios; aplicación y mejoramiento de la infraestructura física para la producción (irrigación, conservación de recursos, vías de acceso y comunicación, electrificación etc.); servicios de apoyo significativamente subsidiados o gratuitos (investigación y desarrollo, asistencia técnica, sanidad animal y vegetal, seguro agrícola, etc.),

y actividades de administración pública que también transfieren recursos estatales a la producción.

El otro campo fundamental de la acción del Estado en relación a la agricultura se refiere al ámbito de la política agraria. La expresión en los sucesivos gobiernos revolucionarios, ha sido - el reparto de tierras y los procedimientos agrarios que supone la regularización de la tenencia.

Teniendo presente la precisión conceptual sobre la política -- agrícola y agraria, para fines de la investigación únicamente - se hará referencia expresa a la política agrícola, debido al interés por analizar la Política Económica de Fomento Agrícola -- 1976-1982.

Lo anterior, con la finalidad de conocer la fase de ruptura de la política en el período de estudio, analizada desde el punto de vista del proceso de planeación y entendido este como el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar dentro del ámbito del Gobierno Federal al Plan Nacional y a sus programas de mediano plazo.

Cabe señalar, que no se desconoce la incidencia de la política agraria dentro del desarrollo del sector agrícola, sin embargo, por el objetivo que se persigue no se analizará el programa -- agrario propio de la administración en cuestión.

El interés del estudio del sector agrícola específicamente radica en la correspondencia entre el desarrollo del sector y del país, ya que desde el punto de vista del desarrollo económico la mayoría de los modelos suponen una interrelación a través de cinco funciones:

- a) producir un excedente de alimentos y materias primas baratas suficientes para satisfacer la demanda interna,
- b) obtener divisas,
- c) ofrecer mano de obra barata a los sectores no agrícolas en expansión,
- d) facilitar la acumulación de capital industrial, cediendo valor a través de canales diversos, y
- e) ser un mercado para los bienes industriales.

Asimismo, desde la perspectiva de la conceptualización del proceso de planeación que adquiere impulso en este sexenio definiendo ámbitos, metodologías y planes y programas nacionales para atender aspectos de la vida nacional.

En el caso de México se pueden señalar dos etapas en el proceso de crecimiento agrícola, una en la que la agricultura cumplió satisfactoriamente sus funciones de 1945 a 1965 y otra donde empieza a declinar su crecimiento a partir de 1965 a la fecha.

En la primera etapa, el crecimiento promedio anual fue de 6%. - De 1955 a 1965 el crecimiento empieza a declinar pero sigue -- siendo elevado 4.2% para toda la década. Sin embargo a partir de 1965, segunda etapa, la agricultura mexicana llega a un punto de inflexión en su crecimiento de largo plazo, y el índice - de expansión se desploma de 1965 a 1970 a 1.2% y continuó ba-- jando de 1970 a 1974 a 0.2%.

Si bien, la agricultura cumplió su tarea e impulso el desarro-- llo del capitalismo y el proceso de industrialización del país, como se muestra en el primer capítulo, en la segunda etapa se - invirtió el papel constituyéndose en una traba importante para el desarrollo económico, que no sólo se reflejó en la pérdida - de las funciones que venía desarrollando, sino también en la -- gestación de problemas estructurales que para su solución y su-- peración es necesaria la intervención del Estado a través de -- sus acciones de promoción y regulación enmarcadas dentro del -- proceso de planeación.

Dentro de las acciones de promoción el Estado puede contribuir a la concreción de los objetivos de una determinada estrategia, utilizando medidas de apoyo y estímulos diseñados por la políti-- ca agrícola para suscitar respuestas en los agentes económicos que se desenvuelven en el espacio de incidencia, y en lo concer-- niente a la regulación a través de la emisión del marco jurídi-- co, que desde medidas que afectan o limitan la propiedad, hasta la reglamentación específica dan carácter y fuerza a su intervención.

En el último punto, es conveniente señalar que la referencia a las modificaciones y nuevas disposiciones al marco legal que se mencionan como propias del sexenio, sólo se incorporan como elementos de apoyo de la política agrícola y no se cuestionará si fueron preceptos de derecho acabados o perfectibles.

La investigación se divide en tres capítulos:

1. Situación del Sector Agrícola de 1945-1976.
2. Política Económica de Fomento Agrícola: El Caso de México -- 1976-1982.
3. Balance General y Perspectivas.

El primer capítulo, "Situación del Sector Agrícola 1945-1976" - sintetiza a partir de 1945 los antecedentes históricos representativos, como marco de referencia del objetivo de la investigación, desde el punto de vista de la evolución de las principales variables del sector, como del panorama a enfrentar por la administración correspondiente en 1976. Relevando básicamente las funciones de la agricultura en un país capitalista subdesarrollado, las dos etapas del proceso de crecimiento agrícola y el comportamiento de las principales variables económicas. Así mismo, se caracterizan en base a la problemática identificada - por Armando Bartra, Cynthia Hewit Alcántara y a juicio personal los problemas estructurales de la agricultura mexicana en 1976, con la perspectiva de comparar la situación identificada con el diagnóstico que elabora la administración sujeto de estudio.

El capítulo dos "Política Económica de Fomento Agrícola: El Caso de México 1976-1982" comprende dos niveles de análisis, en el primero, se identifica el diagnóstico anual de la problemática del sector elaborado en planes y programas, y las disposiciones jurídicas que en materia se aprueban en el período.

En el segundo, se sistematizan anualmente los objetivos formulados y los instrumentos de política económica seleccionados para establecer su correspondencia con la problemática identificada, así como se establecen los resultados de la política instrumentada. Con la finalidad de identificar la fase del proceso de planeación, en la cual, se encuentra el punto de ruptura de la política económica aplicada que no logra reactivar al sector como elemento dinámico del desarrollo.

Finalmente, en el tercer capítulo "Balance y Perspectivas" se precisan los aspectos más relevantes de la producción agrícola 1982, posteriormente se reconsideran los problemas estructurales definidos para establecer su superación o permanencia en el sector y por último; se expresan las principales conclusiones producto de la investigación.

Dentro de las principales conclusiones, se abordan los avances del proceso de planeación de la administración 1982-1988, posterior a la que nos ocupa, con la finalidad de mostrar que el proceso, así como vigente es necesario para la planeación del quehacer gubernamental.

Por otra parte, la metodología utilizada en la elaboración de los cuadros que establecen la correspondencia entre el diagnóstico y los objetivos e instrumentos, fue bajo el esquema de clasificar cada uno de los objetivos conforme la problemática identificada y enmarcarlos dentro de ésta, así como del plan o programa correspondiente. Asimismo los instrumentos se sistematizaron por el contenido argumentado, de acuerdo a los objetivos una vez que se estableció su relación con el diagnóstico.

Particularmente, durante la investigación se presentó el problema del acceso a la información, en primer término, la localización de los planes y programas se dificultó debido a que los centros de documentación consultados no disponían de ellos, sin embargo cabe señalar su disponibilidad en el Colegio de México y en el Centro de Documentación de la Dirección de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y en segundo término la unificación de resultados que se presenta requirió de la consulta del Cuarto Informe de Gobierno 1986, en el cual se encontraron las cifras definitivas para cada uno de los rubros, ya que los documentos propios del sexenio mantenían cifras estimadas o preliminares.

## 1. SITUACION DEL SECTOR AGRICOLA 1945-1976.

Considerando que el propósito de este capítulo, es determinar el papel que la agricultura mexicana desempeñó en el desarrollo económico general de nuestro país hasta 1976 y la conceptualización de los problemas estructurales que obstaculizan el desarrollo del sector y explican el agotamiento del modelo impuesto en la década de los cuarentas. Es conveniente tomar como punto de partida la clasificación de las funciones del sector agrícola, para determinar en que medida la agricultura mexicana realizó sus funciones y/o hasta que punto fueron modificadas.

### 1.1. Funciones de la Agricultura en un País Capitalista Subdesarrollado: el Caso de México.

Desde el punto de vista del desarrollo económico la mayoría de los modelos suponen una interrelación entre la evolución económica de la agricultura y el desarrollo de la economía en su conjunto a través de las funciones de:

- Producción de alimentos y materias primas.
- Obtención de divisas.
- Proporcionar mano de obra barata.
- Facilitar la acumulación de capital industrial.

- Representar un mercado para bienes industriales.

Para el caso de México el modelo de desarrollo implantado en 1945, con el fin de apoyar el proceso de industrialización del país vía la sustitución de importaciones, mostró dos etapas en el proceso de crecimiento de la agricultura, la primera comprendió de 1945 hasta principios de los sesentas cumpliendo satisfactoriamente sus funciones\* y la segunda donde el modelo de desarrollo entra en crisis por el agotamiento de las funciones asignadas al sector, a mediados de la década de los sesentas.

#### 1.1.1 Producción de Alimentos y Materias Primas.

En la primera etapa se produjo un excedente agrícola que proporcionó alimentos y materias primas baratas para el sector urbano cubriendo la demanda interna y obteniendo un remanente para la exportación, esto, debido al ritmo de crecimiento anual del producto agrícola, que fue de 4.4%, cifra superior al crecimiento demográfico. El auge obedeció a diversos factores, los más importantes: crecimiento del área cosechada y aumento de la productividad, resultado de las mejoras en obras de riego.

Sin embargo, para 1965 el aumento de la superficie cosechada encontró sus límites en la frontera agrícola, las obras hidráulicas

---

\* A excepción de ser un mercado para los bienes industriales, - debido a la apropiación del excedente económico rural por otros sectores, mediante mecanismos que explicaremos más adelante.

cas perdieron ímpetu por las crecientes dificultades técnicas y los costos por hectárea regada, y a la baja de la producción, - por lo que disminuyó la cantidad de alimentos y materias primas que significó la pérdida de la autosuficiencia alimentaria del país en 1973-1974 (1).

#### 1.1.2 Obtención de Divisas.

En la obtención de divisas el sector mostró un gran dinamismo, su participación en las exportaciones globales, tuvo por resultado un saldo positivo en la balanza comercial, que representó aproximadamente la cuarta parte de las importaciones totales - del país hasta mediados de la década de los sesentas.

Pero en la segunda parte de la década de los sesentas, ya no cumplió satisfactoriamente esta función, que no sólo debe verse como resultado de la falta de dinamismo de la demanda internacional y del descenso de las cotizaciones de los productos de exportación, sino sobre todo porque las posibilidades de crecimiento de la economía dependían cada vez más de la capacidad de importación principalmente en 1973-1974.

#### 1.1.3 Proporcionar Mano de Obra Barata.

Para el caso de México, en la primera etapa el proceso de libe

1/ Castell, C. Jorge. et. al. Las Desventuras de un Proyecto - Agrario 1970-1976. pp. 615.

ración de la mano de obra adquirió características peculiares con la aplicación de la Reforma Agraria, que posteriormente fue reforzada por la política del Estado que apoyó la movilidad poblacional en México. De la década de los cuarentas a la de los sesentas se registraron migraciones sobre todo en el centro de la República, donde la presión de la tierra era más intensa (2). Provocando una transferencia de mano de obra del sector agrícola hacia las áreas urbanas, que favoreció el crecimiento industrial proporcionando fuerza de trabajo barata.

La política agraria de esos años conformó una estructura en el campo, que provocó que gran parte del campesinado redujera sus niveles de vida a la infrasubsistencia presionando la migración de estos a los centros urbanos, donde día a día disminuía su posibilidad de inserción a las actividades productivas, engrosando la masa de desempleo y subempleo.

"Para 1930 la población económicamente activa (PEA) agrícola representaba el 70% de la población total, 65% en 1940, 58% en 1950, 54% en 1960, hasta llegar a 49% en 1970.(3)

#### 1.1.4 Facilitar la Acumulación de Capital Industrial.

Dentro de los mecanismos de transferencia de recursos que se desarrollan en el sector agrícola y que permiten la acumulación de

2/ Caballero, Urdiales Emilio. La Política Económica Agrícola en México 1934-1976. pp.82-83.

3/ Ibidem, pp.83.

capital en la industria, se encuentran: el crédito, los precios y la política fiscal, entre otros.

En México, las transferencias de recursos financieros intersectoriales, son posibles cuantificar a través del sector público, bancario y el de precios.

El sector público es capaz de transferir recursos financieros de un sector de la economía a otro, realizando sus funciones impositivas y de gasto. "Durante el período de 1942-1961, este sector recibió un saldo neto de 3,000 millones de pesos"(4)

El sistema bancario durante el mismo período, a diferencia del sector público, transfirió recursos de la agricultura al resto de los sectores. Lo cual significó que los bancos recibieron como depósito una mayor cantidad de dinero del distribuido como créditos dentro del sector agrícola. "Se estima que la - - transferencia ascendió a 2,500 millones de pesos"(5)

Finalmente, en este período, la agricultura transfirió recursos al resto de los sectores a través del mecanismo vía precios, manteniendo un nivel inferior al respecto. "Se considera que por esta vía la agricultura presentó un saldo neto en contra - de 3,000 millones de pesos".(6)

---

4/ Ibidem. pp. 103

5/ Ibidem. pp. 104

6/ Ibidem. pp. 106

De acuerdo a lo anterior, el balance de los tres canales de transferencia indicó un saldo neto en contra de 2,500 millones de pesos aproximadamente. Permitiendo observar que, así como la agricultura facilitó la acumulación de capital del sector industrial vía estos mecanismos, originó su descapitalización y por ende el agotamiento del modelo.

#### 1.1.5 Representar un Mercado para los Bienes Industriales.

Elemento menos dinámico, por la proeza del campo y la apropiación de sus excedentes por otros sectores de la economía.

La población agrícola recibió el 22.4% del ingreso total y el resto de la población el 77.6%. Aunado ha esto, la polarización de los ingresos en el campo; es decir, la concentración de los mismos en pocas manos, originó que el campesinado en general tuviera un reducido nivel de gastos, no sólo en consumo de bienes producidos por el propio sector, sino también de productos manu facturados.

A pesar de la estrechez de los mercados rurales para productos industriales, es evidente que no se limitó el desarrollo del sector industrial, debido a que el mercado más dinámico de la industria de nuestro país está representado por la población de ingresos medios y altos. De esta forma la concentración --

del ingreso en los sectores característicos de los centros urbanos, permitió a la industria crecer y diversificarse.

## 1.2 Comportamiento del Sector Agrícola 1945-1965.

El dinamismo de la actividad agrícola en la primera etapa se expresó en el comportamiento de sus principales variables: producción, empleo, exportaciones e inversión.

### Producción

De 1945 a 1955 la agricultura mexicana experimentó un crecimiento acelerado de 6.6% anual, estimulado por la incorporación de nuevas tierras al cultivo, grandes obras de irrigación y la introducción de insumos y tecnología moderna. La superficie cultivada aumentó de 7.2 a 9.2 millones de hectáreas, - 22% aproximadamente, combinando efectos de aumento de productividad y apertura de tierras. Los cultivos más dinámicos fueron: el algodón al crecer 14.5% anual, trigo 9.5%, frijol y caña de azúcar 6% y maíz 4.5%; que si bien creció menos de la mitad que el trigo se mantuvo en una trayectoria aceptable y bastante arriba del crecimiento demográfico.

De 1955 a 1965 el crecimiento empieza a declinar pero sigue siendo elevado: 4.2% anual para toda la década. En este lapso la composición de cultivos desempeñó un papel más importan

te, que los rendimientos físicos por hectárea en la tasa de crecimiento casi de la mitad con respecto al período anterior. - El maíz y el frijol observan mínimos incrementos tanto de productividad como de superficie cultivada. (7)

### Empleo

La estructura ocupacional del país se transformó en el período, decreciendo en términos relativos en las actividades primarias y aumentando en las secundarias y terciarias. Este fenómeno - reflejó el acelerado crecimiento del empleo no agrícola frente al relativo estancamiento del empleo primario.

A principios de 1930, el 70% de la PEA, se dedicaba a las actividades primarias, mientras el 16.6% a las secundarias y -- 13.9% a las terciarias. Para 1940, la estructura del empleo - no había sufrido grandes transformaciones. En el sector primario se ocupaba el 65 % de la PEA, 15.5% en el secundario y -- 19.1% en el terciario. Para 1950, la PEA agrícola desciende a 58% y en 1960 a 54%.

### Exportaciones.

El auge en este período se debió a la creación de importantes explotaciones de productos para la exportación, entre los que destacan el algodón.

7/ Luiselli, F. Cassio, et. al. La Crisis Agrícola a partir de - 1965. pp. 440.

En 1940, el 8% de la Producción Agropecuaria Nacional se destinaba al mercado exterior, en 1950 el 9% y en 1960 el 14%. -- Aumento que se debió a la expansión de productos de exportación, como el algodón; que de 1940 a 1950 compenso la baja de la carne y prácticamente todos los renglones de 1950 a 1960. (8)

#### Inversión.

Realizado el reparto agrario, se inició el proceso de construcción de vías de comunicación y de obras de fomento agropecuario, especialmente de riego, aspectos importantes que modificaron la estructura agrícola.

En el periodo de 1947-1952 la inversión pública en el campo -- fue de 20% del total nacional. (9).

De 1952-1958 pasó a representar el 14% de la inversión total nacional (21.3% considerando la privada) destinándose a la formación de equipamiento de grandes obras de riego en el norte y en el nordeste del país. Para 1958-1964 se observa una marcada desaceleración de la inversión hasta llegar a 8.5 % del total en 1965. (10).

8/ Caballero, Op. cit., pp. 101-102.

9/ Montes, Oca Rosa Elena de. La Cuestión Agraria y Movimiento Campesino. pp. 590.

10/ Luiselli, Op. cit. pp. 448.

### 1.3 Comportamiento del Sector Agrícola 1965-1976.

La crisis del sector que se inicia en este período se manifiesta en la evolución crítica de las variables de la actividad -- agrícola.

En los sesentas la agricultura comienza a declinar en su crecimiento, de 1960 a 1970 se estanca, creciendo 3.6% promedio -- anual, de 1965 a 1975 sólo se expande en 1.0% anual mientras la economía 6.3%. (11).

#### Producción.

La superficie cosechada total descendió levemente, la superficie de irrigación aumentó con un ritmo moderado creciente y pasó del 3.2% anual de 1965 a 1970 al 3.9% durante 1970-1974 y en términos de valor aumentó más que proporcionalmente al crecimiento de la superficie cultivada, en 5.7% de 1965 a 1974. -- Ello se debe a la oportuna sustitución de cultivos que se dió por la crisis agrícola, y por la caída real de los precios de garantía y el mejoramiento de los precios mundiales. (12).

En cambio la superficie de temporal se desplomó de 12.1 millones de hectáreas en 1965 a 10.5 en 1974, además registró tasas

11/ Solís, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas. pp. 126.

12/ Luiselli, op. cit. pp. 446-447.

de crecimiento negativas, 0.6 de 1965 a 1970 y de 2.6 de 1970 a 1974. En cuanto a términos de valor, también hay una contracción de 3.9 durante el mismo período. (13).

La producción de granos básicos sufre un descenso principalmente en maíz, frijol y trigo. En particular el maíz, de una tasa de crecimiento medio anual de 10.5% de 1960 a 1965, disminuye a 0.1% en el período 1965-1970.

Dicha situación significó en 1973-1974 la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y por ende la necesidad de crecientes importaciones de alimentos.

#### Inversión.

La producción agropecuaria se viene abajo al rezagarse la inversión pública y al no inducir ésta a la privada; es decir, la inversión pública en construcción de obras de irrigación, perdió su ímpetu al aumentar el costo por hectárea irrigada y por las crecientes dificultades técnicas, lo que disminuyó su capacidad de arrastre y cuando se recupera y pasa del 8.5% del total en 1965 a 20% en 1974 no puede inducir a la privada. Debido a los factores políticos sobre la tenencia de la tierra y por que se agota el primer paquete de inversiones de infraestructura, insumos y tecnología de alta rentabilidad aunado a rendimientos menores, más riesgosos y costos de oportunidad más elevados.

13/ Luiselli, Op. cit. pp. 447.

Además, la inversión pública en el sector disminuyó paulatinamente su eficacia, "en el quinquenio 1961-1965, se requería invertir un peso para aumentar la producción en un peso. En cambio de 1966 a 1970 un peso producía 37 centavos y sólo 11 centavos entre 1976-1979." (14).

#### Exportaciones e Importaciones.

Por lo que respecta al problema de la balanza comercial en 1965, este sector tuvo un saldo positivo que representó el 29% de las exportaciones totales de mercancías y servicios, mientras que - en 1975 fue de sólo 3%. De igual forma este sector financió en 1965 la cuarta parte de las importaciones totales mientras que prácticamente en 1975 su participación fue nula. (15).

Las importaciones agropecuarias desde 1970 crecieron principalmente en productos como: maíz y trigo. Situación por la que en 1974 se registró un saldo negativo en la balanza comercial.

#### Empleo.

Durante los años cincuentas las fuentes de empleo se incrementaron a la misma tasa que la fuerza de trabajo, es decir, que el desempleo y el subempleo tuvieron variaciones insignificativas, en los sesentas las oportunidades crecieron menos que la

14/ Montes, Oca Rosa Elena de. Hacia un Proyecto Alimentario - Diferente. pp. 175.

15/ Castell, Op. cit. pp. 137.

fuerza de trabajo agrícola; esto es, la capacidad de absorción de trabajo del sector disminuyó.

"De 1970 a 1975, el empleo a nivel nacional se deterioró debido a la disminución de los cultivos básicos de temporal, agravando el problema del desempleo rural. Pero en los distritos de riego el aumento de las superficies beneficiadas y de los volúmenes de producción, sobre todo de cultivos intensivos en mano de obra, aligeraron el problema del empleo. Sin embargo, como la ocupación absoluta de trabajo fue menor en comparación con los distritos de temporal, el efecto generado no fue total". (16).

Además, al respecto se ha venido señalando que ha disminuido el producto agrícola y la demanda del trabajo en el mercado. Lo cual se atribuye a la expansión del minifundio y al desplazamiento de cultivos básicos por una agricultura de tipo comercial que intensifica el uso del capital.

Como fue el caso de Sonora, "del período 71/72 al 74/75, se dio una expulsión neta global de mano de obra que equivalió a un desempleo de 36 mil jornaleros debido a la sustitución del algodón por el trigo y la soya." (17).

En síntesis, las manifestaciones de la crisis son: baja en la producción, disminución de la superficie cultivada de productos

16/ Solís, Op. cit. pp. 122.

17/ Renard, Marie Christine. cit. pos. en Memorias del Ier. Seminario Nacional de Sociología y Desarrollo Rural. "Las Transnacionales y la Crisis Agrícola". pp. 68.

básicos, rezago de la inversión, aumento de las importaciones de granos básicos y desempleo.

Si bien es cierto, que la agricultura creció ampliamente a partir de los años cuarentas, también es notable su estancamiento en la segunda parte del decenio de los sesentas y principios de los setentas, que muestra claramente el agotamiento del modelo impuesto al sector agrícola para el desarrollo industrial del país, años donde emergen problemas estructurales resultado de la dinámica del sector y de la política agrícola.

#### 1.4 Problemas Estructurales del Campo Mexicano en 1976.

Con la finalidad de conceptualizar los problemas estructurales que obstaculizan el desarrollo económico del país, se parte de los planteamientos que hay al respecto, para definirlos y establecer la problemática que caracterizó al sector en 1976. Lo anterior con la intención de determinar cuál es la situación a enfrentar por la administración del período de estudio y confrontarlos con su diagnóstico.

La dinámica del sector agropecuario y la política agraria oficial, argumenta Armando Bartra que ha conducido:

a) el desarrollo de la agricultura de riego sobre la de temporal;

- b) el impulso a la producción agropecuaria de exportación a --  
costa de la del mercado interno;
- c) la extensión de la ganadería y la producción forrajera en -  
detrimento de la agricultura y de la producción de granos -  
para el consumo humano;
- d) la expansión monopólica y transnacional de las agroindus-  
trias que interceptan, desvían y encarecen los bienes de con-  
sumo popular.

"Y todo esto expresándose en la sobreprotección institucio--  
nal a los empresarios agrícolas, a la gran propiedad ganade-  
ra y al capital agrocomercial y agroindustrial; lo que cons-  
trasta con el desamparo a la pequeña y mediana producción -  
campesina, que no sólo ha carecido de apoyo oficial, sino  
que ha sido exprimida por una política de precios claramen-  
te desfavorable. El resultado de este proceso es la crisis  
de producción que se anuncia desde 1965 y estalla en la dé-  
cada de los setenta." (18).

De lo anterior, podemos observar que Bartra identifica el desa-  
rrollo de la agricultura de riego sobre la de temporal; es de-  
cir, un desarrollo polarizado en el sector; el impulso de una  
producción agropecuaria de exportación, la extensión de la gana-  
dería y la producción forrajera, así como la expansión monopóli-  
ca y transnacional de las agroindustrias que provocan la susti-

18/ Bartra, Armando. Los Herederos de Zapata pp. 98.

tución de cultivos y por último, la descapitalización como producto de la desfavorable relación de intercambio del sector -- agrícola con respecto a la economía, principalmente vía precios.

La estrategia de modernización agrícola, puesta en práctica por los gobiernos mexicanos entre 1940-1970 señala Cynthia Hewit:

"...favoreció, como era de preveer, pautas desiguales de desarrollo. Por una parte el notable incremento en la producción provocado por la creación de zonas agrícolas de -- riego privilegiadas y la aplicación de la ciencia a la --- agricultura contribuyeron sustancialmente a financiar a la industrialización y permitieron al gobierno mantener los - precios de los artículos alimenticios en las urbes a niveles convenientemente bajos al mismo tiempo que reducía y - al final eliminaba las importaciones de cereales y aumentaba la exportación de productos primarios. Así se redujeron al mínimo los "cuellos de botella de la oferta"... Pero al proceso de aumentar la disponibilidad de los productos agrícolas comerciales no acompañó ninguna mejora significativa de la producción en la agricultura tradicional y por eso no se cumplió la tarea más elemental del desarrollo rural: crear un ingreso más adecuado para el conjunto de la población agrícola. Esta falla no sólo afectó negativamente al bienestar general de las familias rurales, si no que a la larga se convirtió en un obstáculo para el desarrollo de la nación." (19).

"Después de 1940 era sumamente probable que los grandes -- agricultores privados abandonaran el maíz por el trigo, el algodón y otros cultivos comerciales más remunerativos." (20)

19/ Hewit, Alcántara Cynthia La Modernización de la Agricultura Mexicana 1940-1970. pp. 89.

20/ Ibidem. pp. 109.

Como podemos identificar Cynthia Hewit reconoce que de 1940 a 1970 la política agrícola originó la polarización de la agricultura, su descapitalización, así como la sustitución de cultivos, principalmente del maíz.

En resumen, se puede establecer que de las dos concepciones y de lo expuesto sobre la situación del sector agrícola en el período 1945-1976, la problemática del sector radica en tres problemas fundamentales:

- 1) La polarización de la agricultura entendida ésta, como la concentración de los medios de producción, del progreso técnico y del ingreso rural en manos de una clase de agricultores que producen para un mercado con el fin de obtener una ganancia y la existencia de una agricultura de subsistencia, con raquíticos recursos y un bajo nivel de ingresos que representa la inmensa mayoría de predios. Producto del carácter desigual del capitalismo y de la política de fomento agrícola aplicada durante el período de 1940 a 1976. Para el caso de México, la polarización se manifiesta claramente con el desarrollo que presenta la zona norte a diferencia del resto del país, caracterizándose ésta por la concentración de obras de riego, infraestructura, seguro, servicios de investigación, extensionismo, crédito, producción de bienes de alto valor agregado, uso de tecnologías intensivas en el uso de capital y participación del

capital extranjero, el cual aunque no actúa en la mayoría de los casos en el proceso mismo de la producción, sino en la comercialización a través de diversos mecanismos.

- 2) Sustitución de Cultivos: producto de la política de precios de garantía aplicada durante el período, de la demanda internacional de frutas y hortalizas, y de la creación de - - agroindustrias. Sucediendo un cambio en el patrón de cultivos de productos básicos por los de exportación, los sujetos a proceso agroindustriales o los destinados al consumo animal, que son ventajosos en términos de la obtención de una ganancia en comparación a los controlados por la política de precios de garantía.
  
- 3) Descapitalización: producto del intercambio desigual entre los centros urbanos y rurales, principalmente vía precios, lo que originó que la agricultura de subsistencia viera reducidos sus ingresos a los mínimos niveles de vida y marginada del proceso técnico, que paulatinamente fue ocasionando abandono de tierras y cultivos, sustitución de los mismos, desempleo, subempleo, desviación y desperdicio de recursos, baja en la productividad, necesidad de importaciones, proletarización del campesinado, rentismo, corrupción de los derechos agrarios, entre otros.

La conceptualización que se hace de los tres problemas como eje

central de la problemática del sector, es por que a juicio globalizan los desequilibrios y obstáculos que en él se encuentran - para su reactivación y a su vez, explican el agotamiento del modelo de desarrollo impuesto a la agricultura a través de las 5 funciones explicadas.

Con lo anterior, vemos que el desarrollo del sector agrícola no sólo es importante desde la perspectiva de apoyo al desarrollo de otros sectores como el industrial, en este caso, sino que es necesaria e imprescindible su contribución para el desarrollo económico del país, ya que en los últimos años su rezago ha hecho vulnerable la soberanía del país en cuanto alimentos debido a la pérdida de la Autosuficiencia Alimentaria. Ante esta situación, es de vital importancia la reactivación del campo como uno de los objetivos prioritarios de la Política Económica.

2. POLITICA ECONOMICA DE FOMENTO AGRICOLA:  
EL CASO DE MEXICO 1976-1982.

En los últimos años el estudio del sector agrícola como elemento dinámico para el desarrollo económico del país adquiere mayor importancia, debido a la crisis que le caracteriza desde mediados de los sesenta, reflejada en problemas de tipo estructural: sustitución de cultivos, polarización de la agricultura y descapitalización del sector, que han repercutido en la satisfacción de los mínimos de bienestar social.

Bajo estas condiciones, se hace necesaria la intervención del Estado para la reactivación del sector a través de la creación de infraestructura y emisión de la normatividad, así como en la planeación de sus acciones, mediante la elaboración del diagnóstico de la realidad, formulación de objetivos acordes a la problemática, planteamiento de la estrategia en cuanto a la selección, aplicación y manejo de los instrumentos, y su ejecución, para que no se contraonga o disminuya el impacto de las acciones y se obtengan los resultados esperados.

Por lo anterior y debido a que el objetivo de la presente es -- "El Análisis de la Política Económica de Fomento Agrícola 1976-1982", la investigación se realizará a dos niveles: uno donde se contempla la concepción del Estado Mexicano sobre la situación del sector (diagnóstico), y el marco legal vigente para su

intervención. En un segundo nivel, conocer si los objetivos -- planteados para este sector fueran congruentes con la realidad misma, el análisis de los instrumentos de política económica de fomento agrícola (selección y resultados) y por último, establecer la fase en que se encontró el punto de ruptura de la política instrumentada, con el propósito de hacer un balance general del sector e identificar las perspectivas de desarrollo para años posteriores.

## 2.1 Visión Gubernamental de la Problemática del Sector.

### 2.1.1 Campaña Política.

Durante el período que comprendió la campaña de la administración en estudio se advirtieron problemas en el campo, identificando como fundamentales: la tenencia de la tierra (minifundio), la descapitalización, la falta de organización y planeación del sector.

La tenencia de la tierra, se enfocó principalmente como producto del sistema de reparto de la Revolución Mexicana, esto es, el minifundio "empobrecedor de la voluntad y del entendimiento para quien tiene que ver con un pequeño pedazo de tierra como único destino personal y familiar", el cual se manifestó terminar mediante la organización para incrementar: producción, productividad e ingreso.

Asimismo, se consideró la situación de los terrenos ganaderos, en cuanto no había una definición correcta de la extensión necesaria para el desarrollo de la ganadería, que encubre o disfraza al latifundio y las tierras ociosas, se planteó resolver modificando la antigua Ley de Tierras Ociosas.

La descapitalización, resultado del modelo de desarrollo impuesto a la agricultura, principalmente a través de la transferencia vía precios y a la ineficiencia del crédito. Se reconoció - que el Estado era quien debería correr el riesgo para capitalizar la, puesto que en las instituciones de crédito, es donde estaba la supuesta pérdida de muchos préstamos por irreuperables.

En cuanto a la falta de organización y de planeación para la - producción del sector agropecuario; se contempló la carencia de vinculación entre los procesos de producción, distribución, comercialización, adquisición de insumos y financiamiento.

Considerando de primera instancia, indispensable sentar las bases legales para que la producción y productividad en el campo fueran materia institucionalizada de planeación, basadas en la información de todos los sectores; obligatoria para el Gobierno Federal y sus entidades, e inducida o concertada para los sectores social y privado.

Además de crear las condiciones territoriales no definidas si-

no intentadas administrativamente; es decir, los distritos de - temporal serían organizados con la misma certidumbre y preci- sión que los de riego, porque es precisamente en ellos, donde - el país habría de encontrar la solución a sus problemas produc- tivos.

Se planteó el esfuerzo mediante la elaboración de un plan para el sector agropecuario, donde se informaría sobre las metas físicas, según estaciones, ciclos y regiones por cultivos, para resolver los problemas de tenencia, organización, promoción y fomento que le corresponden al Estado.

#### 2.1.2 Programa Agrícola 1977.

No elaboró un diagnóstico que identificara los problemas estruc- turales del campo, sin embargo, en el apartado de la estrategia se reconoció:

"La estrategia general de desarrollo para el sector prima- rio se orientará a elevar la productividad y corregir la -- dualidad que caracteriza a la agricultura mexicana. En con secuencia, se pretende una distribución más racional del in greso rural, los insumos, el avance técnico y los medios de producción". (21).

Identificando lo que llamamos polarización de la agricultura y - descapitalización. Cabe señalar, aunque no en forma clara el -

21/ Programa Agrícola 1977 pp.21.

programa buscó detener la sustitución de cultivos, sobre todo de aquellos que se orientaban al consumo animal y que afectaban principalmente a la producción de maíz.

### 2.1.3 Plan Nacional Agropecuario y Forestal 1978.

Para 1978, en el Plan se hace un diagnóstico del sector:

"Por diversas razones, desde la mitad de la década de los sesentas el sector agropecuario y forestal atraviesa por una crisis profunda cuyas repercusiones se resienten hasta nuestro días. Las manifestaciones más importantes de esta crisis son: una disminución constante en la tasa de crecimiento de la producción a un ritmo menor que el crecimiento de la población, hasta alcanzar valores negativos en -- 1975 y 1976, con cierta recuperación en 1977; el incremento del subempleo y desempleo, que ha provocado una migración masiva de las ciudades más importantes del país hacia el extranjero; el deterioro del nivel de vida de la población en el sector, que acentúa las tensiones sociales y políticas, derivadas de los conflictos sobre la tenencia de la tierra, de los recursos productivos y de los beneficios de la producción; el desequilibrio en los desarrollos regionales, provocado por la concentración en unas cuantas regiones de la mayor parte de los recursos de inversión, de créditos y de servicios complementarios; el deterioro constante de la relación de intercambio entre los precios que se pagan al productor y los que se cobran por los insumos que él requiere, lo que aunado al aumento general de los precios comerciales de artículos y productos básicos, ha contribuido a acelerar un proceso inflacionario, generado en los otros sectores, que repercuten en el sector agrícola."

(22).

Como se observa, en 1978 se consideran manifestaciones de la crisis: la disminución de la tasa de crecimiento de la producción, el incremento del desempleo y subempleo, el deterioro de los niveles de vida, el desequilibrio en el desarrollo regional y el deterioro de las relaciones de intercambio. Sin embargo, de acuerdo a la conceptualización de los problemas estructurales realizada en el primer capítulo, el desequilibrio del desarrollo regional y el deterioro de las relaciones de intercambio son lo que se identifica como: polarización de la agricultura y descapitalización del sector respectivamente. Por lo que para los fines del análisis únicamente se consideran estos dos y los tres elementos restantes como se expresa, manifestaciones de la crisis.

#### 2.1.4 Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1979.

Este instrumento no realizó un diagnóstico del sector, pero a consideración puede tomarse como referencia el señalado en el Plan Nacional Agropecuario y Forestal 1978, debido a que es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (S.A.R.H.) la que los formula.

#### 2.1.5 Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Identificó el problema de la polarización de la agricultura como producto del destino de la inversión pública en obras de irrigación entre 1940-1970.

"Debe destacarse, sin embargo, que el crecimiento del producto se dió principalmente en torno a las grandes obras - de irrigación en el norte del país, donde floreció la agricultura comercial quedando gran parte de la agricultura de temporal al margen de ese proceso. Entre 1940-1970, la inversión en obras de riego absorbió más del 80% del gasto - público en el sector, la cual se realizó, en más del 40%, en tres estados: Sinaloa, Tamaulipas y Sonora. Es posible, por tanto afirmar que el incremento en la producción agrícola en el período anterior a 1965 generó un segmento pequeño y relativamente eficiente de la agricultura mexicana.

Este proceso acentuó la polarización entre predios privados grandes (mayores de 5 hectáreas) y los predios pequeños (menores a ese número de hectáreas). En 1960, los primeros representaron el 12% del total, concentraron el 48% de la superficie y produjeron poco más de la mitad de la producción agrícola. A diferencia de lo anterior, los predios pequeños representaron el 29% del total, abarcaron 7% de la superficie cosechada y sólo participaron con el 6% de la producción. El resto, 59% de los predios, estaban formados -- por ejidos, que ocuparon el 45% de la superficie y aportaron el 41% de la producción" (23).

La descapitalización resultado de la transferencia de recursos que realizó el sector a las ciudades mediante los llamados precios de garantía entre otros mecanismos.

"El rezago en la producción agrícola obedeció a diversos -- factores, entre los que se puede mencionar el deterioro de los precios relativos de los productos agropecuarios, res--

pecto a los precios generales de la economía, deterioro -- ocasionado, en parte, por la congelación de los precios de garantía por diez años (1963-1972), lo que desalentó la producción agrícola." (24).

Asimismo, se reconoció el problema de la sustitución de cultivos.

"Otra de las razones por las que se redujo la producción -- fue el estancamiento de la superficie cosechada. En efecto en 1965 se cosecharon 14.7 millones de hectáreas, extensión semejante a la observada en 1970 y 1976, cuando -- fueron 14.5 y 14.7 millones de hectáreas respectivamente. El comportamiento fue desigual en lo que se refiere a las áreas de riego y a las de temporal. Mientras las primeras crecieron en el período de 1966-1976 de 2.7 a 4.9 millones de hectáreas, las de temporal disminuyeron en 2.1 millones. En este período algunas áreas de temporal pasaron a ser de riego, lo que explica, en parte, la disminución de la superficie cultivada de maíz, que pasó de 8.3 millones de -- hectáreas en 1966 a 6.8 en 1976.

El cultivo del maíz enfrentó particulares problemas ya que la reducción en la superficie sembrada fue acompañada por un lento crecimiento en el rendimiento, lo que propició una pérdida de competitividad frente a otros cultivos, como el sorgo. El rendimiento en el maíz tuvo un incremento anual de 1.1% en el período 1965-1975, mientras que el sorgo que compete con el maíz en las mismas tierras, aumentó su rendimiento 5.6% anual y el trigo lo hizo 3.8% anual en ese mismo lapso. Lo anterior pone de manifiesto la problemática que se enfrenta en el cultivo de maíz, mismo que

se realiza principalmente en áreas de temporal, ocupa cerca del 50% de la superficie cultivada total y constituye el sustento básico de una gran proporción de los habitantes del campo y de la ciudad". (25).

#### 2.1.6 Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

De los planteamientos y sugerencias del SAM, sólo se retomaron los de producción primaria, por así convenir al objetivo y delimitación de la investigación.

El SAM advierte como problema estructural en cuanto a producción primaria, la descapitalización del sector:

"La principal traba para elevar la producción nacional de alimentos desde su origen agrícola es la concentración del ingreso, tanto intersectorial como al interior del sector rural y entre las fases del proceso de producción-distribución de alimentos". (26).

#### Sustitución de Cultivos.

"Es necesario utilizar todo el potencial productivo del país, incluyendo aquellas fuentes no tradicionales de alimentación -tanto humana como animal-. Es imperativo entonces rescatar algunos alimentos de alto valor nutritivo y bajo costo que han sido abandonados por la "modernización comercial de las dietas". (27).

"Al respecto es pertinente advertir que la imposición de -

25/ Ibidem. 157.

26/ SAM pp. 112.

27/ Ibidem. 112.

un proceso de rápida "modernización" mediante el uso intensivo de maquinaria e insumos industriales que violentara la base económica de los distintos tipos de productores y los alejara del control de sus condiciones de vida y trabajo, propiciará en el campo una concentración de tierra, mayor dominio y desigualdad en la distribución del ingreso." (28).

Asimismo, la polarización de la agricultura:

"El carácter polarizado del sector agropecuario y específicamente de la agricultura temporalera, determina, que las políticas de implementación de los programas de mecanización asuman características diferenciales; por ello, habrá que considerar los diversos tipos de agricultura que se dan en nuestro país." (29).

Resumiendo, durante la Campaña Política los principales problemas que se identificaron fueron: tenencia de la tierra (minifundio), descapitalización, falta de organización y planeación del sector. En el Programa Agrícola 1977, la polarización de la agricultura, descapitalización del sector y sustitución de cultivos. El Plan Nacional Agropecuario y Forestal 1978, la polarización de la agricultura y descapitalización del sector. Para el caso particular del Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1979, como se mencionó no se realizó un diagnóstico, pero quedó implícito el de 1978.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el SAM identifican los mismos problemas que el Programa Agrícola 1977.

<sup>28/</sup> Ibidem. pp. 108.

<sup>29/</sup> Ibidem. pp. 119.

Por lo que la administración en estudio, de primera instancia - promovió modificaciones al marco legal vigente en materia agrícola, con el fin de solventar los problemas de falta de planeación y organización, identificados en la campaña que no sólo -- eran propios del sector, sino del país en general.

## 2.2 Bases Legales que Sustentan la Participación del Gobierno - Mexicano en Materia Agrícola.

Partiendo de las facultades que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del marco legal vigente - hasta 1976 en materia agrícola, la administración en estudio -- promovió cuatro iniciativas de ley: Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el Diario Oficial (D.O.) el 2 de enero de - - 1981; Ley del Seguro y Vida para el Campesino, D.O. 29 de diciembre de 1980; seis reformas introducidas a la Ley de la Reforma Agraria, D.O. 2 de enero de 1981 y una reforma introducida Código Penal.

Lo anterior aprobado por el Congreso de la Unión, en base a la necesidad del país por recuperar la autosuficiencia en el renglón de productos básicos, capacidad pérdida en 1973-1974 y en cumplimiento a la segunda prioridad que señaló la administración en cuestión, "producir los alimentos necesarios para los mexicanos".

### 2.2.1 Ley de Fomento Agropecuario.

Surge de la necesidad de afrontar los problemas que en el campo se identifican desde la campaña: minifundio, tierras ociosas y ganaderas, descapitalización, y falta de planeación y organización del sector.

En sus cien artículos describe las dos urgencias de mayor significación para el país, la programación de la producción y la determinación del mejor uso del suelo, del agua y de la organización de los productores.

De la iniciativa se desprenden avances fundamentales como:

a) La planeación del desarrollo del sector y en particular la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo - Agropecuario y Forestal; b) la delimitación de los distritos - de temporal y la integración de las unidades de producción; c) la acción solidaria del Gobierno Federal con los productores - de temporal a través del riesgo compartido; d) el reagrupamiento y la preservación de la pequeña propiedad agrícola para evitar la pulverización de la tierra; e) el aprovechamiento y la declaración de las tierras ociosas; f) el carácter participativo y voluntario de los productores agrícolas en las acciones - implementadas.

Fundada y motivada en el artículo 27 Constitucional, la ley en

su estructura jurídica y particularmente en su Título Primero denominado "Disposiciones Generales", establece tres supuestos básicos que conforman el marco jurídico inicial del Proyecto.

El Título Segundo habla de un sistema de planeación del sector agropecuario. El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, a que se refiere contiene disposiciones relativas a metas específicas de producción y otras de promoción, inversión y fomento. Para el cumplimiento del Plan se diseñan los programas normales, especiales y de contingencias.

En el Título Tercero, Capítulo Primero, faculta a la S.A.R.H. para delimitar los distritos de temporal, en áreas del territorio nacional que en cada caso se determinen, las cuales comprendan zonas con características ecológicas y socio-económicas homogéneas en las que se realicen actividades agropecuarias en condiciones de temporal.

El Capítulo Segundo, Título Tercero, establece la integración de los ejidos y comunidades en unidades de producción.

Un aspecto relevante lo constituye el Capítulo Tercero del Título Tercero, denominado "de las tierras susceptibles de cultivo", donde los productores agrícolas tendrían apoyo legal para abrir nuevas tierras y aumentar así la productividad.

También considera de interés público las diversas medidas referidas al uso de maquinaria y equipos mecánicos, la operación e instalaciones para almacenamiento y procesamiento de los productos, así como la prestación de servicios que requieren los productores con motivo de la explotación de tierras.

Asimismo destaca la importancia en el proyecto, el capítulo referente al riesgo compartido, que consiste en la acción solidaria del Gobierno Federal con los productores de temporal para enfrentar las eventualidades de faltantes y deficiencias en la producción.

Propone el agrupamiento y preservación de la propiedad agrícola, para evitar que se subdivida en extensiones inferiores a cinco hectáreas de riego, humedad o sus equivalentes y propone el agrupamiento del minifundio.

Por último, se refiere a las tierras ociosas y corresponde al Capítulo Primero, Título Quinto el abrogar la ley de tierras ociosas, publicada en el D.O. del 28 de julio de 1920, que se conserva con importantes modificaciones a los principios generales que inspiraron aquel cuerpo legal.

#### 2.2.2 Ley de Seguro Agropecuario y Vida Campesina.

Sustituye a la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero del

29 de diciembre de 1961. La finalidad es incrementar la protección que a través del seguro se ofrece a los campesinos introduciendo la cobertura de nuevos riesgos que permitan hacer frente, de manera más completa, a las eventualidades que se presentan en las actividades agrícolas y pecuarias.

La Ley de Seguro Agropecuario y Vida Campesina, consta de 91 artículos, los cuales contemplan 2 aspectos fundamentales: el seguro del producto agrícola y la vida del campesino.

Para el caso, existen tres tipos de seguro que contempla la ley: el integral, el conexo y el de vida del campesino. Servicio que prestará la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (A.N.A.G.S.A.) y aquellas instituciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) faculta para dichos efectos.

Además, establece la constitución, régimen y capital social de la aseguradora, así como su objeto social, administración y vigilancia, la operación de la aseguradora para la contratación de los seguros y su operación. También establece derechos y obligaciones del asegurado, el ajuste de siniestros e indemnizaciones, el reaseguro y la constitución e inversión de reservas. Se divide de la siguiente manera: en el Título Primero, Disposiciones Generales; en el Título Segundo, de la Aseguradora y en el Título Tercero, de la Operación de la Aseguradora.

### 2.2.3 Reformas a la Ley de la Reforma Agraria.

Por lo que respecta a las 6 reformas a la Ley de la Reforma Agraria, estas son congruentes a la Ley de Fomento Agropecuario, se modifica en lo referido a las tierras de agostadero, certificados de inafectabilidad, declaración de tierras ociosas y la conservación de derechos, la preferencia de apoyo técnico y financiero a terrenos con superficie menor al mínimo señalado y además se adiciona a la fracción IX del artículo 446 que hace referencia a escrituras y documentos.

### 2.2.4 Reforma al Código Penal.

Por último, la reforma al Código Penal, se refiere a la sanción que corresponde de acuerdo al artículo 253 a quien adquiera, posea o trafique con semillas, fertilizantes, plaguicidas, implementos y agua de riego entre otros, que alguna entidad o dependencia pública otorgue a precio subsidiado. Así como, la negación o retraso en la entrega de insumos a quien tiene derecho a recibirlos.

Para operativizar las cuatro iniciativas propuestas y el marco legal existente, el Estado formuló planes y programas propios para el sector y dispuso de instrumentos de política económica siendo particulares en la materia las políticas de: financiamiento, comercialización, precios y subsidios, fiscal, ciencia

y tecnología, organización, formación profesional y capacitación, riesgo compartido, mecanización y administración de agua.

Con las cuales dependiendo de los objetivos y de la estrategia en la selección, aplicación y manejo de las mismas puede darse solución a la problemática existente.

Cabe señalar, que por la fecha en que se aprobaron las iniciativas de ley mencionadas, estas sólo se concretizan en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y en la estrategia del SAM, sin embargo, en 1977 se formuló el Programa Agrícola 1977, en 1978 el Plan Nacional Agropecuario y Forestal como respuesta a la necesidad de planeación y organización identificada desde la campaña política.

### 2.3 Objetivos de la Política Económica de Fomento Agrícola 1976-1982.

Los objetivos del Programa Agrícola 1977 se enfocan en:

- Asegurar la oferta interna de alimentos básicos.
- Lograr la autosuficiencia nacional en los cultivos anteriores, así como de otros básicos.
- Producir las materias primas agrícolas que demanda el sector industrial del país.

- Incrementar las exportaciones agrícolas, a fin de lograr un superávit creciente en la balanza comercial agropecuaria.
- Reducir los niveles de desempleo y pobreza en el medio rural a través de la creación de nuevos empleos y ocupaciones permanentes en labores agrícolas y de agroindustrialización.
- Elevar los niveles de bienestar de los campesinos, en especial los que se refieren al aspecto nutricional en áreas rurales pobres.
- Alcanzar un desarrollo socioeconómico regional más equilibrado entre las entidades federativas del país y descentralizar regionalmente las actividades.

Para 1978 los objetivos del Plan Nacional Agropecuario y Forestal se dirigen a:

- La producción de cultivos básicos para la alimentación popular y de insumos para la industria, o productos de exportación,
- Generación de empleos, y
- Mejoramiento de la vida en el medio rural.

En 1979 se orientan los objetivos del Programa Nacional Agropecuario y Forestal a:

- Alcanzar la autosuficiencia alimentaria en el menor tiempo posible,

- Satisfacer cada día mejor las necesidades que plantea nuestra creciente población, y
- Buscar un desarrollo interno del propio sector agropecuario más equilibrado.

La política agropecuaria del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se reorienta de acuerdo a los siguientes objetivos:

- Mejorar el nivel de vida de la población rural, mediante la creación de oportunidades de ocupación y aumento de la productividad.
- Lograr una producción que garantice la autosuficiencia de alimentos básicos e insumos para la industria de bienes de consumo popular y permita una mayor independencia nacional; simultáneamente, se propone un equilibrio con la producción de cultivos que tienen mayores rendimientos por hectárea, utilizan gran cantidad de mano de obra y generan divisas.
- Generar y retener un mayor excedente económico para capitalizar el campo.
- Intensificar el desarrollo de una capacidad tecnológica autónoma para aprovechar mejor los recursos disponibles.
- Proteger, conservar e incrementar los recursos naturales renovables.

El SAM como enfoque totalizador contempló el objetivo de autosuficiencia alimentaria a través de acciones en el ámbito de la producción y del consumo, lo que involucra la producción agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología de alimentos, la comercialización-distribución y el consumo, así como sus relaciones con el resto de la economía y las modalidades de su inserción con el sistema alimentario internacional.

El SAM se encontró inscrito en el área que abarcó y coadyuvó al cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan Global de Desarrollo:

- a) "Reafirma y fortalece la independencia del país al orientarlo hacia la autosuficiencia alimentaria, asegurando así la soberanía nacional ante el llamado poder alimentario que cobra singular relevancia en la coyuntura actual.
- b) Tiende a proveer de ocupación y mínimos de bienestar a la población al propiciar la creación de empleos rurales y reorientar el consumo de las mayorías hacia la satisfacción de sus requerimientos mínimos.
- c) Busca mejorar la distribución del ingreso entre las personas, factores y regiones, mediante la reactivación de los productores y zonas temporeras, y la reasignación de los recursos.
- d) Promueve un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente de toda la cadena alimentaria a la vez que busca la autonomía tecnológica nacional en dichas actividades."

Así, el SAM reconoció que la viabilidad de largo plazo de la estrategia del Plan Global de Desarrollo -tal y como ahí se - afirmó- dependía en forma importante, del éxito que tuviera el desarrollo del sector agropecuario, ya que la falta de producción de alimentos crea tensiones en todo sistema y de - llegar a límites intolerables, podía derivar en graves obstáculos para el avance y modernización del país.

Ahora, con la finalidad de establecer la correspondencia entre la problemática identificada en el sector y los objetivos planteados en los planes y programas elaborados de 1976 a 1982, se clasifican los objetivos de acuerdo a los problemas estructurales definidos (véase cuadro no. 1).

De la sistematización de los objetivos propuestos en planes y programas, se puede establecer que en general los dirigidos a lograr la autosuficiencia alimentaria y asegurar la producción de básicos, responden al problema de superar la sustitución de cultivos; los de proveer ocupación y mínimos de bienestar social en el campo, al de la descapitalización del sector; y los enfocados al desarrollo regional equilibrado, al de la polarización de la agricultura. Lo que permite afirmar que los objetivos planteados corresponden al diagnóstico elaborado para el sector.

CLASIFICACION DE LOS OBJETIVOS SEGUN LA PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA

FALTA DE PLANEACION Y ORGANIZACION.	PROGRAMA AGRICOLA 1977	PLAN NACIONAL AGROPECUARIO Y FORESTAL 1978	PROGRAMA NACIONAL AGROPECUARIO Y FORESTAL 1979	PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982	SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO
S U S T I T U T C I V O N S  D E	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Asegurar la oferta interna de alimentos básicos.</li> <li>•Lograr la autosuficiencia nacional en los cultivos anteriores, así como de otros básicos.</li> <li>•Producir las materias primas agrícolas que demanda el sector industrial del país.</li> <li>•Incrementar las exportaciones agrícolas, a fin de lograr un superávit creciente en la balanza comercial agropecuaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La producción de cultivos básicos para la alimentación popular y de insumos para la industria, o productos de exportación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Alcanzar la autosuficiencia alimentaria en el menor tiempo posible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Lograr una producción que garantice la autosuficiencia de alimentos básicos e insumos para la industria de bienes de consumo popular y permita una mayor independencia nacional; simultáneamente se propone un equilibrio con la producción de cultivos que tienen mayores rendimientos por hectárea, utilizan gran cantidad de mano de obra y generan divisas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Refinar y fortalecer la independencia del país al orientarlo hacia la autosuficiencia alimentaria, asegurando así la soberanía nacional ante el llamado poder alimentario que cobra singular relevancia en la coyuntura actual.</li> </ul>
D E S C A P I T A L I Z A C I O N	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Reducir los niveles de desempleo y pobreza en el medio rural a través de la creación de nuevos empleos y ocupaciones permanentes en labores agrícolas y de agroindustrialización.</li> <li>•Eleva los niveles de bienestar de los campesinos, en especial los que se refieren al aspecto nutricional en áreas rurales pobres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Generación de empleo y</li> <li>•Mejoramiento de la vida en el medio rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Satisfacer cada día mejor las necesidades que plantea nuestra creciente población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Mejorar el nivel de vida de la población rural, mediante la creación de oportunidades de ocupación y aumento de la producción.</li> <li>•Generar y retener un mayor excedente económico para capturar al campo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Proveer de ocupación y mínimos de bienestar a la población al propiciar la creación de empleos rurales y reorientar el consumo de las mayorías hacia la satisfacción de sus requerimientos mínimos.</li> <li>•Buscar mejorar la distribución del ingreso entre las personas, factores y regiones, mediante la reactivación de los productores y zonas temporales, y de la reasignación de los recursos.</li> </ul>
D E S A R R O L L O	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Alcanzar un desarrollo socioeconómico regional más equilibrado entre las entidades federativas del país y descentralizar regionalmente las actividades.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Buscar un desarrollo interno del propio sector agropecuario más equilibrado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Intensificar el desarrollo de una capacidad tecnológica autónoma para aprovechar mejor los recursos disponibles.</li> <li>•Proteger, conservar e incrementar los recursos naturales renovables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente de toda la cadena alimentaria que a su vez busque la autonomía tecnológica nacional en dichas actividades.</li> </ul>

Sin embargo, cabe señalar que para 1978 el Plan Nacional Agropecuario y Forestal, dentro de sus objetivos no consideró el problema de la polarización de la agricultura; es decir, no señaló objetivos.

Por lo que respecta a la falta de planeación y de organización identificados en la campaña, como se mencionó anteriormente se retomaron con la elaboración de planes y programas, y en forma especial con la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 al entrar en vigencia las iniciativas de ley propias del sexenio.

#### 2.4 Selección de los Instrumentos de Política Económica de Fomento Agrícola 1976-1982.

##### 2.4.1 Programa Agrícola 1977.

En 1977 se argumentó: "para que las metas de producción puedan cumplirse se requiere de la aplicación oportuna de una estrategia selectiva de programas de apoyo que contribuyan a elevar la productividad de los cultivos básicos a mediano plazo. En el futuro resultará cada vez más complejo y costoso aumentar la superficie cultivada, por lo que el incremento de la producción tendrá que hacerse en incrementos en los rendimientos y en un aprovechamiento eficiente de las tierras de riego y buen temporal" considerando como esencial lo siguiente:

1. Fertilizantes. La acción del Estado para 1977 en el programa de fertilizantes deberá concentrarse en la utilización eficiente y total de la capacidad instalada existente, puesto que para ello permitirá el incremento a corto plazo de la aplicación de los fertilizantes a los cultivos básicos. El suministro de los fertilizantes deberá hacerse con suficiente antelación a las siembras y tomando en cuenta las características particulares de las tierras y el tipo de cultivos de que se trate. Además, será necesario revisar periódicamente la estructura del patrón de predios para buscar la sustitución de cultivos secundarios por básicos. Por lo que respecta a la distribución, ésta podrá hacerse en base a contratos directos con los productores organizados, a través de los gobiernos de los Estados y de las unidades organizadas para la producción.
2. Semillas Mejoradas. Para 1977, la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) deberá ampliar sustancialmente sus programas de producción para poder elevar la producción de semillas mejoradas a 2 millones de toneladas, conforme a la meta propuesta por el Programa de Gobierno. La producción deberá consistir principalmente en semillas para cultivos básicos como: maíz, frijol, arroz, trigo entre otros y en los que el uso de semillas mejoradas es aún muy bajo.
3. Maquinaria Agrícola. La política de mecanización deberá implementarse cuidadosamente con el objeto de incorporar en áreas de temporal el uso de maquinaria agrícola y, al mismo tiempo, evitar el desplazamiento de mano de obra. Para ello se fundará la Comisión de Maquinaria Agrícola, que será la encomendada de proporcionar el equipo. La producción de tractores deberá ascender a 8000 unidades -

anuales. Para evitar los defectos del pasado, es necesario que paralelamente se fomente la organización de los campesinos con el objeto de lograr que se emplee en común la maquinaria. También es necesario que las políticas de comercialización y precios de la maquinaria favorezcan su uso eficiente y la pongan al alcance de los campesinos.

4. Crédito. La superficie beneficiada con crédito deberá elevarse para 1977 a 5.8 millones de hectáreas. Para ello se requerirá otorgar créditos por un total de 29,500 millones de pesos, incluyendo aseguramiento. Al otorgarse el crédito deberá darse prioridad, en general, a las zonas de temporal y explotaciones pequeñas y, en particular, a los productores de cultivos y materias primas básicas. Además, se pondrá mucho énfasis en que la política de asignación de recursos crediticios al campo se coordine con la dotación de fertilizantes, semillas mejoradas, maquinaria, extensión y asistencia técnica.
5. Extensionismo y Asistencia Técnica. Un primer requisito para la utilización adecuada de los distintos insumos agrícolas es que los campesinos cuenten con información y asistencia técnica oportuna y adecuada acerca de los montos y tipos de insumos que, en función del tipo de tierra y cultivo, deben utilizar. Condición fundamental para ello es que la asistencia técnica se unifique en un sólo mando y que se uniformen los criterios de fechas de siembra, fórmulas adecuadas de fertilización, utilización de semillas mejoradas, control de plagas y riegos oportunos. El Plan ha propuesto que en 1977 se atiendan 3.1 millones de hectáreas en beneficio de 400 mil productores.
6. Comercialización y Precios de Garantía. Para lograr el objetivo de aumentos en la producción e inducir la produc

ción de cultivos básicos, se requiere de una política flexible, adecuada y oportuna de precios de garantía que con suficiente antelación a las épocas de siembra, informe de los precios que regirán en el ciclo agrícola inmediato. - Estos precios deberán fijarse tomando en cuenta el crecimiento de los precios de los bienes de consumo, de los -- costos de producción y de los salarios mínimos, para propiciar la elevación de los ingresos de los campesinos e - inducir la composición deseada en los cultivos básicos. - Para ello deberán fijarse precios de garantía rentables para los productos cuya autosuficiencia se quiere asegurar, como es el caso del maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, soya, cártamo y ajonjolí principalmente, y evitar que estos puedan ser sustituidos por cultivos secundarios. Los cultivos básicos señalados no pueden ser sustituidos entre sí, ya que ello ocasionaría desequilibrios entre la oferta y demanda interna de los productos sustituidos y - tendría que recurrirse a importaciones de los mismos. -- Además es necesario que se diseñe un sistema de comercialización que beneficie a los productores de las zonas --- agrícolas marginadas y que complemente los precios de garantía. La creciente participación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en la comercialización de los principales productos, los mecanismos para coordinar el aparato comercial de los sectores público y privado y la creación de bodegas en los propios centros productores apoyará las metas de producción al garantizarle la compra de sus productos a los campesinos.

7. Infraestructura. Para 1977 deberá darse prioridad a la - terminación de las obras de riego que actualmente se encuentran en proceso, pues con ello se logrará abrir 164 - mil hectáreas más de riego y se rehabilitarán y mejorarán 100 mil hectáreas. Con los programas de operación se - -

atenderán 4.5 millones de hectáreas comprendidas en los distritos y unidades de riego para el desarrollo rural. Sin embargo, hay que poner mayor énfasis en la construcción de obras de infraestructura necesarias para elevar la productividad de las zonas de temporal y la creación de pequeñas obras de irrigación mediante la continuación y ampliación del Programa de Obras de Riego para el Desarrollo Rural y del Plan Benito Juárez. Para este propósito podrán ser usados por la S.A.R.H. los recursos con que cuenta la Secretaría de Obras Públicas (S.O.P.) para caminos de mano de obra. Dichos recursos pueden asignarse en programas de desmonte, rehabilitación y obras de conservación de suelos y aguas.

8. Organización Campesina. La organización campesina es una necesidad reconocida, sobre todo, para atender la solución de dos grandes problemas nacionales: el elevado nivel de subempleo y desempleo agrícola, y la necesidad de incrementar sustancialmente la producción, la productividad y el ingreso en el medio rural como instrumento de desarrollo.

La organización de los campesinos y la creación de distritos de temporal son los dos instrumentos básicos que permitirán la satisfacción de los mínimos alimenticios requeridos y mejorar el nivel de vida campesino. En efecto, al coadyuvarse a la elevación de la producción, la productividad y el ingreso en el medio rural, se asegurará que los campesinos consuman, cuando menos, los principales productos de la dieta popular (maíz, frijol, trigo y arroz). A mediano plazo y gracias a los programas de apoyo a la elevación del nivel de ingresos del medio rural, podrá lograrse que los campesinos vayan incorporando a su dieta otros productos como las frutas, verduras, aceite, carne, pescado, leche y huevos que tienen un mayor contenido de proteínas.

Las tareas de organización serán la base para la alianza de la producción en el medio rural. Estas deberán enfocarse, hacia las unidades de producción, promoviendo el establecimiento de unidades agrícolas capaces de conjugar eficientemente los recursos ejidales con los de la propiedad privada y, a su vez, fomentar la asociación de particulares en unidades que permitan superar las limitaciones propias al régimen minifundista. La nueva Ley -- de Crédito Rural constituye un instrumento de apoyo fundamental debido a que prevé la creación de las unidades mencionadas.

9. Distritos de Temporal. Es necesaria una mayor intervención del Estado en las zonas de temporal, ya que es aquí en donde se siembran fundamentalmente los cultivos básicos y en donde se concentra la mayor parte de la población y pobreza rural. Para ello deberán crearse distritos de temporal que faciliten la construcción de obras mínimas de infraestructura, la aplicación de técnicas agrícolas adecuadas al medio, la organización de los campesinos y la ejecución programática de los programas de apoyo. Ello requiere de una estrategia especializada, pues el horizonte abarca a 12 millones de hectáreas; se cuenta ya con la experiencia de la formación de distritos y unidades de riego, que cubren una superficie próxima a 5 millones de hectáreas. Se ha propuesto comenzar con un distrito de 86 mil hectáreas, en una zona de eficiencia termopluiométrica." (30).

#### 2.4.2 Plan Nacional Agropecuario y Forestal 1978.

"En 1978, se estableció un enfoque que pretende lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos, aumentar la

producción de materias primas para la industria y los de exportación, a través de otorgar prioridades a las obras de rehabilitación y conservación diferida de los distritos de riego --- existentes, mediante trabajos de drenaje, canales de riego, - nivelación de tierras y subsuelo que no se hicieron al ritmo - necesario en los últimos años".

1. Mecanización. Para mantener permanentemente el nivel de eficiencia en las zonas que se han rehabilitado, se ha - conseguido, mediante la intervención de la S.H.C.P., Nacional Financiera S.A. (NAFINSA) y Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), la inversión de 650 millones de pesos, que representa la adquisición de 354 máquinas; -- destacan 88 dragas, 22 excavadoras, 119 tractores industriales y agrícolas, 67 motoconformadoras y dos motoescrepas. Este sistema se logró a través del procedimiento de renta de maquinaria a los distritos de riego, con opción de comora al amortizarse.

Como complemento, se está implantando otro plan para llevar a partir de septiembre próximo, de 10 mil a 15 mil tractores al campo mexicano, maquinaria que trabajará -- también bajo el sistema de renta, debiendo incrementarse de 1979 a 1982 a ritmo similar para llegar cuando menos a 60 mil tractores más. Esta maquinaria debe ser adicional a la que normalmente se incorpora a la producción. - En el sistema participará la empresa Servicios Ejidales, tanto en la capacitación previa de los operadores, como en el arrendamiento de los tractores; correspondiéndoles el suministro de combustibles y mantenimiento de las máquinas para que estén en buenas condiciones.

En la actualidad solamente el 20% de las áreas ejidales y el 40% de pequeña propiedad están mecanizadas, por lo

que la nueva maquinaria permitirá por sí sola, un incremento sensible en la producción, ya que los trabajos se realizarán con mayor eficiencia y oportunidad en comparación con las labores lentas y en gran parte ineficientes que se realizan con troncos y yuntas de bueyes.

Además, este sistema permitirá evitar abusos de maquiladores que elevan a más del doble el costo de los trabajos.

2. **Créditos.** Respecto a los créditos al campo, el plan del sistema BANRURAL para 1978 asciende a 28 mil millones de pesos, además de las operaciones fiduciarias programadas que alcanzan la suma de 8 mil millones de pesos. Dentro de esas actividades fiduciarias, destacan los programas de subsoleo en 350 mil hectáreas y el desmonte de 150 -- mil hectáreas, para la incorporación de tierras al cultivo y a la ganadería.

Simultáneamente y para estimular que la banca privada -- participe en forma más intensa en el financiamiento del agro, se activa ante el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura del Banco de México, (FIRA), su participación más amplia como garantía de las operaciones que dicha banca realice en este sentido.

Por su parte ANAGSA ampliará sus programas de protección de cultivos básicos, a fin de promover la producción en áreas que, teniendo perspectivas razonables de cultivarse se han dejado de sembrar por la falta de tan importante servicio.

3. **Organización.** En materia de organización de productores, trabajarán coordinadamente con la Secretaría de la Reforma Agraria (S.R.A.), CONASUPO y BANRURAL a fin de mejorar y aprovechar en forma más eficiente este programa --

previa capacitación del personal que interviene en el -- proceso. Durante el presente año se promoverá la consti-- tución de mil 360 organizaciones ejidales, comuneras y - de pequeños propietarios.

4. Agroindustrialización. En el ramo agro-industrial, en - coordinación con la Secretaría de Programación y Presu-- puesto (S.P.P.) y la S.H.C.P., se fomentará la Asocia--- ción de Productores de Materias Primas con inversionis-- tas del sector orivado quienes han ofrecido participar - en la creación de industrias en el campo.
5. Comercialización. En coordinación con el sector comer-- cio en lo que respecta a la comercialización de produc-- tos del campo las acciones se orientan a evitar la inter-- mediación innecesaria con la finalidad de mejorar el in-- greso de los campesinos.

Tal es el caso de la comercialización de maíz en mazorca, programa puesto en marcha por BANRURAL y que ha reporta-- do a los productores un ingreso más, de cuatrocientos pe-- sos por tonelada que quedaban en beneficio de los inter-- mediarios". (31).

#### 2.4.3 Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1979.

"Para este año se consideró necesario partir de las experien-- cias del año pasado, el programa 1979 se sustenta igual que él de 1978, en el sistema de matrices programáticas, el cual per-- mite tener un panorama cabal de las responsabilidades que co-- rresponden a las entidades participantes, a fin de alcanzar las

31/ Op. cit., pp. 4-6.

metas y poder evaluar, en su oportunidad, los resultados obtenidos y, simultáneamente, disponer de una visión de conjunto de las actividades.

1. "Crédito. La operación de BANRURAL ascenderá a 37 mil - 500 millones de pesos; se habilitarán 5 millones 244 mil hectáreas; y se beneficiarán 1 millón 219 mil sujetos de crédito de los cuales 1 millón 85 mil son ejidatarios.

Por su parte, los fideicomisos operarán 10 mil 613 millones de pesos. Dentro de los conceptos de inversión, destacan por su importancia el subsoleo de 705 mil hectáreas y el desmonte de 300 mil hectáreas. ANAGSA protegerá una superficie de 4 millones de hectáreas -850 mil más que el año pasado- y amparará a 800 mil hombres del campo de escasos recursos -200 mil más que en el año de --- 1978- con el seguro de vida campesino.

2. Insumos. En materia de fertilizantes se establece una - amplia y estrecha coordinación con la empresa Fertilizantes Mexicanos, S.A. (FERTIMEX), la cual apoyará los programas productivos con un volumen de distribución sin precedentes de 3 millones 500 mil toneladas de productos, 500 mil más que en 1978.

Por lo que hace a semillas mejoradas, PRONASE distribuirá en el ciclo primavera-verano 109 mil toneladas de semillas de maíz, frijol, trigo y arroz, principalmente, -- con un incremento del 27% respecto a 1978; además las empresas particulares distribuirán un volumen similar.

El Programa Nacional de Aprovechamiento de Maíz Criollo Seleccionado y Tratado contempla la distribución de 31 - mil toneladas de semillas para el cultivo de un millón - 550 mil hectáreas.

3. Asistencia Técnica. Con énfasis a las áreas de temporal la asistencia técnica se ha venido ampliando e intensificando. Los extensionistas se han incrementado al pasar de 3 mil 500 a 6 mil 740 de que se disponen ahora, con la ventaja además, de que el más alto porcentaje de ellos - tiene su residencia en los poblados del medio rural en - que sus servicios están al alcance de los ejidatarios co-muneros y pequeños propietarios.

El programa de asistencia técnica tanto en los distritos de riego como en los de temporal, atenderá a 2 millones 240 mil productores, en una superficie de 7 millones 985 mil hectáreas, lo que significa incrementar la asistencia técnica directa con respecto a 1978, a 670 mil productores en una superficie adicional de un millón 400 -- mil hectáreas. Estas acciones se complementarán con el Programa de Divulgación utilizando para ello, medios masivos de comunicación, tales como la prensa, la radio, - la televisión, el cine y unidades móviles, para difundir entre los productores los avances tecnológicos y las metodologías sobre el manejo adecuado de los recursos naturales, así como la prevención de las plagas y enfermedades.

4. Sanidad. El Programa de Sanidad continuará con las campañas preventivas y de combate en una superficie de 4 millones 797 mil hectáreas. Las principales campañas preventivas son contra la roya y broca del cafeto y contra la mosca del Mediterráneo. Una de las acciones más importantes de las campañas de combate, será la liberación de 31 mil millones de insectos benéficos, 39% más que en 1978, para el control biológico de las plagas, principal-mente en los cultivos de maíz y algodón.

5. Infraestructura. Dentro del Programa de Infraestructura

para el Desarrollo Agropecuario y Forestal, en los distritos y unidades de riego se contemplan trabajos en 89 mil 49 hectáreas, consistentes en nivelar 82 mil 622 y rescatar 6 mil 427 hectáreas con problemas de sales. -- Asimismo se continuará con el rescate de la conservación diferida.

6. Ciencia y Tecnología. El Programa de Ciencia y Tecnología a través del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, contempla realizar 7 mil experimentos, de los cuales 4 mil 550 se realizarán en las áreas de temporal y 2 mil 450 en las de riego.

El Programa de Desarrollo de Recursos Humanos continuará con la preparación de 60 mil estudiantes -año en su mayoría productores que recibirán cursos de capacitación.- El resto serán alumnos de escuelas superiores de agricultura a nivel licenciatura, maestría y doctorado.

7. Organización. En el Programa de Organización de los Productores se atenderá a 2 mil 583 unidades productivas.
8. Conservación del Agua y Suelo. El Programa de Conservación del Agua y Suelo contempla labores en 130 mil 380 hectáreas. Las acciones de este programa se ampliarán con los trabajos que habrán de desarrollar BANRURAL y el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural PIDER.
9. Planeación. En materia de planeación, actividad indispensable para mejorar nuestra eficiencia productiva, se contempla la realización de estudios topográficos, agrológicos, geológicos, de prefectibilidad y factibilidad para nuevos proyectos de riego, drenaje y temporal; de experimentación y mejoramiento de los sistemas de estimulación de lluvias y el tratamiento de las aguas usadas para su reuso.

10. Administración. Las actividades administrativas se ubican en el marco de la reforma que ha delineado la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República para agilizar los servicios públicos en beneficio de los ciudadanos.

Especial reconocimiento debe hacerse a la S.R.A. por su intervención permanente en la solución de los conflictos de tierras. Que impiden el incremento de la producción". (32).

#### 2.4.4 Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

"Para estos años en el apartado correspondiente se estableció: con objeto de aprovechar las potencialidades de este sector de la economía, se impulsarán una serie de acciones destinadas hacia el incremento de la productividad y al aumento en las áreas cultivadas. Estas acciones estarán ajustadas a las posibilidades humanas, técnicas y financieras existentes, y su desarrollo estará vinculado con el desarrollo de los sectores industrial, comercial y de transporte, así como los sectores de educación y salud, entre otros.

El esfuerzo por incrementar la productividad es particularmente importante porque existe la posibilidad de aumentar la producción en forma permanente, con el natural aumento del empleo y del ingreso. Al respecto serán aplicadas las siguientes acciones."

1. Organización de los Productores. Estimular la organización de los productores para la producción, a través de sociedades y cooperativas y propiciar su intervención organizada, tanto a nivel regional como nacional, para la comercialización y el procesamiento de sus productos, así como para la obtención de insumos y la contratación de servicios, por medio del fortalecimiento e integración de uniones y asociaciones.
2. Investigación y Desarrollo Tecnológico. Orientar y estimular un desarrollo tecnológico más acorde con la práctica productiva y con especial atención en las áreas de temporal, procurando que las innovaciones surjan en el país y adaptando la tecnología importada a las condiciones propias del mismo. Fomentar la investigación agropecuaria hacia el conocimiento de las condiciones idóneas para la explotación de zonas temporales y del trópico húmedo, tomando en cuenta la experiencia práctica de los productores y orientando los proyectos hacia las prioridades alimenticias.
3. Asistencia Técnica y Capacitación. Ampliar decisivamente la asistencia técnica y la capacitación agropecuaria y forestal, sobre todo en las áreas de temporal, con el objeto de inducir el cambio tecnológico y la capitalización de los predios en respuesta a los requerimientos de los productores, mediante su participación en la instrumentación de las mismas y concibiendo estas acciones como un sistema de intercambio permanente de conocimientos con los productores. Establecer una relación más estrecha entre los técnicos e investigadores, con el objeto de enlazar la investigación con la práctica.
4. Infraestructura. Aumentar las obras de infraestructura,

en particular las destinadas a las áreas de temporal, -- que permitan a los campesinos la utilización de los servicios públicos y de los mecanismos de apoyo a la producción, la salida de productos a los mercados en condiciones ventajosas y la conservación de los productos agropecuarios y forestales. Lograr una plena utilización de la infraestructura mediante compromisos con los productores e impulsar su correcto mantenimiento con los usufructuarios de la misma. Continuar con la construcción de obras hidráulicas para el aprovechamiento cabal del agua acortando los plazos de maduración y dando prioridad a las ya iniciadas, intensificar la construcción de obras de drenaje, de rehabilitación y otras complementarias, -- así como promover el desarrollo de amplias zonas marginadas mediante la construcción de obras de pequeña irrigación.

Racionalizar el uso de los recursos hidráulicos mediante el mantenimiento y la conservación de la infraestructura existente, el mejoramiento y modernización de los sistemas de conducción, la entrega medida y la implementación de técnicas que incrementen la eficiencia parcelaria, procurando que el costo global de este servicio sea --- transferido, en el mediano plazo, a los usuarios a través de una adecuada reestructuración de tarifas.

Incorporar a la producción las tierras agrícolas de temporal que, por distintas causas, están ociosas y rehabilitar los distritos de riego, utilizando al máximo la infraestructura con la que ya cuentan esas tierras. Abrir al cultivo nuevas superficies de producción de acuerdo a sus características, principalmente en las tierras del trópico húmedo del Golfo y del Pacífico.

5. Insumos y Maquinaria. Ampliar e intensificar el uso efi

ciente de insumos, en la dosis, tipo y época adecuados, tales como los fertilizantes y semillas mejoradas y promover la mecanización racional del campo. En el caso de plagas y malezas, la densidad de la siembra y los aperos de labranza, para lograr plena efectividad en el uso de los mismos, además, otorgar atención a la aplicación de fertilizantes en las zonas de temporal y, en coordinación con los sectores industrial y comercial, lograr la autosuficiencia y distribución oportuna de los mismos.

6. Crédito y seguro. Incrementar el crédito en forma prioritaria para los productores de cultivos básicos de áreas de temporal y para las explotaciones pequeñas, en especial a través de la banca oficial, y coordinarlo con la capacitación, la organización y la asistencia técnica a los usuarios, distinguiendo entre el subsidio orientado a redistribuir el ingreso y el subsidio de apoyos a las actividades productivas. Ampliar el número de asegurados, fundamentalmente, de áreas de temporal e instrumentar programas de divulgación sobre los beneficios del aseguramiento. El Estado concurrirá en apoyo de los campesinos compartiendo riesgos y diseñará esquemas que combinen la seguridad con la eficiencia productiva, incentivando a aquellos campesinos asegurados que logren una productividad por arriba de la media.
7. Comercialización. Estructurar un sistema de información sobre las condiciones del mercado, a fin de orientar a los campesinos hacia la producción de los cultivos más convenientes para el país, de acuerdo con las aptitudes ecológicas de las regiones, propiciando que el mayor porcentaje posible del valor final beneficie directamente a los campesinos. Esto implica inducir la participación del productor agropecuario en los procesos de transforma

ción y comercialización. En coordinación con el sector comercial, apoyar ampliamente la actividad agropecuaria mediante modalidades eficientes de comercialización y -- abasto que beneficien a la población rural.

8. **Sistemas Agroindustriales-Alimenticios.** Impulsar el desarrollo agroindustrial orientado hacia las prioridades nacionales del SAM, con la finalidad de establecer procesos de enriquecimiento y conservación de alimentos, multiplicar las fuentes de empleo e ingreso en el medio rural y disminuir su estacionalidad, aprovechar cabalmente los productos y subproductos del campo, integrar vertical y horizontalmente las actividades agropecuarias y forestales y disminuir los riesgos asociados a la producción primaria y a su comercialización. El Estado será el principal promotor de esta estrategia aportando recursos financieros, tecnológicos y dotación de servicios.
9. **Tenencia y Colonización.** Otorgar garantía a las diferentes formas de tenencia de la tierra, para fines agrícolas, ganaderos y forestales. Atender prioritariamente la ejecución de resoluciones presidenciales pendientes, la expedición de certificados de inafectabilidad, la regulación de los derechos agrarios y el reconocimiento y titulación de bienes comunales. Regularizar, para su incorporación a la producción agropecuaria, los terrenos nacionales y tierras ociosas.

En lo que hace a la colonización, instrumentar y aplicar programas que doten oportunamente a los colonos de los factores productivos que requieren para el aprovechamiento racional de los recursos existentes y aseguren el desarrollo armónico de los nuevos núcleos de población, -- sin que ello implique una marginación de los grupos autóctonos.

10. Zonas de Temporal. Reforzar la organización y la acción institucional coordinada en los distritos de temporal, mejorando su planeación, asesoría técnica y capacidad de ejecución, de tal forma que los programas de producción y canalización de recursos continúen estableciéndose por zonas, y permitan redoblar el apoyo que se otorgará a -- estos distritos en materia de insumos, sobre todo fertilizantes, para propiciar un cambio tecnológico que junto con el abatimiento del riesgo y la organización de los -- productores, aumenten la productividad y el bienestar -- campesino.

Incrementar también la productividad, intensificando en forma selectiva las prácticas de subsoleo, mediante estudios previos integrados en los programas de desarrollo rural, dirigidos preferentemente a las zonas de menor grado de desarrollo." (33).

#### 2.4.5 Sistema Alimentario Mexicano.

Dentro del programa SAM, se argumentó que se avanzaría en la -- Alianza para la Producción y se asumiría, compartida y solidariamente con los campesinos, los riesgos de la producción de -- alimentos. Se induciría por la vía de recursos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico para lograr aumentos en la productividad y se apoyaría una organización campesina de orden superior y una mayor capacitación que permitiera generar una mayor dinámica productiva en el campo.

33/ Op. cit., pp.160-162.

Además, que el Estado continuaría destinando montos elevados de gasto e inversión pública hacia el fomento agropecuario y forestal, reorientándolo tanto hacia las zonas de temporal, como a las regiones más necesitadas. Continuaría, sin embargo, la inversión en obras de riego, ya que éstas contribuyen a disminuir la vulnerabilidad del campo a las condiciones climatológicas, que son necesarias para lograr el aumento propuesto en la producción agrícola. En consecuencia, tendrían gran importancia las obras de riego en pequeña escala, las de drenaje y las de mejoramiento de tierras, dando atención especial a las zonas del país, donde el rezago de la actividad agrícola, pecuaria o forestal era mayor.

También, serían reorientadas las acciones de investigación, capacitación y asistencia técnica a fin de impulsar los cultivos de mayor prioridad, aumentar los rendimientos unitarios de la tierra y racionalizar el uso del agua. Asimismo, habría un proceso de fortalecimiento de los programas de crédito para la agricultura, dando un apoyo flexible y con criterios de más largo plazo a la producción, buscando el mejoramiento de la organización de las unidades de explotación, especialmente las ejidales.

La política de precios de los productos del campo tendría como propósitos principales movilizar el esfuerzo productivo del sector aumentando la rentabilidad de los productos básicos, capitalizar al campo y evitar la incertidumbre. Esta política sería

enmarcada dentro de la estructura de precios de toda la economía nacional y del exterior.

Se pondría especial énfasis en el desarrollo de los sistemas agroindustriales alimenticios en el marco del SAM. Su impulso contribuiría a incrementar la oferta de bienes alimenticios y a estabilizar la demanda de los productos del campo; favorecería un importante esfuerzo de organización y permitiría una mayor generación de empleos y un aprovechamiento cabal de los recursos del agro. Asimismo, constituiría una parte importante de la política desarrollo regional.

En forma paralela sería reforzado el sistema de comercialización interna de los productos agropecuarios, para hacerlo más eficiente, buscando una mejor integración nacional de las actividades en el espacio económico, de manera tal que fueran vinculados los procesos de producción e industrialización de insumos, con el mercado final. El Estado apoyaría a los agricultores, especialmente a los pequeños, mediante sistemas de información y servicios articulados de almacenamiento y transporte y, concertaría convenios con los sectores social y privado, para comprometerlos en la realización de acciones concretas que imprimieran una orientación diferente y un mayor dinamismo a este sector.

Ahora con la finalidad de establecer la correspondencia entre los instrumen

tos de política de fomento agrícola propuestos durante el período conforme a los objetivos identificados en los planes y programas, se clasifican de la siguiente manera: (véase cuadro no. 2).

Del cuadro mencionado se puede observar que los instrumentos seleccionados para el fomento agrícola se enfocan a los tres objetivos generales identificados en el apartado 2.3, sin embargo, cabe recordar que en 1978 no se identificaron objetivos para el problema de la polarización de la agricultura y a nivel de instrumento se considera; asimismo el Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1979, como se señaló no realizó un diagnóstico del sector y formuló tanto objetivos como instrumentos.

No obstante lo anterior se puede decir, que el enfoque que caracterizó a la planeación hasta antes de 1980, se basó en una respuesta aislada a cada uno de los problemas estructurales definidos, esto es, la selección de los instrumentos, se concebía en forma casi unilateral tanto para lograr objetivos, como para la superación de los problemas que afectaban a la agricultura. Sin embargo a partir de 1980, la concepción se torna en una visión más integral de lo que es el proceso de planeación como uno de los elementos del desarrollo; en el sentido que los mecanismos planteados fundamentan la respuesta a los problemas de la agricultura en forma interrelacionada; es decir, bajo la concepción de sistema.

CUADRO No. 2

CLASIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA DE FOMENTO  
AGRICOLA POR OBJETIVOS

OBJETIVOS	AUTOSUFICIENCIA	PROVEER OCUPACION	DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO
PLAN O PROGRAMA	ASEGURAR LOS PRODUCTOS BASICOS	MINIMOS DE BIENESTAR SOCIAL	
PROGRAMA AGRICOLA 1977	Fertilizantes Semillas mejoradas Maquinaria agrícola Crédito Extensioismo y Asisten- cia técnica Comercialización y Pre- cios de garantía Infraestructura Organización campesina	Crédito  Comercialización y Pre- cios de garantía  Organización campesina	Extensioismo y Asis- tencia técnica.  Infraestructura Organización campesina Distritos de temporal
PLAN NACIONAL AGROPECUARIO Y FORESTAL 1978	Mecanización Crédito Organización Agroindustrialización	Crédito Organización Agroindustrialización Comercialización	Mecanización  Agroindustrialización
PROGRAMA NACIO- NAL AGROPECUA-- RIO Y FORESTAL 1979	Crédito Insumos Asistencia técnica Sanidad  Ciencia y tecnología  Administración	Crédito    Ciencia y tecnología Organización  Administración	Asistencia técnica  Infraestructura  Conservación del agua y del suelo Planeación
PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982	Organización de los pro- ductores Investigación y desarro- llo tecnológico Asistencia técnica y - capacitación Infraestructura Insumos y maquinaria Crédito y seguro Comercialización Sistemas agroindustria- les alimenticios Tenencia y colonización Zonas de temporal	Organización de los pro- ductores  Asistencia técnica y - capacitación Infraestructura  Crédito y seguro Comercialización Sistemas agroindustria- les alimenticios Tenencia y colonización Zonas de temporal	Organización de los pro- ductores Investigación y desarro- llo tecnológico Asistencia técnica y - capacitación Infraestructura  Comercialización Sistema de agroindustria les alimenticios  Zonas de temporal
SISTEMA ALIMEN- TARIO MEXICANO (SAM)	Riesgo compartido Investigación y exten- sionismo Infraestructura Investigación, capacita- ción y asistencia técni- ca Crédito Precios de garantía Sistemas agroindustria- les alimenticios Comercialización	Riesgo compartido     Crédito Precios de garantía Sistemas agroindustria- les alimenticios Comercialización Organización	Investigación y exten- sionismo Infraestructura   Sistemas agroindustria- les alimenticios

Esto es, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y en el SAM la definición de cada instrumento conceptualiza en la mayoría de los casos a los tres problemas estructurales definidos.

## 2.5 Resultados de la Política Económica de Fomento Agrícola - 1976-1982.

Para establecer los resultados de la política instrumentada al sector agrícola en el período de estudio, se estructuran conforme a la clasificación mencionada de los instrumentos de política a disposición del Estado para su intervención en las actividades del sector, así como en forma sexenal.

Cabe señalar, que la fecha por la que está regida la elaboración y pronunciación de los instrumentos evaluatorios anuales del quehacer gubernamental\* y por las características del sector, se encontró que las instituciones responsables al término del sexenio ofrecían cifras preliminares y estimaciones para algunos rubros, las cuales estaban sujetas a modificaciones -- una vez unificada y verificada la información. Ante esta situación, en general para los resultados aquí expuestos, se consultó el anexo histórico-estadístico del Cuarto Informe de Gobierno (1986) de la Administración 1982-1988.

---

\* Informe de Gobierno y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

### 2.5.1 Política de Financiamiento.

La Política de Financiamiento que opera a través de líneas de crédito, como las que otorga BANRURAL, institución del Gobierno Federal fusionada en 1975 para impulsar al sector agropecuario y ANAGSA fundada en 1961, como institución auxiliar de crédito del mismo Gobierno Federal, se obtuvieron los siguientes resultados:

Durante 1981 el crédito otorgado por BANRURAL incluyendo las -- operaciones fiduciarias, ascendió a 98,114 millones de pesos. -- De acuerdo a la política prioritaria del Gobierno, el 88% del -- total de los créditos de avío se destinó al financiamiento de -- cultivos básicos y oleaginosas. Con este respaldo financiero, se habilitó una superficie de 6 millones 961 mil hectáreas, 25% mayor que la atendida en 1980 y 73% más alta que la de 1976. -- Para 1982 el programa de BANRURAL contempló operaciones crediti-- cias y fiduciarias por un total de 145,516 millones de pesos y la habilitación de una superficie de 7 millones 300 mil hectá-- reas. De cuyo monto se ejercieron 123,254 millones de pesos.

El apoyo crediticio que otorgó directamente BANRURAL que se ha-- bía programado en 42,691 millones de pesos ascendió a 45,891 mi-- llones de pesos. Se habilitaron las hectáreas programadas, lo cual obedeció a que no se modificaron las cuotas por hectárea, -- a pesar del incremento en los costos y a que hubo una cantidad

de hectáreas siniestradas, (2.3 millones con pérdida total y - 2.5 con pérdidas parciales) que no requirieron apoyo para las labores previas a la cosecha y de recolección.

En cuanto a ANAGSA el presupuesto original correspondió al ejercicio cuyo monto en 1982 fue de 11,390 millones de pesos.(34)

El total de campesinos atendidos por BANRURAL creció en forma importante durante estos últimos años, en 1976 operaba aproximadamente con 900 mil campesinos y para 1982 la cifra ascendió a 1 millón 750 mil productores. Como un apoyo a los campesinos, en 1981 se puso en operación el sistema de crédito representado por la tarjeta BANRURAL, instrumento de transparencia que -- elimina el intermediarismo en el proceso de comercialización y distribución, erradicando las irregularidades que propiciaba el sistema tradicional de adquisiciones.

Asimismo, la transformación de BANRURAL en Instituto Nacional de Banca Múltiple le confirió además de las funciones que tenía de depósito, ahorro, financiera y fiduciaria, la facultad de -- otorgar créditos hipotecarios destinados a la vivienda rural -- ejidal. De igual manera el Fideicomiso Promoción Rural transformó a los campesinos asentados en zonas de gran atraso en sujetos de crédito bancario, incorporándolos al desarrollo económico y social.(35)

34/ Véase Cuenta de la Hacienda Pública 1982 Resultados Generales, pp.73.

35/ Informe Complementario del Sexto Informe de Gobierno. 1982 - pp.259-261.

### 2.5.2 Política de Comercialización.

Con esta política se pretende favorecer a los campesinos y consumidores finales, desplazando la intermediación excesiva que resulta en la compra-venta de los productos alimenticios, con la empresa estatal CONASUPO que representa el instrumento del Gobierno Federal para regular la oferta y la demanda de los productos agrícolas.

La participación de CONASUPO en la comercialización nacional de productos básicos (arroz pulido, cebada en grano, frijol, maíz, sorgo, trigo, ajonjolí, semilla de algodón, semilla de cártamo, frijol de soya y copra) en el período de estudio obtuvo mayor participación en 1976, 1981 y 1982 destacando en porcentaje -- arroz pulido y trigo; semilla de algodón y frijol de soya; y -- frijol y trigo respectivamente. Los años de más baja participación en la comercialización fueron en cuanto a productos 1977 y 1978 y en volumen 1977 y 1980.

En lo que se refiere a compras totales CONASUPO, tuvo como años más altos 1981 y 1982 triplicando y duplicando respectivamente -- en comparación a 1976, las cuales ascendieron a 5,028 millones de toneladas, adquiriendo del mercado externo en 1981 cerca del 50%. Las ventas nacionales a partir de 1976 fueron progresivas y ascendieron de 5,167 millones de toneladas a 14,152 millones de toneladas en 1982. Por último el renglón de exportacio

nes de CONASUPO fue nulo en 1980 y 1981, en 1979 1 millón de toneladas y como mejor año 1977 con 195 millones de toneladas. -- (véase cuadro no. 3).

### 2.5.3 Política de Precios de Garantía.

El fin de esta política es hacer más rentable y competitiva la producción de alimentos básicos en relación a otros cultivos. -- Por lo tanto trata de proteger al productor de básicos contra la inflación; es decir, que los campesinos reciban el justo precio por sus cosechas.

En este aspecto destacó el hecho de que mientras en 1976 el precio de garantía de la tonelada de maíz era de 2,340.00 pesos, -- en 1982 aumentó a 8,850.00 pesos para el ciclo otoño-invierno y 10,200.00 pesos para el primavera-verano, teniendo un incremento del 278% y 336% respectivamente.

En cuanto al frijol se tenía un precio de garantía promedio entre las variedades populares preferentes de 5,000.00 pesos por tonelada en 1976, en 1982 su precio aumentó a 21,100.00 pesos, es decir, sufrió un incremento del 322%. Este producto junto con el maíz logró superar sus metas de producción establecidas en 1981, debido entre otras causas al considerable aumento de sus precios en estos seis años. Asimismo se superaron las de arroz y trigo propósito al comienzo del régimen e importantes en la dieta nacional.

CUADRO No. 3  
PARTICIPACION DE CONSUMO EN LA COMERCIALIZACION NACIONAL 1976-1982

CONCEPTO	U. DE MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Arroz pulido	Porcentaje	52.1	3.0	30.0	12.5	12.2	16.4	29.7
Cebada en grano	"	10.3						
Frijol	"	32.6	33.5	18.1	32.6	13.6	35.8	50.0
Maíz	"	12.1	14.3	16.6	22.3	6.9	19.7	26.8
Sorgo	"	12.0	16.1	13.6	18.8	7.1	37.8	24.4
Trigo	"	44.4		45.6	34.6	42.0	40.0	54.5
Ajonjolí	"	22.1	1.5		N.D.	10.5	37.0	7.0
Semilla de algodón	"				2.9	1.3	54.1	45.2
Semilla de cártamo	"	1.7			11.4	1.0	4.1	0.1
Frijol de soya	"						45.9	28.1
Copra	"	17.8					24.7	11.1
RESUMEN TOTAL DE OPERACIONES								
Compras Totales	Mill \$	12 328	21 341	25 975	30 056	41 965	92 599	107 806
	T (Mil)	5 028	6 762	7 650	8 137	8 847	15 305	10 918
Nacionales	Mill \$	8 189	7 516	11 912	12 565	10 770	50 833	64 875
	T (Mil)	3 460	2 862	3 922	3 859	2 579	8 159	8 101
Importación	Mill \$	4 139	13 825	14 063	17 491	31 195	41 766	42 931
	T (Mil)	1 568	3 900	3 728	4 279	6 268	7 146	2 817
Ventas Totales	Mill \$	13 954	19 891	28 805	29 222	36 762	53 448	108 326
	T (Mil)	5 212	6 453	8 294	8 506	8 898	10 278	14 185
Nacionales	Mill \$	13 633	18 703	28 204	29 211	36 762	53 448	107 725
	T (Mil)	5 167	6 258	8 210	8 505	8 898	10 278	14 152
Exportación	Mill \$	321	1 188	601	11			601
	T (Mil)	45	195	84	1			33

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, 1986 pp. 435.

Si se consideran los 10 productos básicos, los que mayor incremento sufrieron en su precio son: frijol 322%, maíz 336%, trigo 338%, cártamo 400%, soya 308% y cebada 360%. En menor medida - el arroz 186% y 213% según el ciclo; el algodón 232% y 262% también según el ciclo, el sorgo 195% y el ajonjolí 216%. (véase cuadro no. 4).

#### 2.5.4 La Política Fiscal.

Por lo que se refiere a esta política son los gastos que ejerce el Gobierno Federal en la agricultura a través de actividades industriales y comerciales, así como las exenciones fiscales y la provisión de insumos y servicios a precios subsidiados.

Por medio de la reorientación de la política de subsidios y precios, el campesino recibió en este lapso el crédito oficial a una tasa de interés del 12%, el seguro agrícola con una prima del 3%; las semillas del maíz y frijol al 75%, y los fertilizantes al 30% menos de su valor comercial, habiéndose además intensificado el combate de plagas y enfermedades, y la mecanización. Todo ello en beneficio principalmente de las áreas de temporal, que son las que más requieren de estos servicios.

Además, se dispusieron los certificados de promoción fiscal a favor de los campesinos que producían alimentos esenciales y la

CUADRO No. 4

## PRECIOS DE GARANTIA DE GRANOS BASICOS 1976-1982

CONCEPTO	U. DE MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Arroz	Peso/Ton.	3 000	3 100	3 100	3 720	4 500	6 500	
Otoño-Invierno								8 600
Primavera-Verano								9 400
Frijol	"	5 000	5 000	6 250	7 750	12 000	16 000	
Otoño-Invierno								21 100
Primavera-Verano								21 100
Maíz	"	2 340	2 900	2 900	3 480	4 450	6 550	
Otoño-Invierno								8 850
Primavera-Verano								10 200
Trigo	"	1 750	2 050	2 600	3 000	3 550	4 600	
Otoño-Invierno								6 930
Primavera-Verano								7 675
Ajonjolí	"	6 600	7 540	7 340	9 050	11 500	15 525	
Otoño-Invierno								20 900
Primavera-Verano								20 900
Cártamo	"	3 000	4 000	4 600	5 000	6 000	7 800	
Otoño-Invierno								11 150
Primavera-Verano								15 000
Soya	"	3 500	4 000	5 500	6 400	8 000	10 800	
Otoño-Invierno								14 300
Primavera-Verano								15 300
Semilla de algodón	"	2 650	2 650	2 650	3 900	5 000	6 750	
Otoño-Invierno								8 800
Primavera-Verano								9 600
Cebada	"	1 920	2 320	2 320	2 785	3 800	6 200	
Otoño-Invierno								8 850
Primavera-Verano								8 850
Sorgo	"	1 760	2 030	2 030	2 335	2 900	3 390	
Otoño-Invierno								5 200
Primavera-Verano								5 200

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno 1986, pp. 384-385.

derogación de los gravámenes a la producción y comercialización de los productos del campo.

#### 2.5.5 Política de Ciencia y Tecnología.

Con esta política se trata de fomentar la investigación científica y la extensión agrícola.

Para acelerar la difusión de los avances de la tecnología moderna se ampliaron los concursos de alta productividad de maíz, frijol y trigo, con lo que se contribuyó a elevar la productividad y constituyen la prueba del gran potencial agrícola del país. En algunas regiones, en 1981, se obtuvieron hasta 13 toneladas de maíz por hectárea, cuando la media nacional era de 1.8 toneladas; 10.5 por hectárea de trigo, frente a una producción media de 3 toneladas 771 kilogramos, y 4.6 toneladas de frijol por hectárea, que contrasta con el promedio de 500 kilogramos por hectárea.

Se fortalecieron los programas de sanidad vegetal, con el propósito de evitar en lo posible los cuantiosos daños que causa a la agricultura la presencia de plagas y enfermedades.

La mosca del Mediterráneo fue erradicada en sólo tres años, primero con la aplicación de insecticidas y después con la liberación de moscas estériles obtenidas de la planta de Metapa, Chiapas, que producía 600 millones de insectos en promedio al mes.

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

También, se proporcionaban más de 200 millones de moscas estériles a la República de Guatemala y el resto se liberaba en el territorio nacional para evitar la reincidencia de esta plaga.

En 1980, se apoyó a los Estados Unidos de Norteamérica con 120 millones de insectos mensuales para combatir esta plaga en el Estado de California.

Se afrontó el problema de la presencia de la "Roya del Cafeto", enfermedad que se detectó en junio de 1980 siendo el área afectada de 19,700 hectáreas, localizadas en el Estado de Chiapas, y gracias al esfuerzo realizado por los campesinos y el Estado se lograron erradicar o controlar los focos infecciosos.

El Programa de Tecnificación y Mejoramiento del Café, cubrió -- una superficie de 149,255 hectáreas en beneficio de 84,775 productores lo que influyó para que la producción del ciclo 1981-1982 llegará a los 4.1 millones de sacos.

#### 2.5.6 Política de Organización.

Política que propicia la participación campesina para el progreso del campo en todas las fases del proceso productivo desde el abasto de insumos hasta la transformación, comercialización y - distribución de los productos básicos.

En apoyo a la realización del Programa Nacional Agropecuario y Forestal, la S.A.R.H. llevó a cabo diversas acciones encaminadas a fortalecer la organización de los productores agrícolas, principalmente de aquellas organizaciones contempladas en la Ley General de Crédito Rural, con el propósito fundamental de integrarlas, consolidarlas y fomentar su desarrollo interno.

Para 1982 fue necesario reprogramar varias metas y transferir recursos físicos, humanos y financieros con el fin de promover y apoyar los programas especiales de la Secretaría entre los que destacaron, los de riesgo compartido, insumos-estímulos, mecanización, desmontes y reincorporación de áreas que fueron realizadas en apoyo a los objetivos del SAM.

Las acciones efectuadas se orientaron fundamentalmente hacia la investigación, promoción y asistencia técnica-organizativa. Entre los logros más importantes figuraron la elaboración y actualización del 91% de los diagnósticos programados y la promoción de 6,495 organizaciones mixtas. Además, a través de la Comisión del Grijalva, se logró atender a 48 asociaciones y 70 organizaciones del estado de Tabasco, se efectuaron 70 diagnósticos y se organizaron 21,800 productores. Para la consecución de las metas, que representaban el 100% de lo programado, se trabajó en coordinación con la Unión de Ejidos Colectivos del Plan Chontalpa. En la concertación de acuerdos organizativo-

productivos se alcanzó el 85% de la meta establecida. Asimismo, y como resultado de las acciones de promoción, capacitación y asistencia técnica-organizativa, se logró asesorar a los productores y participar en la formulación de 1,697 proyectos organizativo-productivo.

#### 2.5.7 Política de Formación Profesional y Capacitación.

Política en la que el Estado forma institutos de investigación de donde el personal capacitado, da asistencia técnica a los diferentes distritos de riego con base a criterios de incremento de la productividad regional.

El servicio de asistencia técnica cubrió de manera directa una superficie de 5'264,129 hectáreas en 1976 y para 1982 un total de 7'607,063 teniendo como mejor año en este servicio 1981 con una cobertura 9'195,236 hectáreas. Los cultivos más favorecidos del período fueron: maíz, trigo y sorgo. (véase cuadro no. 5).

La asesoría y la capacitación campesina se vió fortalecida con el uso de los medios de comunicación masiva y al respecto destacan los programas "Panorama Agropecuario" y "Telecapacitación Rural". Difundidos a través de la televisión oficial y privada. Asimismo, se realizaron cursos de capacitación en tres distritos

CUADRO No. 5  
ASISTENCIA TECNICA 1976-1982

CONCEPTO	U. DE MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
SUPERFICIES TOTALES ASESORADAS	Hectárea	5 264 129	5 036 000	5 578 135	6 601 929	6 946 755	9 195 236	7 607 063
- Maíz	"	1 708 087	1 540 000	2 633 905	3 031 772	3 249 887	4 309 356	4 017 033
- Frijol	"	548 565	540 000	648 212	722 038	747 971	1 089 283	1 018 008
- Trigo	"	419 713	382 000	484 956	291 204	339 988	411 944	130 001
- Arroz	"	88 067	110 000	53 987	101 007	149 994	112 686	75 000
- Sorgo	"	1/	425 000	538 917	774 876	819 974	919 571	803 007
- Cártnamo	"	N.D.	121 000	152 334	227 486	255 988	245 330	114 001
- Ajonjolif	"	N.D.	91 000	97 078	152 146	128 994	146 492	116 003
- Soya	"	1/	63 000	89 640	202 481	180 991	179 930	77 001
- Algodón	"	N.D.	160 000	208 473	262 777	201 991	145 591	15 000
- Cebada	"	1/	94 000	110 638	176 344	211 994	197 690	177 001

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno 1986, pp. 387.

de temporal, sobre diversos temas referentes a las actividades de los productores. En el distrito de Tehuacán, Pue. se impartieron 63 cursos, 21 en el de Jalapa Ver. y 16 en el de la Frailesca en Chis.

En 1976 se atendían a 1'323,369 productores y en 1982 se llegó a 2'123,543 teniendo en este renglón un mayor número de productores atendidos en 1981 con un total de 2'606,648. Principalmente los dedicados al cultivo de maíz, trigo y sorgo. (véase cuadro no. 6).

En cuanto al apoyo sistemático y organizado en las tareas de capacitación campesina impartida por promotores voluntarios, fueron particularmente importantes los programas de desarrollo rural, especialmente los dirigidos a la mujer para incorporarla en las actividades que sirven para incrementar la producción de alimentos.

#### 2.5.8 Política de Riesgo Compartido.

El riesgo compartido fue un instrumento de Política Económica diseñado por el SAM cuya finalidad era proporcionar recursos adicionales a las áreas productoras, para corregir faltantes en los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales, de acuerdo a la Ley de Fomento Agropecuario, apoyar a

CUADRO No. 6

ASISTENCIA TÉCNICA 1976-1982  
(Productores Atendidos)

CONCEPTO	U. DE MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL DE PRODUCTORES ATENDIDOS	Productor	1 323 369	1 342 760	1 469 352	1 687 454	2 302 989	2 606 648	2 123 543
- Maíz	"	651 087	651 184	753 658	826 530	1 256 997	1 309 278	1 207 743
- Frijol	"	121 331	172 630	178 073	180 318	309 998	336 056	299 935
- Trigo	"	105 893	41 297	59 093	52 421	119 000	79 853	28 994
- Arroz	"	29 930	21 711	15 803	21 810	24 999	25 643	15 996
- Sorgo	"		85 000	127 915	134 491	157 999	168 731	139 970
- Cártamo	"	N.D.	24 200	30 495	31 800	37 999	52 594	26 994
- Ajonjolí	"	N.D.	30 233	30 474	47 341	33 999	43 743	35 992
- Soya	"		6 388	13 384	28 672	19 000	22 037	6 998
- Algodón	"	N.D.	32 600	24 876	66 060	54 000	44 439	1 999
- Cebada	"		59 509	49 089	50 574	42 000	64 322	55 988

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno 1986, pp. 387-388.

los productores temporaleros en la adaptación de tecnología para el logro de un incremento en la productividad de la tierra, así como absorber el costo de las inversiones adicionales que se generaran en caso de que los objetivos de producción no se lograran. Además reintegrar en caso de siniestro por causas naturales parte de la inversión hecha para su producción.

La meta de operación del programa fue la protección de 7,159 -- hectáreas, cubriéndose 1.4 millones menos de lo programado, con un gasto total de 7,744 millones de pesos, cifra inferior en -- 8.5% a lo programado originalmente; es decir, se ejerció el -- 91.5% del gasto presupuestado. (36).

#### 2.5.9 Política de Mecanización.

Política propia del SAM, la cual contó con dos objetivos fundamentales: Uno el incremento de la producción y la productividad y el otro aumento de los niveles de empleo.

Con base al Programa Nacional de Mecanización, en 1982 se beneficiaron 2'190,925 hectáreas en distritos de riego, quedando totalmente mecanizadas, 937,745 parcialmente mecanizadas y sin mecanizar 139,106. Con respecto a 1976 la superficie total mecanizada aumentó 13%.

36/ Cuenta de la Hacienda Pública, 1982, Resultados Generales. pp. 76.

Como parte de este programa, la banca oficial agropecuaria financió la adquisición de 16,966 tractores entre 1977 y 1981, - que contribuyeron a elevar la productividad nacional. De esta cifra 5,600 unidades se adquirieron durante el último año. --- (véase cuadro no. 7).

#### 2.5.10 Política de Administración de Agua.

Política en la que el Gobierno Federal interviene en la actividad agropecuaria, ya que construye y financia los distritos de riego que sirven tanto a los beneficiarios de la Reforma Agraria como a los productores privados, a través de la S.A.R.H. - institución facultada para la dotación de agua de acuerdo a -- los diferentes programas de producción.

En lo referente a este aspecto, durante los seis años se construyeron o ampliaron 103 presas de almacenamiento, con capacidad útil para riego de 6,965 millones de metros cúbicos, 16.4% superior a la capacidad disponible al inicio del régimen.

Se dejaron en proceso de construcción 70 presas con capacidad de 6 mil millones de metros cúbicos, así como 16 presas derivadoras, que al concluirse aumentarían la superficie de riego en 400 mil hectáreas; asimismo diversas obras de rehabilitación - de distritos de riego en una extensión de 500 mil hectáreas e infraestructura para otras 650 mil hectáreas de temporal.

CUADRO No. 7  
**MECANIZACION AGRICOLA EN DISTRITOS DE RIEGO**  
**1976-1982**

CONCEPTO	U. DE MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
SUPERFICIE TOTAL MECANIZADA	Hectárea	1 900 656	1 973 423	1 793 173	2 184 500	2 107 353	2 495 184	2 190 925
SUPERFICIE PARCIAL MECANIZADA	"	955 803	1 026 068	1 082 222	1 147 935	1 101 324	996 401	937 745
SUPERFICIE NO MECANIZADA	"	188 950	180 038	362 837	254 596	179 357	149 149	139 106

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno 1986, pp. 395-396.

La infraestructura productiva en las áreas agrícolas comprendió, durante el sexenio, la construcción de 10,450 kilómetros de canales revestidos de concreto, 2,553 de canales en tierra; 9,022 de drenes y desagües agrícolas; 11,405 de caminos revestidos -- transitables en todo tiempo; 56 estaciones de bombeo; y la perforación de 4,743 pozos, la cifra más alta lograda en Administración alguna.

También, el abastecimiento de agua a los centros urbanos mereció atención preferente; entró en servicio el sistema Cutzamala, así como la entrega de agua en bloque en los estados de Veracruz, Nuevo León, Baja California y Sonora con un caudal de -- 4,500 litros por segundo.

De los resultados expuestos, producto de la política productivista, es fácil observar que en general las unidades de medida de la agricultura mexicana sufrieron cambios cuantitativos, logrados a través de las acciones emprendidas durante 1976-1982. Sin embargo, la realidad económica-social del campo no se modificó, - siendo causa principal la falta de correspondencia de los instrumentos propuestos y aplicados. Lo anterior se demuestra en el siguiente capítulo apoyado en resultados de estudios realizados por la SARH que denotaron la ausencia de correspondencia e interrelación de los instrumentos de política en el accionar de los mismos, impidiendo los impactos necesarios para reactivar - al sector como elemento dinámico de la economía mexicana.

### 3. BALANCE GENERAL Y PERSPECTIVAS.

De acuerdo a los precedentes señalados respecto a la Política Económica de Fomento Agrícola, el siguiente capítulo contempla en forma precisa los aspectos más relevantes que en 1982 caracterizaron al sector agrícola, posteriormente se reconsideran -- los problemas estructurales: polarización, descapitalización y sustitución de cultivos; destacando su persistencia en la agricultura mexicana; y en último término, se concluye y se presentan algunas recomendaciones que pudieran ser consideradas para el encauzamiento de la política analizada.

#### 3.1 Visión General del Sector 1982.

Para establecer la situación del sector en 1982, se verá el comportamiento que tuvieron las principales variables: producción, inversión, empleo, exportaciones e importaciones.

##### Producción.

En 1982 el valor de la producción agrícola registró un decremento de 2.9% que contrastó con los incrementos observados en los dos años anteriores, 8.4% en 1981 y 8.6% en 1980.

La reducción de la producción se debió, fundamentalmente a la menor superficie cosechada, que se explica por la decisión de

los agricultores en reducir la superficie sembrada, debido a los incrementos en los precios de los principales insumos agrícolas que no fueron compensados con los aumentos en los precios de garantía y por los fenómenos climatológicos adversos sufridos en el año. Situación que se agudizó por las sequías que afectaron principalmente la producción de subsistencia del antiplano y región norte-centro del país, y por las heladas en los estados de Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y México. Sin embargo, se atenuó la caída de la producción con los aumentos en los rendimientos unitarios de los programas de apoyo a los productores.

De los diez cultivos básicos del año agrícola, sólo el trigo observó un incremento importante de producción respecto a 1981. Se estima que en 1982 la cosecha de este cereal fue de 4,468 toneladas, la más alta jamás lograda. El aumento obedeció a la siembra de trigo en áreas que el año anterior se habían destinado al cártamo, y al diferencial de precios de garantía favorable para el primero de estos cultivos. En cártamo, la reducción de la cosecha fue de 26.3% y el algodón decreció 43.8%, principalmente por los bajos precios internacionales de esta fibra y a los altos volúmenes almacenados.

La producción de maíz se redujo en 4.4 millones de toneladas y fue de 10.1 millones.

Las hortalizas registraron un crecimiento de 7.3%, lo que hizo

posible un aumento en las exportaciones y por su parte, los frutales se incrementaron 6.4%, destacando la producción; de melón, sandía, fresa y vid.

#### Inversión.

La inversión pública autorizada en el año destinó el 71.5% a obras de desarrollo básico, obteniendo el sector agropecuario el 15.3% para su fomento; es decir, 154,962 millones de pesos, 67.7% más que en 1981. (37)

La inversión privada sufrió una contracción para toda la economía en 1982, debido a la caída de la demanda efectiva y las expectativas poco favorables del crecimiento del mercado interno, así como por los problemas del mercado cambiario y las restricciones a las importaciones, que afectaron en mayor medida a las destinadas al sector agropecuario en los bienes de capital, que se redujeron en un 91.9%. (38)

#### Empleo.

El empleo sufrió un rápido proceso de generación para todo el país en el período 1978-1981, que no sólo se frenó en 1982 sino que se revirtió. En efecto, mientras en 1978-1981 el número de -

37/ Estadísticas Históricas de México, Tomo II pp.606.

38/ Informe del Banco de México, 1982 pp. 82.

empleos aumentaba a una tasa anual promedio de 5.4%, durante 1982 se redujo en 0.9%.

La disminución generalizada de la actividad económica durante este año, influyó desfavorablemente en el proceso de generación de empleos. Por su importancia destacó la contracción en la actividad de los sectores agropecuario, construcción y comercio. En este sentido la ocupación se redujo 3.0%, 5.1% y 2.2%, respectivamente.

En cuanto a la productividad media de la mano de obra registró un aumento de 0.6%, en tanto el año anterior lo hizo en 1.2%, destacando las reducciones en las tasas de crecimiento de la minería, manufactura, construcción, y comercio, restaurantes y hoteles. Sin embargo, el sector agropecuario registró un fenómeno inverso, la productividad en 1981 creció 0.2%, mientras que en 1982 lo hizo al 2%, que se explica por las importantes reducciones de superficie cosechada en las áreas de subsistencia del país. (39)

#### Exportaciones.

En 1982, el renglón correspondiente a la agricultura incluida la silvicultura, las exportaciones tuvieron una participación del 5.4% del total, destacando el algodón sin cardar y peinar,

café crudo en grano, tomate crudo y refrigerado y otras, por un valor de 917.2 millones de dólares, superior al de las importaciones (782.9 millones de dólares); es decir, se obtuvo un saldo favorable en la Balanza Comercial por 134.3 millones de dólares, financiando las exportaciones agrícolas, el 6.9% del total de importaciones de este año.

#### Importaciones:

Dentro de las importaciones el renglón agrícola requirió del -- 5.7% del total, destacando el maíz, sorgo, trigo, semilla de soya y otras.

### 3.2 Problemas Estructurales en 1982.

Si bien es cierto que en el período de estudio que comprende -- 1976-1982, la agricultura sufre algunos cambios cuantitativos -- en sus unidades de medida gracias a los esfuerzos realizados -- por el Gobierno Federal, a través de los diversos instrumentos de Política Económica de Fomento Agrícola, así como la implementación de las iniciativas: Ley de Fomento Agropecuario, Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, Reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria y al Código Penal. Aunado esto, a la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y a la estrategia SAM.

También es cierto que no logra reactivarse como sector dinámico de la economía en su conjunto, y de ser base de un modelo de desarrollo pasa a ser un sector que requiere de la asignación de recursos, no sólo para mantenerse y no volver a poner en peligro uno de los elementos esenciales del país: la alimentación; sino también para tratar de superar los problemas estructurales que impiden su desarrollo sano y por ende el desarrollo económico del país.

Esto es, pese a los esfuerzos realizados durante la administración persiste el carácter polarizado de la agricultura, la sustitución de cultivos y la descapitalización. No superados, no por falta de conocimiento de ellos dentro del diagnóstico del sector, en la formulación de objetivos o en la selección de los instrumentos de Política Económica de Fomento Agrícola, sino en el accionar de los mismos por ejemplo:

"Al examinar la relación valor de la producción agrícola inversión canalizada por PRONASE la rentabilidad económica no es muy halagadora, en virtud de que en el año agrícola de --- 1978, por cada peso invertido en la producción de semilla mejorada se obtuvieron 171 pesos, cifra que desciende a 157 en --- 1980, debido fundamentalmente a un mayor peso de aquellos productos con menor valor monetario, como son el maíz y frijol". (40).

Es decir, no correspondió a la política de Ciencia y Tecnología, la política de Precios de Garantía.

Asimismo:

"Si se trata de vincular, el volumen del crédito otorgado por BANRURAL con el valor de la producción agrícola, también se observa una ineficiencia, consistente en que cada vez se requiere de mayor crédito para obtener la correspondiente apertura en el valor de la producción. Esto viene a colación en virtud de que en 1978, de cada peso invertido en crédito, se generaban 6.29 pesos, en tanto para 1980 resultó ser de 5.06 pesos". (41).

Esto es, no correspondió la inversión al valor de la producción, aquí pudiendo influir cualquier política dependiendo del tipo de agricultura (de riego o temporal).

Por lo que se afirma que el problema de la reactivación de la agricultura no se encuentra en el diagnóstico, en la formulación de los objetivos o en la selección de los instrumentos de Política Económica de Fomento Agrícola, sino en la aplicación de los mismos, ya que se frenaron por la falta de interrelación, que ocasionó resultados cuantitativos en las unidades de medida y no cualitativos necesarios para revertir el proceso.

41 Op. Cit. p. 70.

### 3.3 Principales Conclusiones.

A fines de 1976, el país resentía los efectos de una tendencia productiva deficitaria, registró un decremento de 8.7% situación que estaba condenando a la dependencia externa.

En consecuencia, se crearon las condiciones propicias para reactivar la producción del campo y mejorar el nivel de vida de los campesinos.

Como parte fundamental de la estrategia orientada a la consecución de esos propósitos, se fusionaron las dos Secretarías que durante muchos años atendieron separadamente las labores del -- agro; se inició la organización de las tierras de temporal en distritos a fin de rescatarlas de su atraso y promover su desarrollo; se incrementaron los apoyos y servicios al campo y se promovió la ampliación de la frontera agrícola del país.

El 18 de marzo de 1980, se propuso el SAM; en junio se puso en marcha y en diciembre del mismo año se aprobó la Ley de Fomento Agropecuario, ambos instrumentos orientados a garantizar la alimentación del país que creció en más de 11 millones de personas de 1976 a 1982, generar fuentes de empleo y rescatar de la -- marginación a los campesinos.

El apoyo dado al sector durante el sexenio permitió la creación

de 1 millón 200 mil nuevos empleos directos, de los cuales la agricultura aportó cerca del 70% y la ganadería y la actividad forestal el resto.

Se ampliaron las posibilidades para que los productores de alimentos básicos tuvieran más crédito, semillas mejoradas, fertilizantes, mecanización, asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas y enfermedades.

A dos años de la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario se construyeron al amparo de esta Ley, 31 unidades de producción agropecuaria y forestal en diversas entidades del país. -- Asimismo, fue un instrumento jurídico poderoso para incorporar a la producción tierras ociosas, compartir riesgos con los campesinos y corregir los desequilibrios que se dan en esta actividad, entre quienes poseen la tecnología y el capital y los que sólo cuentan con la tierra y su trabajo.

Con el Sistema de Planeación Democrática participativa e integral de las actividades del campo, se alejó de algunas improvisaciones y de programas ajenos a la realidad.

Por su parte, la Reforma Administrativa estableció mecanismos para dar transparencia al manejo de recursos presupuestarios y en especial se cuidó que la inversión pública al campo cumpliera en la mayor parte su función social.

La frontera agrícola se amplió durante el período en 3 millones 350 mil hectáreas.

En cuanto a infraestructura se construyeron o se ampliaron 103 presas de almacenamiento y se dejaron en proceso de construcción 70 presas y 16 derivadoras. Se construyeron 10,450 kilómetros de canales revestidos de concreto, 2,553 de canales en tierra, 9,022 de drenes y desagües agrícolas; 11,405 de caminos revestidos, 56 estaciones de bombeo y la perforación de 4,743 pozos.

Con respecto al crédito oficial el campesino lo recibió a una tasa de interés del 12%, el seguro agrícola con una prima de 3%, las semillas de maíz y frijol al 75% y los fertilizantes al 30% menos de su valor comercial. Asimismo, se incrementó el número de campesinos atendidos por BANRURAL de 900 mil en 1976 a 1 millón 750 mil productores en 1982.

Como un apoyo adicional en operaciones al sistema de crédito -- apareció la tarjeta BANRURAL que eliminaba el intermediarismo en el proceso de comercialización y distribución.

Dentro de la Política Precios de Garantía, estos se revisaron y se incrementaron periódicamente para los granos básicos.

A fin de mejorar la productividad de los cultivos básicos se -

distribuyeron semillas certificadas a través de PRONASE. Como fruto de la investigación agrícola se pusieron a disposición -- 158 nuevas variedades de semillas de mayor rendimiento y resistencia a plagas y enfermedades, así como mejor calidad nutricional; entre estas 31 de frijol, 24 de trigo, 21 de maíz y 8 de arroz.

La asesoría y capacitación campesina se vió fortalecida con el uso de los medios de comunicación y los cursos que se impartieron en 3 distritos de temporal: Puebla, Veracruz y Chiapas.

Se fortalecieron los programas de sanidad vegetal con el propósito de evitar en lo posible los cuantiosos daños que causan las plagas y las enfermedades en la agricultura.

De lo anterior se concluye, a pesar de los esfuerzos realizados a través de los instrumentos de Política Económica de Fomento Agrícola, no se logró la reactivación del campo, ya que en el accionar no alcanzaron los resultados necesarios para impactar y crear una nueva realidad en el campo, esto es, persistió una desfavorable relación de intercambio campo-ciudad vía precios, salarios y financiamiento, que la política de precios de garantía y la de financiamiento no lograron solucionar y por tanto el -- problema de la descapitalización siguió patente.

Por lo que respecta al problema de la polarización de la agri--

cultura, continuó la canalización de recursos a las zonas de -- riego como: asistencia técnica, crédito, seguro, infraestructura etc., tanto porque en ellas se cultivan los productos en su mayoría de alto rendimiento económico, como porque la agricultura de temporal tiene escasa capitalización, aleatoriedad de los fenómenos climatológicos, bajos rendimientos productivos y económicos, entre otros factores. Lo que a su vez continuó provocando la sustitución de cultivos, principalmente por los ingresos que ello significa, la opción al crédito y no estar expuestos a la fijación de los precios de garantía, sino a la oferta y demanda internacional.

Ante esta situación, se propone que la búsqueda de una nueva realidad para el campo tanto en lo económico, político y social, - como para la superación de los problemas estructurales se puede encontrar en el replanteamiento de la selección y aplicación de los instrumentos de política agrícola a disposición del Estado; es decir, que la selección y aplicación se realice en una perspectiva de acción conjunta.

Por ejemplo, si se logran avances dentro de la Política de Ciencia y Tecnología con nuevas semillas mejoradas, se adecue la Política de Precios de Garantía estableciendo precios que cubran el costo de producción y el remanente necesario para capitalizar - al productor, que consecuentemente dará oportunidad a procesos de modernización.

Asimismo, la asignación de infraestructura, asistencia técnica, etc., se oriente al polo de la agricultura que hoy en día se -- encuentra rezagado del proceso técnico, de la asistencia técnica, de obras de infraestructura, etc., ya que de seguir en la -- tendencia el costo de canalización de recursos será mayor, debido entre otras causas al índice de inflación de los últimos -- años. Además, las crecientes necesidades de alimentación pro-- ducto del crecimiento demográfico demandarán día con día una mayor cantidad de productos básicos, principalmente.

Este punto puede considerarse cuestionable, sin embargo se argumenta como un elemento que puede dinamizar al sector atenuando en el corto plazo las necesidades de gran parte de los terrenos susceptibles de una mejor explotación y en el mediano y largo -- plazo revertir el proceso tanto de polarización como de sustitución de cultivos.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que el país no te-- nía para este período un claro conocimiento del proceso de pla-- neación; se emprendía en 1976 la Reforma Administrativa adaptando la planeación en tres ámbitos; global, sectorial y estatal. Se difundía una metodología para la planeación, se elaboraban -- diversos planes y programas nacionales que atendieron aspectos de la vida nacional en sectores tales como: agropecuario, pes-- quero, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano y vi-- vienda, ciencia y tecnología que confluyeron al Plan Global de

Desarrollo 1980-1982, que concibió la posibilidad real de ordenar un Sistema Nacional de Planeación reorganizando los instrumentos al alcance del Estado para el logro de los objetivos nacionales.

Sin embargo, del análisis de la experiencia de planeación, se desprende que se concebía ésta, como una etapa diferente de la programación, presupuestación y evaluación. Lo que provocó autonomía entre los planeadores, programadores, presupuestadores y evaluadores, propiciando así que lo programado pudiera ser -- distinto de lo planeado y lo presupuestado diferente de lo programado.

Por lo que además se argumenta que es necesario visualizar el -- proceso de planeación en un esquema conjunto; es decir, programar, presupuestar, controlar y evaluar como parte de un mismo -- proceso.

Asimismo, es importante superar las improvisaciones entre la -- planeación global, sectorial y estatal y definir los mecanismos e instancias de articulación.

Procurar que todos los instrumentos de alcance sectorial se -- apliquen eficazmente, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades nacionales y evitar que se contrarresten entre sí. Así como tomar en cuenta el alcance de las políticas y acciones de corto plazo en las perspectivas del mediano y lar

go plazo y evitar que se realicen esfuerzos que dupliquen tareas en ciertas regiones del país.

La planeación no debe tomar en cuenta sólo la magnitud de las acciones (gasto, inversión, crecimiento), sino también su sentido cualitativo, su impacto en la sociedad y el medio ambiente, así como su orientación a prioridades y objetivos.

Finalmente, se puede señalar que la administración 1982-1988, posterior a la que nos ocupó, logra avances importantes en la materia, a través de la formulación del Sistema Nacional de Planeación Democrática\* que concibió el proceso de planeación como un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y sus programas de mediano plazo vinculando el corto, mediano y largo plazo. Además, define los instrumentos, mecanismos e instancias de articulación en los ámbitos de la planeación, así como para cada una de las etapas del proceso, y los mecanismos, áreas y niveles de participación de los sectores público, privado y social, a través de las vertientes de obligación, coordinación, concertación e inducción.

En particular, la política sectorial se encuentra inscrita dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo, del cual se derivan los programas de mediano plazo que atienden las prioridades nacionales desagregando y detallando los planteamientos y orientaciones generales del plan.

\* Este Sistema se encuentra vigente al no concluirse aún las modificaciones para la presente administración.

Consecuentemente, los programas sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o de la sociedad, que es atendido por una dependencia, también dentro del marco normativo del Plan Nacional. Asimismo, se generan programas estratégicos que se dividen en regionales y especiales, así como los programas institucionales.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer dentro del contexto de la planeación, principalmente en lo que se refiere a la participación social de los sectores público, social y privado, al encontrarse en sus integrantes la expresión real de sus necesidades, además, que su fomento conlleva a la corresponsabilidad de las acciones entre los agentes involucrados, que sin duda constituye el elemento para la optimización de los recursos.

## BIBLIOGRAFIA.

- Aguilar, V. Alfredo y Mendoza G. Ernesto. Legislación Agropecuaria. México, Ed. Limusa, 1982, pp. 212.
- Banco de México, Información Anual 1982. México, 1983, pp.274.
- Bartra, Armando. Los Herederos de Zapata. Movimientos Campesinos Posrevolucionarios en México. México, - Ed. Era, 1985, (Problemas de México), pp. 164.
- Cámara de Diputados. Ley de Fomento Agropecuario, en Legislación para Producir más Alimentos, México, - -- PRONASE, 1981, pp. 140.
- Cámara de Diputados. Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesina, en Legislación para Producir más Alimentos, México, PRONASE, 1981, pp. 140.
- Cámara de Diputados. Reformas a la Ley Federal de Reforma -- Agraria, en Legislación para Producir más Alimentos, México, PRONASE, 1981, pp. 140.
- Cámara de Diputados. Reforma al Código Penal, en Legislación para Producir más Alimentos, México, PRONASE, - 1981, pp. 140.
- Castell, Cancino Jorge y Rello Espinoza Fernando. "Desventuras de un Proyecto Agrario: 1970-1976" Trimestre Económico. México, F.C.E., 1981, No. 39, -- pp. 613-638.
- Comisión Económica para América Latina. Caracterización de la Política Agrícola Mexicana en los Diferentes -- Periodos de los Años 20's a los 70's. México, 1981, pp. 78.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Programa de Desarrollo Agropecuario y Forestal, 2a. ed., México, - Ed. C.N.C.T., 1979, pp. 126.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ed. Porrúa 1985, pp. 159.

Hewitt, Alcántara Cynthia de. La Modernización de la Agricultura. 3a. ed., México, Ed. Siglo XXI, 1982, --- pp. 319.

López, Lazo Marco Antonio. ¿Agricultura para el Desarrollo o Desarrollo para los Agricultores?. México, -- 1972, pp. 4.

López, Portillo José. El Pensamiento Agrario del Presidente - José López Portillo. México, S.R.A. 1976, pp. 129.

López, Portillo José. Palabras y Hechos 1976-1982. México, - SPP. 1982, (Colección de Documentos para la Evaluación del Sexenio 1976-1982), pp. 228.

López, Portillo José. Sexto Informe de Gobierno, Informe Complementario. México, Presidencia de la República, 1982, pp. 534.

Cassio, Luiselli F. y Mariscal O. Jaime. La Crisis a partir de 1965". Trimestre Económico, México, F.C.E., -- 1981, No. 39, pp. 439-455.

Madrid, Hurtado Miguel de la. Cuarto Informe de Gobierno 1986 Anexo Estadístico. México, Presidencia de la República, 1986, pp. 657.

Madrid, Hurtado Miguel de la. Primer Informe de Gobierno. --- Sector Agropecuario y Forestal 1983. México, - Presidencia de la República, 1983, pp. 541.

Montes de Oca, Luján Rosa Elena y Rello Espinoza Fernando. -- "Hacia un Proyecto Alimentario Diferente -Líneas mientos, Obstáculos y Perspectivas". Comercio Exterior, México, Vol. 32, No. 2, Feb. de 1982, pp. 172-180.

- Montes de Oca, Luján Rosa Elena. "La Cuestión Agraria y Movimiento Campesino: 1970-1976", Trimestre Económico, México, F.C.E., 1981, No. 39, pp. 589-613.
- Rello, Espinoza Fernando y Montes de Oca Luján Rosa Elena. "Acumulación de Capital en el Campo Mexicano", Cuadernos Políticos, México, 1975, No. 2, pp. 61-76.
- Renard, Marie Christine. Las Transnacionales y la Crisis Agrícola en Memorias del Primer Seminario Nacional de Sociología y Desarrollo Rural, Tomo I, México, -- Ed. UACH, 1980, pp. 588.
- Robledo, Esparza Rosa María. La Crisis Agrícola en México 1965-1980. Monterrey N.L. Tesis 1983.
- Rojas, Soriano Raúl. Guía para Realizar Investigaciones Sociales. México, UNAM, 1981, pp. 274.
- Salinas, de Gortari Carlos. Producción y Participación Política en el Campo. México, UNAM, 1980, pp. 320.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Evaluación del Programa Agropecuario y Forestal 1980. México, - S.A.R.H., 1980, pp. 134.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Plan Nacional Agropecuario y Forestal 1978, México, S.A.R.H., - 1977.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1977. México, --- S.A.R.H. 1976.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1979, México, -- S.A.R.H., 1978.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, Comercio Exterior de México, Informe Preliminar Enero-Octubre de 1983. Vol. VI, No. 10, México, 1984, pp. 64.

- Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Tomo de Resultados Generales. México, 1983, pp. 164.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. El Ejecutivo ante el Congreso 1976-1982. México, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, 1982, pp. 241.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. El Papel del Sector - Público en la Economía Mexicana. México, Talleres de la Dirección General de Integración y Análisis de la Información, 1982, pp. 128.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. El Sistema Bancario - y Financiero en México 1970-1982. México, INEGI, 1984, pp. 329.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Estadísticas Históricas de México, Tomo I, México, 1985, pp. 490.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Estadísticas Históricas de México, Tomo II, México, 1985, pp. 864.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Legislación y Documentos Básicos 1976-1982. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Tomo II, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982, pp. 398.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Legislación y Documentos Básicos 1976-1982. Sistema Alimentario -- Mexicano. Tomo III, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982, pp. 176.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de - Planeación Democrática. Principios y Organiza-- ción. México, Talleres Disigraf S.A., 1985, pp. 116.
- Solis, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectiva. 11a. ed., México, Ed. Siglo XXI, - 1981, pp. 316.