INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA, IICA.

ESTUDIO SOBRE POLITICAS DIFERENCIADAS DE DESARROLLO RURAL; EL CASO DE MEXICO.

CONSULTOR;

ALEJANDRO ENCINAS RODRIGUEZ.

PROGRAMA III

PROYECTO 610

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

ESTUDIO SOBRE POLITICAS DIFERENCIADAS DE DESARROLLO RURAL EL CASO DE MEXICO.

CONSULTOR: ALEJANDRO ENCINAS RODRIGUEZ.

PROGRAMA III
PROYECTO 610

COLABORARON EN LA ELABORACION DEL PRESENTE ESTUDIO:
URIEL JARQUIN, CARMEN RODRIGUEZ Y FELIPE ZERMEÑO.

INDICE:

I. PRESENTACION.

Entre el 28 de noviembre y el 2 de diciembre de 1988, en la sede del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en San José, Costa Rica, se realizó el Seminario sobre Políticas Diferenciadas de Desarrollo Rural, donde se presentaron los términos de referencia para llevar a cabo un análisis comparativo sobre el tema en siete paises de America Latina (Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Perú) para formular propuestas y recomendaciones que se harán llegar a los distintos gobiernos latinoamericanos para el tratamiento de la problemática que aqueja a los productores campesinos de escazos recursos.

Trás una fructifera discusión se delinearon los objetivos de la investigación y las bases para definir el tratamiento específico de los estudios de caso, planteandose como objetivos generales:

1. Identificar y precisar las condiciones mínimas para desarrollar una política diferenciada a partir de la sistematización y síntesis de las experiencias implementadas por el sector público respecto al desarrollo rural, cuyos beneficiarios sean pequeños productores rurales campesinos, minifundistas o asalariados agrícolas temporales; y

2. Evaluar la experiencia más avanzada de desarrollo rural integral y como se relaciona ésta con una política diferenciada, para lo que se evaluarán las experiencias hasta ahora desarrolladas en función de establecer lineamientos para la generación de este tipo de políticas y el establecimiento de una nueva forma de relación de los campesinos con el Estado.

Para ello se pretende:

A. Identificar las condiciones mínimas y los elementos condicionantes para impulsar con éxito una política diferenciada a partir de ubicar dentro de las políticas de desarrollo rural integral su relación con la política general y sectorial, su relación entre políticas y recursos asignados y su relación en el contexto de la crisis; y

B. Evaluar desde la lógica campesina este tipo de políticas, reflexionando sobre las restricciones que impone la crisis y sus condicionantes en la implementación de una política diferenciada.

II. MARCO CONCEPTUAL.

Para lo fines del presente estudio, se entiende por DESARROLLO RURAL "aquellas políticas o programas que buscan modificar las condiciones estructurales que afectan a los campesinos. Es decir, políticas que implican las atención a problemas que si bien se expresan de manera localizada, tienen un origen estructural.

Así, el desarrollo rural implica una visión de la producción y reproducción de los pequeños productores campesinos, no sólo para lograr su bienestar, sino para fortalecer su participación en los distintos ámbitos de la sociedad.

En este contexto, desarrollo rural se diferencia de desarrollo agrícola, en el sentido que éste último se limita expresamente a los aspectos productivos agropecuarios". (1)

Por otro lado, se consideran POLITICAS DIRIGIDAS A LOS CAMPESINOS "aquellas políticas implementadas por el Estado a partir de una imágen-objetivo sobre los campesinos y su situación, buscan modificarla a fin de adecuar dicha situación a los fines del Estado o a paliar las condiciones de extrema pobreza.". (2)

Hasta ahora, estas políticas no forman parte de una concepción sistemática del desarrollo rural ya que, en el mejor de los casos, se limitan a acciones puntuales o aisladas con una cobertura limitada, sin llegar a constirtuirse en políticas promovidas por el Estado y dirigidas a los campesinos, que reconozcan la existencia del sujeto y la necesidad de un tratamiento especial, a fin de incidir en la producción y reproducción de las unidades campesinas, su fortalecimiento e integración.

Así, las POLITICAS DIFERENCIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL, "son políticas que parten del reconocimiento de las caracteristicas específicas del campesinado, de los pequeños productores, de la sociedad rural en que se desenvuelven y de su vinculación con la economía y la sociedad en su conjunto",(3) y que a partir de ello pretenden modificar dichas condiciones, particularmente aquellas vínculadas a una relación asimétrica con el resto de la sociedad.

Estas políticas se caracterizan porque reunen algunas de las siguientes caracteristicas:

a) Forman parte de una propuesta de desarrollo económico y social global a partir de la cual se articulan de forma sistemática un conjunto de políticas, programas y acciones.

b) Tienen una cobertura nacional, considerando las especificidades regionales, ecológicas, étnicas, etc.

c) Tienen una permanencia en el tiempo, en el que se distinguen acciones de corto, mediano y largo plazo, con una perspectiva dinámica en la que las acciones se deciden en función de la retroalimentación desde las transformaciones que ocurren entre los campesinos.

d) Se basan en la participación productiva, gremial y política de los campesinos y pequeños productores, y buscan fortalecer sus organizaciones y su acceso al poder.

e) Se implementan a través de un sistema institucional organizado

tanto a nivel nacional, como regional y microregional; y

f) Se le asignan recursos financieros acordes con las necesidades del programa y cierta redistribución de la riqueza social.

En este contexto se analizarán las políticas implementadas en el periódo 1970-1988, haciendo una reflexión sobre las acciones implementadas en el periódo, concentrando el análisis en la crisis de los años 80.

Para la selección de los planes y programas analizados se consideraron, junto a los elementos arriba señalados, los siguientes criterios:

a) Institucionalidad. b) Recursos asignados. c) Cobertura. d) Nivel de participación campesina; y e) Temporalidad o permanencia.

III. EL SECTOR AGRICOLA MEXICANO EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA.

A diferencia de los primeros años de la posguerra, México enfrenta en los años setenta una profunda crisis económica, que se mantiene e incluso se agudiza cuando se acerca en final de la presente década.

Esta crisis tiene entre sus principales causas el insuficiente crecimiento económico y las deficiencias en el modelo de desarrollo adoptado en el país durante los últimos cuarenta años.

Para comprender esta situación es menester realizar una evaluación del comportamiento de la economía en su conjunto y en especial del desempeño del sector agrícola, considerado clave para reencontrar el camino del crecimiento.

De ahí, que analizar los principales problemas que enfrenta el agro nacional es condición necesaria para percibir de manera precisa, la capacidad para recuperar el crecimiento y los niveles de bienestar social.

Una primera evaluación del sector agropecuario y en especial del agrícola durante las últimas dos décadas nos permite hacer algunas consideraciones:

1. La situación del campo mexicano en los años setenta contrasta diametralmente con la observbada en el periódo 1945-1965. Esta diferencia se manifiesta no sólo en los menores ritmos de crecimiento de la producción agrícola, sino también en la creciente incapacidad para responder a la demanda de alimentos en el país.

Del mismo modo, durante estos años se evidencia la desarticulación entre la agricultura y la industria, situación que propicia el estancamiento de la primera en beneficio del auge urbano-industrial del país.

Ello condujo a la caída en las tásas de crecimiento de la agricultura y a que el sector generara menores excedentes para el funcionamiento del aparato económico, a pesar de que continuaba absorviendo a cerca del 30 por ciento de la población económicamente activa del país.

De igual forma, en el periódo que va de 1970 a 1980, se generaron cambios sustanciales en la demanda de productos agropecuarios, y por lo tanto en la producción de los mismos. Estos cambios provocaron el desplazamiento del cultivo de granos básicos a favor del cultivo de insumos para la ganadería y la agroindustria.

Estos hechos llevaron a considerar al periódo 1965-1978 como el de la primera gran crisis alimentaria del país.

2. Durante el periódo 1978-1981, la economía nacional tuvo un breve periódo de crecimiento debido al despegue de las exportaciones petroleras.

En esos años, el producto agrícola y pecuario en su conjunto se incremento por encima del rítmo de crecimiento de la población y los precios relativos permitieron, a diferencia de los años anteriores, capitalizar en alguna medida al sector.

Sin embargo,y pese a dos años de buenas cosechas la dependencia alimentaria prevaleció, agudizandose con el estallido de la crisis que en 1982 se presentó como consecuencia de la crisis financiera internacional, la caída en los precios internacionales del petróleo y la vulnerabilidad de la economía mexicana.

Ello significo para el sector agrícola el estancamiento de los rítmos de producción y la restricción de recursos para crecer, con lo que se complica su ya deteriorada capacidad para atender la demanda de alimentos para más de 70 millones de habitantes.

Esta situación se agudizó con la política implementada en el sector, que permitó que los grandes agricultores se constituyeran en los beneficiarios de los escasos incentivos para el crecimiento, aprovechando el abaratamiento de la mano de obra, el acceso al crédito y el apoyo gubernamental, lo que polarizó aún más las relaciones sociales y productivas en el campo en detrimento del sector social de los productores, representado por ejidatarios, comuneros y propietarios minifundistas, quienes absorvieron el endeble crecimiento con un elevado costo social.

LOS AÑOS SETENTA.

La crisis que se presenta en la agricultura mexicana a mediados de los años sesenta, marca el fin del llamado "milagro mexicano".En esas fechas, las condiciones de crecimiento del país se debilitan, lo que obliga a replantear el modelo de crecimiento económico y la participación estatal en la rectoría económica.

Estos años marcan también la terminación de la fase de crecimiento sostenido de la agricultura, que entre 1946 y 1966 mantuvo un rítmo de entre 5 y 6 por ciento de promedio anual, y el inicio de una etapa critica donde los niveles de producción son inferiores a las tasas de crecimiento de la población.

Esta situación ocasionó una reducción en la disponibilidad mensual de productos agrícolas por habitante, pues mientras en 1970 era de mil 122 pesos, para 1979 fue de mil 019, es decir, 103 pesos menos, lo que representó una caída del nueve por ciento. (Ver cuadros No. 1 y 2)

Asimismo, mientras la agricultura había generado grandes exedentes para cubrir los desequilibrios en la balanza comercial, a la que llegó a aportar hasta el 50 por ciento de las exportaciones totales, durante los años setenta esta transferencia se reduio, al grado que en 1979 las exportaciones del sector representaron apenas el 20 por ciento del total de las exportaciones.

Por su parte, la imoprtación de granos se elevó en más del 51 por ciento, destacando el caso del trigo que pasó de un volumen de mil 130 toneladas importadas en 1970 a 5 mil 331 en 1976.

Así, la balanza comercial del sector sufrió un profundo deterioro, pues mientras a principios de la década su saldo era de 6 mil 927 millones de pesos, cinco años más tarde fue apenas de 155 millones de pesos en términos reales, es decir, 97.8 por ciento menos (a precios de 1970), lo que se tradujo en la incapacidad de la agricultura para cubrir las deficiencias de financiemiento del resto de la economía. (Ver cuadros No. 3, 4 y 5)

La crisis se reflejó también en el estancamiento de la superficie cosechada, la que a pesar de ser menor a la de 1966 en un 7 por ciento, de 1970 a 1980 se mantuvo practicamente sin alteración. Siendo las áreas destinadas a la producción de básicos la más afectada, debido a la sustitución de cultivos, pues ésta disminuyó en un 10.3 por ciento mientras que la cosechada en oleaginosas y otros cultivos, (como soya y alfalfa), aumentaron en 22.3 y 400 por ciento respectivamente. (Ver cuadro No. 6)

Simultaneamente, la agricultura de temporal registró una dismunución neta en su superficie cosechada, presentandose las reducciones más significativas en los cultivos tradicionales, mientras la agricultura de riego incrementó notoriamente su superficie cosechada.

Esta heterogeneidad al interior del sector se relaciona directamente con la tenencia de la tierra y los diferentes niveles de ingreso de los productores, presentandose en estos rubros el mayor contraste en el México rural, caracterizandose la estructura agraria del país por el alto grado de concentración de la tierra y los recursos productivos.

En cuanto a los niveles de producción, la de granos básicos disminuyó, de 1970 a 1979 en un 8 por ciento, mientras que los cultivos destinados a las actividades ganaderas y agroindustriales se elevaron casi en un 50 por ciento.

Así, en 1979 se obtuvo una producción de maíz que apenas representaba el 95 por ciento de la obtenida a inicios de la década, mientras la de frijol, cayó en 14.5 por ciento. Por su parte, la producción de sorgo y soya aumentó en 45.2 y 229 por ciento respectivamente. (ver cuadro No. 7)

Por otro lado, mientras que de 1945 a 1966 se ampliaron las superficies cultivadas de riego y temporal, en estos años la superficie de temporal cáe drasticamente y el riego llega a conformar una parte muy importante del total y en consonancia, la agricultura comercial se fortalece en demérito de la agricultura campesina, redefiniendose la importancia relativa de las distintas regiones y la integración geográfica del sector. (4)

Más aún, el apoyo oficial se canaliza hacia la agricultura de riego y comercial, a través de las instituciones relacionadas con el crédito, la comercialización y la asistencia técnica.

Podría decirse que el estancamiento en la superficie cosechada y la incapacidad para incorporar nuevas tierras a la producción de básicos, es resultado de las contradicciones socio-políticas que se presentan durante esos años y al precario desarrollo tecnológico, frenado por las limitaciones económicas despues de la revolución verde, que impidió la óptima utilización de la superficie susceptible de cultivo.

En cuanto los niveles de productividad, contrastan los resultados obtenidos en el sector en relación a las otras actividades productivas, presentandose durante la década una tendencia de deterioro creciente en la agricultura, lo que aunado a la falta de incorporación de nuevas tierras al cultivo, constituyeron las principales limitantes para el crecimiento.

En estos años se observan dentro del sector serios desequilibrios entre las áreas de riego y las de temporal. Ya que para finales de la década de los setenta, la superficie cosechada de riego, que representaba el 26 por ciento de la superficie cultivada total, generó casi el 49 por ciento de la producción, mientras que las tierras de temporal aportaron unicamente el 51.2 por ciento de la producción en el 74 por ciento de la superficie. Estableciwendose una relación favorable al riego de 3 a 1 en los niveles de productividad.

Es así como las limitaciones para abrir la frontera agrícola y la baja productividad evitaron que la agricultura pudiese elevar sus niveles de crecimiento, a lo que se sumaría la falta de recursos públicos destinados al sector y la desigual articulación entre el campo y los demás sectores productivos, que se favorecieron con la desigual relación de precios.

El congelamiento de precios en los granos básicos durante el "milagro mexicano" y su estancamiento en los inicios de la década, provocó que estos fueran insuficientes para cubrir los costos de producción. Tan sólo en 1974 el precio de garantía del maíz era apenas comparable al de nueve años antes, mientras que el índice de precios al consumidor, en el mismo periódo, se había elevado en cerca del 70 por ciento. (ver cuadro No. 8)

En este lapso, los precios de garantia establecidos por el gobierno federal funcionaron como precios tope, lo que provocó la transferencia de recursos de la agricultura al resto de la economía, en especial de la agricultura de temporal.

Por ejemplo, el precio del maiz en 1979 fue de 2 mil 944 pesos por tonelada, apenas uno por ciento más que el precio del producto en 1970 en términos reales. En el caso del frijol, su precio en 1979 era de 6 mil 557, 21 por ciento más que en 1970, el del trigo fue apenas mayor en 2 por ciento y el del arroz fue menor un 7 por ciento en el mismo periódo.

En contraparte, productos como soya y semilla de algodón tuvieron precios que, en términos reales, se elevaron en una proporción superior a la de los granos básicos. (Ver cuadro No. 9)

En cuanto al crédito otorgado y el subsidio a insumos, estos fueron destinados principalmente a los grandes productores, en virtud de que el grueso de los recursos se concentraron en las áreas de riego, particularnmente donde no se presentaban litigios por la tierra.

Esta situación condujo a que los niveles de vida en el campo mostraran severos retrocesos. Ya para 1975 el consumo de alimentos promedio mensual por familia en el medio rural, si bien eran superiores respecto al consumo urbano de maíz, en trigo, carne de res, leche y derivados, la diferencia era sustancial.

Así, por cada kilo de trigo consumido en el medio rural, en la ciudad de consumian 2.7 kilos; por cada 2.2 kilos de carne en el campo, 2.7 en la ciudad, y por cada 10.4 kilos de carne, 46.7 kilos en las urbes. (Ver cuadro No. 10)

En lo que a educación y salud se refiere, las tendencias al rezago se mantuvieron. En 1979 los maestros que laboraban en el medio rural representaban apenas el 70 por ciento de los que laboraban en el medio urbano y la población derecho-habiente rural del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) era tan sólo el 9 por ciento de los derecho-habientes totales.

En cuanto a la inversión realizada en el sector, cabe señalar que aún y cuando se mantuvo una tendencia de crecimiento positiva, esta no fue homogenea entre el subsector agrícola y pecuario, ya que mientras permaneció constante en el primero, se elevó considerablemente para la ganadería.

Los setentas significaron así para el país, la aparición de la primera gran crisis agroalimentaria y la agudización de las contradicciones en el funcionamiento de la economía nacional.

En esos años la agricultura enfrentó cambios profundos en el modo de producir, distribuir y consumir alimentos, marcando más la polarización inter e intrasectorial.

El periódo dió cuenta de la inexistencia de una integración productiva entre los sectores, cuya interrelación radica más en los flujos y transferencia de exedentes que en una articulación productiva real.

En los últimos años de la década los niveles de crecimiento del producto nacional se elevaron al igual que en el sector agropecuario, resultado, principalmente, del auge petrolero y de la aplicación de una política económica "expansionista" que, sin revertir los desequilibrios fundamentales del sector, permitió un respiro dentro de la crisis.

Con el establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) se buscó estimular la producción agropecuaria, lo cual se logró con relativo éxito, pues ferenó el deterioro creciente de los precios agrícolas, fomentó la producción de básicos y destinó crecientes recursos a la producción.

Sin embargo no enfrentó la problemática estructural que dió origen a la crisis pues permanecieron inalteradas las relaciones de producción en el sector, prevaleciendo como grupo dominante el de los grandes agricultores, en contraposición a la mayorría de los población rural que no disponía de los recursos y niveles de organización suficientes para aprovechar los recursos que el SAM generó. (Vease el capitulo donde se evalua este programa)

Así se ingresa a la década de los ochenta, con una agricultura debilitada y sin expectativas para su desarrollo.

LOS AÑOS OCHENTA.

El inicio del nuevo regimen, encabezado por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en diciembre de 1982, enfrentó severas limitaciones: la imposibilidad del país para enfrentar sus compromisos externos, la urgente necesidad de controlar la inflación y recuperar el crecimiento y una fuerte tensión social en el agro.

Para superar esta situación el gobierno se propuso impulsar una serie de modificaciones al funcionamiento económico tradicional y sobre todo modificar el márgen de maniobra del sector público en la economía.

Se pretendió contener la inflación y el estancamiento en la producción con una política de corte recesivo que afectó a todos

los sectores de kla economía y en especial a a aquellos que en la década anterior mostraron dificultades en su funcionamiento.

En el caso del sector rural pese a que el nuevo gobierno reconoció serias dificultades en su funcionamiento y la inexistencia de una estratégia integral para enfrentar dicha problemática, los instrumentos y medidas que adoptó poco ayudaron a superar la crisis.

Entre los objetivos que se plantearon para el sector se buscaba mejorar el bienestar social de la población rural a partir de impulsar una reforma agraria integral, elevar la producción y productividad e incrementar el empleo y el ingreso de la población, con base a la transformación de las estructuras económicas y sociales, propiciando la participación organizada y la plena utilización de los recursos naturales y financieros con criterios sociales de eficiencia, permanencia y equidad, fortaleciendo la integración con el resto del país. (Ver el capitulo relativo al PRONADRI)

Pese a ello, durante el periódo 1982-1988 se mantuvieron las caracteristicas fundamentales de la década anterior.

En el terreno de la producción, el producto agropecuario reflejó una tasa de crecimiento promedio anual de 1.2 por ciento en términos reales, la agricultura de 1.5, la ganadería de 1.2 y la silvicultura de 0.5 por ciento, muy por debajo del crecimiento de la población.

En el mismo periódo la producción de básicos creció en un promedio de anual de 0.8 por ciento, mientras que cultivos como el sorgo y la cebada crecieron en cerca del 3 por ciento.

Como resultado de estas variaciones, el producto agropecuario por habitante, hasta 1987 fue inferior al de principios de los años setentas, ya que durante los últimos siete años el sector no pudo generar los productos necesarios para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de los, ahora, más de 81 millones de habitantes, reduciendose el producto por habitante a mil 049 millones de pesos, monto inferior al de principios de la década anterior.

Al analizar el comportamiento de los productos agrícolas en estos años, destaca que la producción de granos básicos en 1987 fue inferior en 11.6 por ciento a la de 1981, en especial la de maíz que fue apenas el 80 por ciento de la producida siete años antes. Por igual, el frijol representó las tres cuartas partes respecto a la de principios de la década.

Considerando que el consumo aparente de maíz es igual al de 1986, se tiene que las importaciones representaron el 25 por ciento del consumo nacional aparente, en tanto que a principios de lós ochentas ascendía a 16 por ciento.

Esta situación es más clara al observar las variaciones en la producción de básicos durante el periódo 1981-1987, donde las tasas de crecimiento de la producción de trigo, maíz, frijol y arroz, variaron en 38.2 por ciento, menos 20.2, menos 23.2 y menos 9.3 por ciento respectivamente.

El crecimiento promedio anual de variación de estos productos demuestran que la producción de básicos se mantuvo por debajo de la demanda, lo que propició el incremento de las importaciones, o bien, que se abatió el consumo.

"En 1981 la producción nacional de granos principales ascendió a 27.2 millones de toneladas. De ellos, 19.8 millones de toneladas fueron granos destinados primordiaomente al consumo humano directo (maíz, frijol, trigo y arroz). Estas cífras representaron una producción por persona de 381 Kg. de toda clase de granois principales y de 278.0 Kg. de granos diorectamente alimenticios. En 1987, en cambio, la producción de todos los granos principales...ascendió a 24.4 millones de toneladas (10 por ciento menos que en 1981) y la de granos de consumo humano directo fue de 17.5 millones de toneladas, 12 por ciento inferior a la producción de 1981. (5)

Por su parte, productos forrajeros como sorgo y soya mantuvieron la tendencia positiva expresada en la decada pasada con variaciones del 8.4 y 31.0 por ciento respectivamente.

Por otro lado, las exportaciones agropecuarias representaron en 1988 el 8.2 por ciento de las exportaciones totales y las importaciones del sector el 9.2 por ciento del total.

Así, aunque a finales de 1988 se continua con un saldo favorable en la balanza comercial agropecuaria, sus caracteristicas son distintas a las de años anteriores, pues el 30 por ciento de las importaciones correspondieron a maíz y frijol.

Sin embargo, es preciso señalar que aunque se logra reducir la dependencia en los casos de trigo y frijol, esta reducción responde más a la caída en los niveles de consumo nacional aparente , que en el caso del frijol disminuyó en 41 por ciento, que a un fortalecimiento de la capacidad productora del agro.

Al mismo tiempo, durante esta década la superficie cosechada destinada al cultivo de granos, si bien fue superior a la cosechada en sus primeros años, no alcanzó los niveles de 1970. Lo que no ocurre con el sorgo y la soya. (Ver cuadro No. 6)

Otro factor que ha influido en el deterioro de la producción agrícola, ha sido el comportamiento desventajoso de los precios de garantía y de los insumos para el sector.

En los últimos años los productos agropecuarios han tenido incrementos inferiores a los del resto de las materias primas, mientras que los insumos requeridos por el sector observaron

incrementos que colocaron a los costos por encima de los ingresos obtenidos por la venta de las cosechas. (Ver cuadros Nos. 8 y 9)

En cuanto a los apoyos ala producción a través del crédito, el aseguramiento y la asistencia técnica se observaron las tendencias siguientes:

El crédito optorgado hasta 1987 cayó en términos reales respecto a 1980 en cerca del 52 por ciento. Paralelamente, la contracción en el crédito repercutió en menores niveles de producción., pues mientras en 1980 se destinaba al sector el 14 por ciento del crédito total, para 1987 se canalizó unicamente el 3 por ciento. (Ver cuadros Nos. 12, 13, 14 y 15)

Esta política propició que la superficie asegurada en 1987 fuera inferior a la de 1982, ya que, por ejemplo, la superficie habilitada para granos básicos varió respecto a 1982 en menos 15 por ciento en el caso del frijol; menos 14 por ciento en el trigo y menos 10 por ciento en el caso del maíz.

Por otro lado, la superficie habilitada por BANRURAL en 1988 fue practicamente igual a la de 1980, más si se observa la superficie habilitada para básicos en zonas de riego, ésta ha disminuido en cerca del 13 por ciento. (Ver cuadro No. 11)

Respecto al gasto público destinado al Desarrollo Rural, la política gubernamental invirtió las prioridades planteadas al inicio del sexenio, atendiendo fundamentalmente el débito externo.

Así, el gasto destinado al Desarrollo Rural ascendió en 1988 a 4,761 miles de millones de pesos, lo que representa en términos reales una caida del 77 por ciento respecto a 1982. Es decir, el gasto destinado al sector representó sólo el 2 por ciento del Gasto Total, mientras que siete años antes representaba el 7.3 por ciento del total.

Esto significa que durante 1988 se otorgó al sector un presupuesto equivalente al 3 por ciento del destinado al pago del servicio de la deuda, cuando en 1981 esta relación era del 18 por ciento, (Ver cuadro No. 16)

Así la reducción del gasto no sólo impidie recuperar la producción, que en 1988 fue similar a la de 1987, sino crear las bases para capitalizar al sector y convertirlo en eje del desarrollo, atendiendo las demandas crecientes de la sociedad rural.

EL SUBSECTOR CAMPESINO.

A partir de los años setenta, el movimiento campesino del país inició una etapa de reanimación en su lucha y recomposición orgánica, caracterizada por la diversidad de sus acciones y el surguimiento de un novedoso movimiento regional que ha dado lugar a nuevas formas de estructuración del campesinado.

Esta diversidad del movimiento, se corresponde con el propio carácter multiforme de la lucha y la organización campesinas, de sus demandas y diferentes circunstancias étnicas, regionales, sociales y culturales.

Lo que se ha acompañado de una amplia movilización reivindicativa, que lleva a que en nuestro país se realice una acción campesina reivindicativa cada dos días: marchas, plantones, toma de tierras o dependencias gubernamentales, mitines, etc. (6) Encinas y Rascón, Rep. y Cron.

La movilización campesina, más que un estado permanente de agitación, se ha convertido en en un "estado latente y acumulativo que cristaliza en un conjunto de instituciones, una tensión permanente entre las potencialidades humanas y las barreras -institucionales, sociales, políticas, culturales, de todo tipo-, que impiden su expresividad". (7) Gordillo Leviatan.

Ello ha dado lugar en las últimas dos décadas a un proceso de reorganización del campesinado, en el que se han configurado dos grandes corrientes: la oficial, representada principalmente por la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Central Campesina Independiente (CCI), ambas afiliadas al Partido Revolucionario Institucional, y la denominada "independiente", que rompe con el esquema de organización corporativa, que a manera de central única mantenía la CNC, abriendose paso la recomposición de fuerzas y el surgimiento de organizaciones regionales y nacionales, cuyo antecedente más importante es la creación en 1963 de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, (CIOAC). (8) Encinas et al. Rep de Coy.

Dentro de este ciclo de reorganización encontramos diferentes tipos de agrupamientos constituidos al márgen del esquema corporativo oficial, algunos de los cuales han realizado importantes esfuerzos para constituirse en organismos nacionales y constituyen frentes amplios que le han permitido formas de coordinación, como es el caso de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) integrada en 1979 y la Unión General de Obrero Camopesino Popular (UGOCP) formada en 1987, cuyas acciones se han concentrado principalmente en la lucha por la tierra y el cese de la represión.

En este mismo ámbito encontramos organizaciones de carácter nacional, integradas como centrales nacionales como la CIOAC, organización que aglutina en su seno diversos contingentes sociales organizados de acuerdo a su papel dentro del proceso productivo: solicitantes de tierra, productores, obreros agrícolas e inclusive colonos.

En el terreno de la lucha productiva se han presentado avances organizativos sustantivos. Los más significativos son quizá, la Unión Nacional de Crédito de crédito de la CIOAC (UNCAFAECSA) y particularmenmte, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales

Campesinas (UNORCA), agrupamiento que aglutina a uniones de ejidos de gran importancia como la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y el Mayo en Sonora o la ARIC Libertad.

Otro sector de las organizaciones que se consideran independientes lo constituyen organizaciones como la Central Campesina Cardenista (CCC), filial del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), organización cuyo origen es la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) y que a raíz del proceso electoral para la sucesión presidencial de 1988, adoptó un carácter de mayor oposición respecto a sus práctica anterior vinculada fuertemente al sector gubernamental.

Por otro lado, existe una vasta gama de grupos y pequeñas organizaciones que no mantienen relación entre sí o con las organizaciones nacionales o regionales ya constituidas y que son sumamente vulnerables por el aislamiento en que se encuentran.

Sin negar los avances del movimiento democrático en el campo nacional, prevalece la dispersión entre la mayor parte de de los grupos campesinos y la ausencia de un frente campesino nacional. Situación que se complica con el papel dominante de las organizaciones oficiales mantienen a nivel nacional y en las regiones, por lo que el reto para esta corriente radica en la posibilidad de construir un frente campesino nacional, capaz de conducir políticamente al campesinado y desarrollar una dirigencia que, asumniendo la diversidad del movimiento, respete la presencia regional de las organizaciones y a sus direcciones naturales.

LOS EJES DEL MOVIMIENTO.

En este contexto, si bien la lucha por la tierra se mantiene como la principal demanda del movimiento social en el campo, el desarrollo de las luchas y sus modalidades de integración orgánica han configurando un espectro de movilización que da un sentido democratizador a la lucha agraria, configurandose al calor de las demandas y acciones de este movimiento un programa de reformas que más alla de la sola reivindicación de tierra, arriba a nuevos espacios de confrontación donde las reivindicaciones ciudadanas.

La lucha contra la represión y el autoritarismo, la lucha por recuperar el control del proceso productivo y la autogestión campesina, convergen con otras acciones como la lucha por convertir al municipio en cuerpo colegiado y de representación colectiva, de los órganos de gobierno campesinos y de otros espacios de participación hasta ahora vetados al campesinado por el control monolítico del esquema corporativo y de partido de Estado, caracteristico del sistema político mexicano.

En torno a esta recomposición orgánica y a la confluencia de las acciones se han expresado tres vertientes en las luchas campesinas recientes:

En primer lugar la tradicional lucha por la tierra se ha

constituido en un enfrentamiento contra el neolatifundio, lo que ha significado, además de la lucha contra el capital territorializado, el desmantelamiento de los mecanismos financieros, comerciales, de acaparamiento de insumos del capital industrial y de las políticas que han hecho de éste un espacio de la burguesía agraria que rebaza el simple acaparamiento de tierras.

Un segundo aspecto, es la lucha por la apropiación de del proceso productivo, la que implica definir el proceso de desarrollo rural en función del bienestar social del campesinado, de sus exigencias y del control de los mecanismos de asistencia técnica, comercialización, crédito y adquisición de insumos, sujetos a un proyecto de fortalecimiento y autogestión de las unidades campesinas para retener el exedente generado en ellas.

Se trata de un planteamiento alternativo a la privatización, e incluso a la estatización del campo, que propone el rescate del eiido como órgano de representación campesina, posibilitando su consolidación interna y el crear una base propia de acumulación para favorecer su autonomía financiera, técnica y comercial y, con ello, su autonomía política.

La autogestión campesina se concibe así como "un conjunto de prácticas sociales cuyo propósito es la disputa del excedente generado en el medio rural, en el terreno de los mercados y por medio del control del ciclo productivo". (9) Gordillo, ibid.

De esta forma, la lucha por la autonomía cuestiona la subordinación campesina al Estado y sus instituciones y "vincula la libertad con la igualdad al enfatizar el aspecto de igualdad en el ejercicio de los poderes". (10) Gordillo, Ibid.

Finalmente, destaca la lucha por la democratización de la sociedad rural, que comprende desde la reivindicación del autogobierno de los órganos campesinos y la libre elección de autoridades, ejidales o comunales, hasta la disputa por la participación campesina en todas las instancias de gobierno, particularmente en el municipio, espacio donde la lucha campesina reivindica sus derechos ciudadanos.

La emergencia de la lucha en este ámbito, da cuenta del tránsito del campesino-corporativo al campesino-ciudadano, al tiempo que es aqui, donde el movimiento se enfrenta a la respuesta más virulenta del sistema, a la violencia política y a la expresión más autoritaria del poder en México: el caciquismo.

IV. MARCO INSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO PARA EL DESARROLLO RURAL.

Siendo el Estado mexicano resultado de un movimiento armado en el que la participación campesina y las reivindicaciones agrarias fueron su principal sustento, éste ha creado una vasta y complicada red institucional de organismos y disposiciones legales, que por su profusión -y en ocasiones contraposición- han dado lugar a la existencia de un aparto burocrático ineficiente y a una legislación que dificilmente puede ser aplicada.

De esta forma permanecen vigentes por lo menos 30 ordenamientos con carácter de Ley, de las que se desprenden aproximadamente: 52 reglamentos, 36 tratados multilaterales, cerca de 400 decretos, 210 acuerdos y una serie de disposiciones diversas, que dan cuenta de la complejidad de las normas y disposiciones jurídicas que rigen el campo mexicano.(12) Legislación agropec SARH.+acotación.

Dentro de estas Leyes destacan la Ley Forestal (enero de 1960); la Ley Federal de Reforma Agraria (abril de 1971); la Ley Federal de aguas (enero de 1972); la Ley General de crédito rural abril de 1976, modificada en diciembre de 1985); la Ley del seguro agropecuario y de Vida Campesino (diciembre de 1980); la Ley Federal de Fomento Agropecuario (enero de 1981) y la Ley de Distritos de Desarrollo Rural (diciembre de 1987).

Como puede observarse la mayor parte de los ordenamientos vigentes han sido promovidos en las últimas dos décadas, lo que responde a que a partir de la crisis presentada en el sector agropecuario a mediados de los años sesenta el Estado mexicano inició la implementación de un conjunto de políticas y programas, no todos exitosos, para atender la problemática del campo mexicano y una vasta legislación en la materia.

De esa forma se promovieron nuevas leyes con el "propósito" de reafirmar la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo nacional, para lo que se adoptó la "planeación democrática" como instrumento para "el desarrollo justo y armónico", propiciando -se decía- el desenvolvimiento integral y equilibrado de los individuos, grupos y regiones.

Dentro de estas iniciativas destacan las adiciones al artículo 27 Constitucional, que confieren al Estado la responsabilidad de disponer las medidas para la expedíta y honesta impartición de la justicia agraria y para la promoción del desarrollo rural integral, "no sólo como actos fundamentales de justicia social, sino como condición necesaria para elevar la calidad del desarrollo nacional, en congruencia...para avanzar hacia una sociedad igualitaria y democrática". (13) Miguel de la Madrid, PRONADRI.

Así en 1983, el Desarrollo Rural Integral se elevó a rángo Constitucional añadiendose al artículo 27 Constitucional una fracción XX donde se obliga al Estado a promover "...las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expesirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerandolas de interés público" (14).

V. POLITICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL EN MEXICO.

ANTECEDEMTES:

EL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO, PIDER.

Dentro de las políticas de desarrollo rural integral implementadas en México, el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado (PIDER) representa el antecedente más importante.

El proyecto, establecido en 1973 durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Alvarez, se prolongó hasta 1983 cuando en el país se implementaba ya el llamado Sistema Alimentario Mexicano (SAM), y tenía como objetivos centrales: elevar el nivel de los ingresos, la producción y el empleo, y mejorar los servicios sociales para las zonas rurales pobres en 20 microregiones del país. (15)

Cada microregión abarcaba un promedio de 50 mil habitantes de escasos recursos, residentes en territorios que comprendía de dos a siete municipalidades rurales contiguas en la misma entidad federativa.

Estas fueron seleccionadas a partir de criterios en los que se buscaba el equilibrio entre los niveles de pobreza y las posibilidades de realizar actividades productivas que permitieran aumentar los ingresos. Estableciendose la meta de integrar durante el despliegue del programa hasta 100 microregiones.

COSTO DEL PROYECTO.

El Proyecto comprendía 4 tipos de componentes: productivos (70 por ciento): de apovo a las actividades productivas (20 por ciento); de infraestructura social (9 por ciento) y de actividades de seguimiento y evaluación (1 por ciento).

El costo incicial del proyecto era de mil 700 millones de dólares, los cuales se obtuvieron de un préstamo del Banco Mundial (110-ME), aprobado en mayo de 1975, el cual se ampliaría en un junio de 1977, para una segunda etapa en 225 millones de dolares, de estos últimos, 120 millones se obtuvieron de un préstamo del Banco Mundial (1462-ME), con los que se sufragaron 46 millones de dólares en divisas y el equivalente a 74 millones de dólares en moneda nacional. La contribución directa del Gobierno Federal ascendió a 129 millones de dólares, mientras que la contribución directa en efectivo de los beneficiarios fue de aproximadamente 7 millones de dólares.

El plazo real de ejecución fue de poco más de nueve años, siendo la fecha de cierre del Proyecto el 31 de enero de 1983.

COMPONENTES Y ORGANIZACION DEL PROYECTO.

Durante los primeros años de este programa las actividades se

concentraron en la construcción de un considerable volumen de infraestructura básica, en particular caminos, carreteras y obras de electrificación, al tiempo que se avanzó en la descentralización en la adopción de decisiones y ejecución de sus actividades, pues transfirieron algunas funciones de los organismos federales establecidos en la ciudad de México a los estados, através de los gobiernos estatales y municipales quienes desempeñaron una función más activa.

El PIDER, que originalmente formaba parte de la Secretaría de la Presidencia, fue trasladado a la Secretaría de Programación y Presupuesto, tras la creación de ésta en 1977, la que asumió la coordinación general de las actividades y organismos involucrados, entre los que destacaban la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH; los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, FIRA; en Banco Nacional de Crédito Rural, BANRURAL; la Secretaría de Reforma Agraria, SRA; la Comisión Nacional de Fruticultura. CONAFRUT; y la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP.

El Proyecto promovió programas específicos en las areas de ganadería, (incluida la de pastoreo), riego, conservación de suelos y agua, fruticultura, silvicutura e industria pesquera, industrias rurales y crédito agrícola.

Los componentes de apoyo a las actividades productivas consideraron caminos de acceso, electrificación rural, extensión y demostraciones sobre terreno, organización de productores y titulación de predios, así como actividades de comercialización y nutrición en zonas rurales, programa que no tuvo éxito pues unicamente utilizó el 20 por ciento de los fondos proyectados, dado que ninguna dependencia asumió su ejecución.

BENEFICIOS Y RESULTADOS.

En cuanto a las inversiones sociales, se promovieron programas de instalaciones escolares y de autoayuda, como el abastecimiento de agua a las comunidades, el que logró solamente el 60 por ciento de las metas proyectadas, presentandose ademas problemas graves, pues el 30 por ciento de los sistemas de agua establecidos dejaron de funcionar a los pocos años de su puesta en operación, debido a la falta de mantenimiento, pues la organización de usuarios no logró consolidarse y garantizar la recaudación de fondos que permitieran cumplir con esta actividad.

Así, de acuerdo a los datos proporcionados por el propio PIDER, de su segunda etapa (no fue posible obtener la información de la primera, pues ésta no se encuentra en las dependencias oficiales), los principales beneficios económicos alcanzados por el Proyecto se presentaron principalmente en el riego de pequeña escala (17 mil 320 has.); desarrollo ganadero (26 unidades de producción de ganado mayor y numeros de ganado menor); conservación de suelos y agua (89 mil 373 has.); fruticultura (6 mil 083 has.); crédito para desarrollo (23 millones de dólares) y extensión agrícola (115

mil has.).

Los beneficios indirectos provinieron del desarrollo de caminos de acceso (4 mil 140 kms.); electrificación rural (148 comunidades); y la administración en la tenencia de la tierra .

En cuanto a la producción adicional proveniente del aumento de rendimientos y las nuevas actividades de producción, unicamente existen datos estimados del 75 por ciento de la zona de riego (12 mil 990 has. de las 17 mil 300 has. totales), del 25 por ciento de la zona de temporal (24 mil 420 has. de las 97 mil 680 has. totales) y el 50 por ciento de las unidades de ganado de carne y lechero, donde se registraron incrementos sustanciales en la productividad y en los ingresos de los productores, sin poderse precisar los resultados.

RENTABILIDAD ECONOMICA.

De acuerdo con la misión del Banco que evaluó la terminación del Proyecto, las tasas de rentabilidad, a pesar de la inflación y la importantes devaluacionesque se registraron en el periódo, fueron análogastanto en los flujos en dólares corrientes como en moneda nacional, 6.3 y 64 por ciento respectivamente, muy por debajo de la tasa estimada en el proyecto original del 23.7 por ciento.

Sin embargo, la misma misión consideró que en la mayor parte de los subproyectos llegarían a ser totalmente operativos, con un bajo volumen de inversión. Cabe destacar que en 11 de las 20 microregiones, las tasas de rentabilidad financiera en los proyectos relacionados con el sector ejidal se establecieron en un promedio del 15.6 por ciento, nivel satisfactorio frente al 23 por ciento calculado para este tipo de proyectos.

DESEMPEñO INSTITUCIONAL.

El PIDER estableció un marco institucional para abordar los problemas de la pobreza en las zonas rurales que fue precedente importante de la descentralización de la planificación para el desarrollo rural, estableciendo un procedimiento presupuestario novedoso para financiar proyectos de desarrollo social y productivo integrados, lo que permitió que algunas de las instituciones creadas por PIDER participaran enla formulación de diversos programas comlementarios de desarrollo rural (COPLAMAR, SAM e inclusive el PRONADRI).

Sin embargo, el principal problema se presentó en los mecanismos de seguimiento y evaluación de los recursos asignados, pues no logró coordinar a los organismos sectoriales que tenian la responsabilidad de supervisión y ejecución de las inversiones, lo que tuvo su efecto en que las fallas en la ejecución del programas de inversiones para la producción, llevaron al fracaso a un considerable número de subproyectos.

CONCLUSIONES SOBRE EL PIDER.

El PIDER es sin duda el proyecto más importante de desarrollo rural integral de los años setenta y base para el diseño de las subsecuentes políticas y programas para el medio rural.

Sus logros más importantes se presentaron en la importante construcción de infraestructura en comunidades rurales de escasos recursos y en la incorporación de los productores en el Proyecto, ya que si bien ésta fue aún precaria, le permitió obtener resultados en la organización y participación de las comunidades, al involucrar a estas en la ejecución de algunos de sus programas.

El proyecto logró sus objetivos de desarrollo institucional, al crear un marco institucional para su desarrollo. Sin embargo, la falta de coordinación y seguimiento del Proyecto por las instituciones y dependencias involucradas, impidió el manejo eficaz de los recursos y la consecusión de muchos de los subprogramas. Rásgo que habrá de ser caracteristico de los programas gubernamentales. diseñados para el desarrollo rural integral, como se vera más adelante.

EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

Como se apuntó, el Sistema Alimentario Mexicano, SAM, es un proyecto que surge en 1980, justamente a la mitad del sexenio del Presidente José López Portillo, como un esfuerzo por recuperar la autosuficiencia alimentaria mediante un ambicioso proyecto de desarrollo rural, agroindustrial y comercial, político y social, con el que se pretende establecer una alianza entre el Estado y los campesinos y mejorar la distribución del ingreso en la población de menores recursos, tanto en el ámbito rural como en el urbano.

MARCO DE REFERENCIA.

El SAM parte de concebir tres elementos claves para su implementación: la crisis agrícola y agraria existente en México; la dependencia alimentaria y el control monopólico del mercado mundial de alimentos y la bonanza petrolera de 1978-1981.

La crisis agrícola se identifica, como se señaló anteriormente, con la caída en los índices de producción que se inicia a mediados de los sesentas. A partir de ese momento, la agricultura dejo de cumplir satisfactoriamente el papel que durante un largo periódo desempeñó en favor de la economía en su conjunto.

Esto involucra diversos aspectos. Entre otros, el aporte de divisas para reducir el déficit externo generado por un modelo de industrialización que demanda una gran cantidad de bienes importados, cuya capacidad es insuficiente para cubrir dichas necesidades con el producto de sus exportaciones.

Durante años, la principal fuente de captación de divisas en

apoyo de la industrualización fue la agricultura. Sin embargo, la brecha entre el déficit industrial y el excedente del divisas del sector agropecuario se fue agrandando. Ya en 1956 el superávit del sector primario cubría el 56.6 por ciento del déficit comercial no agropecuario.

Para 1960 este apoyo de la agricultura a la economía nacional fue del 38.6 por ciento: en 1965 fue nuevamente del 50 por ciento, para que a partir de esa fecha y hasta 1970, caer al 24 por ciento en 1970 y convertirse en negativa su participación en 1975. Situación que prevalecería hasta 1982. (Ver cuadro No. 18)

Así, el papel de la agricultura en este aspecto fundamental para el desarrollo de una economía semiindustrializada como la mexicana, dio un giro total, llegando a su nivel más conflictivo precisamente durante el sexenio de López Portillo, al profundizarce la dependencia alimentaria debido al incremento de la demanda alimentaria derivado del crecimiento de la actividad económica y del empleo, resultado del despegue en la explotación petrolera. (16)

Por otro lado, los precios de garantía, que durante el llamado "desarrollo estabilizador", fueron un factor favorable al crecimiento al mantener sus ritmos de crecimiento por debajo del Producto Interno Bruto (PIB) y, en consecuencia, colaboraron en el abaratamiento de la fuerza de trabajo, entraron en una fase de deterioro que incluso, constituyeron un factor adicional a la inflación. (Ver cuadro No. 19)

El sólo hecho de que la relación de precios empiece a ser favorable a la agricultura, aumenta la transferencia fiscal a su favor, lo que invierte el papel su papel tradicional como fuente de financiamiento para el desarrollo.

Dentro del propio sector rural, la crisis se manifiesta severamente, como lo expresa la reducción en la superficie de cultivo entre 1965 y 1975 y el que la superficie cultivada en 1980 sea similar a la de 1965. (Ver cuadro No. 20)

Esto provocó que durante más de quince años no hubiera crecimiento de la actividad agrícola y en consecuencia del empleo, que se agudizó además por la sustitución de cultivos que favoreció a los menos intensivos en mano de obra, por ejemplo, la sustitución de algodón por trigo o cártamo.

El impacto soicial de esta reducción en la actividad agrícola se aprecia mejor al considerar que la población rural del país continuó creciendo, aunque en menor ritmo que la urbana, constituyendo para 1981 el 33 por ciento de la población total, lo que se tuvo un importante impacto en el desempleo nacional por la retracción en la actividad agrícola. A lo que se suma el subempleo que caracteriza al ciclo anual de producción, fundamentalmente temporalero. Factores influyeron en la reactivación de la lucha social que, como ya se señaló, se presenta en los años setenta.

(17)

La creciente dependencia alimentaria coincide con una situación similar en los paises del tercer mundo y el control de la oferta mundial de granos por los paises más desarrollados (principalmente los Estados Unidos) y por unas cuantas firmas monopólicas.

Ello genera un temor político a la dependencia alimetaria y a lo que comenzó llamandose el "poder alimentario"; al tiempo q se presentó una tendencia al incremento de los precios de los granos cerealeros.

En corcondancia con lo anterior el SAM "atiende a una impostergable necesidad de soberanía, particularmente grave en la actual coyuntura internacional, donde el llamado "poder alimentario" cobra singular relevancia..en efecto, 5 o 6 firmas, la mayoría norteamericanas, controlan cerca del 85 por ciento del mercado mundial de granos... los productos que más se han encarecido en el mercado internacional durante los últimos cinco años han sido los cereales y las oleaginosas..." De ahí que el objetivo de la autosuficiencia alimentaria, propuesta por el SAM se oriente a la producción de estos cultivos. (18)

Por su parte, la bonanza petrolera en México se presenta en un momento en que el mercado mundial del hidrocarburos es un "mercado de vendedores". Lo que generaría grandes expectativas acerca de los excedentes financieros que el "boom" traería.

con el nacimiento del SAM en 1980, el valor de las exportaciones petroleras dió un salto de 3 mil 975 a 10 mil 441 millones de dólares, lo que generó un gran optimismo financiero en la admnistración central.

"El esfuerzo realizado en la explotación y exportación de energéticos, medido en inversión y producción, simplemente no tiene precedente comparable en nuestroi país ni en ningun otro de tamaño similar; ahora ya estan los elementos para crecer sin la atadura del estranghulamiento externo y la servidumbre financiera. El reto es hacer del petróleo que se agotará más pronto que tarde, un medio en nuestra estratégia de desarrollo autónomo y es por eso que debe darse va plena expresión a la otra prioridad: el logro de una adecuada y autosostenida producción y consumo de alimentos, con un propósito de redistribución del ingreso",. (19)

CARACTERIZACION DEL PROYECTO.

El SAM pretende ser un proyecto de desarrollo rural, no sólo agrícola, sino también con implicaciones en el ámbito urbano. El SAM es un proyecto alimentario de alcance nacional, que parte del intento de fortalecer a la economía campesina para resolver el problema alimentario de la población más necesitada.

El proyecto se define como uno de carácter totalizador en cuanto propone actuar no sólo en la producción, sino también las fases de

distribución y consumo de alimentos, a partir del impulso a la capacidad de producción y compra de la población. Contiene por tanto, programas para atender la producción y el desarrollo tecnológico en los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria, la redistribucuión del ingreso en favor de los campesinos y de la población que en general no cuenta con medios suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias.

Pretende por tanto, el impulso productivo del sector agropecuario y pesquero y, al mismo tiempo, generar una capacidad de demanda que corresponda al las necesidades de nutrición de la población conforme a los mínimos de bienestar.

Para ello se ubicó al sector capesino como el principal objetivo social. El campesino sería el objeto y sujeto del proyecto, al ser quien padece la mayor deficiencia alimentaria y a la vez, quien tiene el potencial productivo de alimentos básicos.

"El SAM pretende un enfoque totalizador porque contempla el objetivo de la autosuficiencia alimentaria a través de acciones en el ámbito de la produción y del consumo, lo que involucra a la producción agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología de alimentos, la comercialización, distribución y el consumo, así como su relación con el resto de la economía y las modalidades de su inserción en el sistema alimentario internacional". (20)

OBJETIVOS GENERALES.

Así, el SAM se plantea como objetivos centrales "lograr la autosuficiencia alimentaria", en primer lugar de los alimentos básicos, que son los que consume el 60 por ciento de la población con menores recursos económicos y superar el déficit nutricional que caracteriza a la mayoría de la población, fortaleciendo la alianza entre el Estado y los campesinos, tomando en cuenta que son los campesinos los principales productores de alimentos básicos en las áreas de agricultura de twemporal, donde se ubica el mayor potencial productivo viable. (21)

Establecer un sistema alimentario soberano, por la vía de la autosuficiencia, y socialmente justo en cuanto de prioridad a la producción de alimentos que consume la mayoría de la población y favorezca el acceso a la compra de esos bienes.

Este objetivo central del SAM consideraba no sólo la demanda nacional de alimentos sino una demanda recomendable, de acuerdo con las necesidades de nutrición adecuada para todos los mexicanos. Estos es, se pretendía satisfacer no sólo la demanda del momento sino también una demanda adicional derivada de la satisfacción del déficit nutricional de la población a la que el SAM denomina "población objetivo".

Junto a la autosuficiencia alimentaria se busca como condiciones para el logro de sus objetivos alcanzar mayor autonomía en el

manejo de las exportaciones petroleras y una redistribución del ingreso en favor de los campesinos para frenar el proceso de deterioro y permitir su reproducción.

En consecuencia, el objetivo del SAM se constituye de varios elementos: autosuficiencia alimentaria, autonomía en la política petrolera, mejoramiento del nivel de nutrición popular, redistribución del ingreso y reproducción de la economía campesina.

Se trata de favoerecer el desarrollo rural frente a "un proceso de urbanización masivo y desordenado cuya magnitud y velocidad no tiene precedente y promueve graves crisis". (22)

INSTRUMENTOS Y MEDIDAS OPERATIVAS.

Para el SAM, los instrumentos clave, tanto para la producción como para el consumo, lo constituyen la determinación de una canasta de coinsumo actual, de una canasta básica recomendable para la población objetivo y de una canasta básica recomendable para la población objetivo preferente.

La población objetivo, como ya se señaló, es aquella que no alcanza a sastisfacer los mínimos normativos nutricionales establecidos por el Instituto Nacional de Nutrición (INN), y la población objetivo preferente es la que esta por debajo del mínimo normativo y en un nivel que el mismo Instituto considera crítico.

La canasta de consumo actual contiene las cantidades promedio de los distintos tipos de alimentos -y su relación proporcional- que al momento de elaboración del Proyecto, consumía el 60 por ciento de la población nacional con menores ingresos.

La canasta básica recomendable satisface las normas mínimas nutricionales en calorias, proteinas y vitaminas, establecidas por el INN y se detrminó tomando en cuenta los hábitos de consumo, el costo y la capacidad de compra de la población objetivo, en vase a lo que se proyectaron los requerimientos y necesidades futuras de la producción, distribución y consumo alimentario.

La canasta básica recomendable se consideró como un instrumento fundamental de los distintos programas del SAM. "Su estructura y composición es la expresión real de las necesidades nutricionales tanto de la población nacional como de la población objetivo relacionadas en ambos casos con los hábitos de consumo regionales y la capacidad de compra para adquirirlos". (23)

Así, se elaboraron dos canasta básicas recomendables, una para la población en general y otra para la población objetivo.

La canasta para la población objetivo contienía el 46 por ciento de su peso en cereales y el 25 por ciento de alimentos de origen pecuario, mientras que en la canasta básica general, el 38 por ciento lo constituian alimentos de origen pecuario.

En frutas, la primera contenía 70 gramos y la general 259 gramos. En cambio en azucar la canasta recomendable contaba con 55 granmos y la general apenascon 41 gramos. Ambas satsifacían el mínimo de calorias recomendable.

Para fomentar el,incremento de la producción agropecuaria se planteó apoyar las zonas de temporal, en virtud de que en ellas se concentra el mayor número de campesinos y el potencial productivo no desarrollado, y en especial porque el maíz y el frijol conformaba el mayor peso relativo en la canasta básica recomendable y su producción se realiza principalmente en las zonas de temporal.

Se trata de otorgar un apoyo diferenciado para favorecer a la economía campesina e incrementar la producción, por lo que se adoptaron medidas complementarias para avanzar sobre la frontera agrícola, abriendo 3 millones de hectáreas con vocación agrícola; en la conversión de la ganadería extensiva hacia la intensiva y en la producción y uso de planta forrajera para evitar el consumo animal de granos básicos.

Para estimular la producción, el SAM propuso incrementar los precios de garantía, al tiempo que concedió subsidios al crédito rural, al seguro agricola y a los insumos.

Amplió la oferta de crédito, de semilla mejorada y fertilizantes. Por ejemplo, para el ciclo primavera-verano 1980-80, la superficie sembrada con maíz beneficiada con crédito de BANRURAL fue un 74 por ciento mayor a la de 1979, al tiempo que la tasa de interés bajó del nueve al tres por ciento. El precio de la semilla mejorada bajó en un 75 por ciento, lo fertilizantes en 30 por ciento y los insecticidas lo hicieron en 20 por ciento.

Además, el SAM implementó un programa de riesgo compartido para la agricultura de temporal, nediante el cual el Estado compartía el riesgo en la proucción de básicos, garantizando el crédito y el valor total del producto obtenido cuando no se presentara siniestro.

Al mismo tiempo, a través de una política de incrementos diferenciados a los precios agrícolas se pretendía fomentar el cultivo de granos basicos para el consumo humano, con lo que se buscaba revertir la sustitución de maíz por sorgo.

Para meinorar el acopio, almacenamiento y distribución de los productos agrícolas y facilitar el acceso de la población objetivo al consumo de la canasta recomendable, el SAM promovió el establecimiento de una red nacional de centros de acopio y venta de alimentos. Esta red serviría a la vez, al fomento agroindustruial y a la dotación de insumos a los campesinos para la producción.

La red de bodegas multifuncionales se constituyó en cuatro

niveles:

A. Unidades de Desarrollo Integral (UDI). Centros de almacenamiento de productos primarios, de venta de alimentos de la canasta básica recomendable y de insumos para la producción agrícola. Eventualmente servirían para el desarrollo de pequeñas industrias de transformación de productos primarios. Estas unidades se ubicarían preferenmtemente en las zonas críticas del campo.

B. Sistema Integral de Actividades Comerciales y Productivas (SIACOPI). Estas bodegas se coordinarían con Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), Bodegas Rurales CONASUPO (BUROCONSA), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX), Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA), Distribuidora CONASUPO (DICONSA) y la Unión Nacional de Productores de Azucar (UNPASA) y servirían para el acopio de productos agrícolas y venta de alimentos e insumos productivos.

Serían del miso tamaño de la UDI y se establecerían en poblaciones hasta de 50 mil habitantes.

C. Sistema Integral de Actividades Comerciales (SIACOP). Se coordinaría también con ANDSA, PROPEMEX, IMPECSA, DICONSA y mercados de acopio, realizando las mismas actividades que el SIACOPI pero en una escala mayor, operando algunas empresas agroindustriales. Est sistema se establecería en poblaciones de 50 a 200 mil habitantes.

D. Sistema Integral de Actividades Comerciales (SIAC). También se coordinarían con otras dependencias y mercados de abasto y se establecería en ciudades de más de 200 mil habitantes.

PROYECTOS DEL SAM.

Desde el punto de vista de elaboración programática, el SAM es el proyecto de desarrollo rural integral más rico que se halla formulado en México.

En él se elaboraron 20 programas específicos para el desarrollo rural y enfrentar la problemática alimentaria del país. Cada uno de ellos, formuló un diagnóstico en base al cual se establecieron objetivos, metas y medidas operativas. Estos fueron:

1. Marco de referencia. Contiene un estudio de las implicaciones económicas y sociales de una política de autosuficiencia alimentaria y sus posibilidades en el marco de la reactivación económica.

2. Perfíl nutricional del país. Diagnóstico de la situación nutricional hasta 1979, en el que se define la población objetivo.

3. Balance de oferta y demanda de una canasta de alimentos. A

partir del diagnóstico anterior, de la identificación espacial de la población objetivo y de la encuesta ingreso-gasto de 1977, se conformó la canasta básica recomendable como "la expresión real de las necesidades nutricionales de la población y un instrumento de planificación".

4. Análisis del sistema alimentario internacional. Diagnóstico del avance de la dependencia alimentaria en un número importante de países y de la trasnacionalización de los patrones alimenticios. En él se analizó la perspectiva de la autosuficiencia alimentaria del país, en parrticular de granos básicos.

5. Insumos y servicios estratégicos a la agricultura. Diagnóstico de los insumos necesarios para desarrollar el potencial productivo de la cadena alimentaria. Analizando agua, fertilizantes, semillas, maquinaria y otros bienes de capital, seguro y crédito.

6. Producción agropecuaria. Diagnóstico desde el enfoque por sistemas, de la producción y de la distribución del ingreso entre distintos estratos de campesinos y zonas ecológicas.

7. Industria alimentaria. Diagnóstico de la industria alimentaria, grado de concentración, formas de operación y estratégia de las empresas trasnacionales. Formas de promoción de agroindustrias integradas mediante la organización superior de los productores.

8. Mercados, comercialización y distribución. Red logística para facilitar la compra-venta de insumos y alimentos. Establece una estratégia para racionalizar el almacenamiento, transporte y empaque de alimentos incluidos en la canásta básica recomendable, según una tipología de canales de comercialización de acuerdo a los distintos estratos sociales.

9. CONASUPO. Diversificación de las actividades de la empresa dentro del SAM y ampliación de su cobertura.

10. Políticas de consumo. Diagnóstico de la distribucuión del ingreso y los mínimos de bienestar, analizando las posibles modificaciones en la estructura de la demanda alimentaria y de la distribución del ingreso.

11. Sistema de granos básicos. Análisis de los sistemas de producción-consumo de los principales granos básicos: maíz, frijol, trigo y arroz.

12. Sistemas de oleaginosas. Diagnóstico del dinamismo de la demanda de estos productos que a la vez son materia prima para de alimentos balanceados de consumo animal, en el que se proponen metas para el mediano plazo.

13. Sistema de alimentos de origen pecuario. En el que se plantea la conversión de la ganadería extensiva a intensiva, incrementando

la producción pecuaria, al tiempo que se liberan tierras para el cultivo de granos.

14. Sistema de pesca y acuacultura. Diagnóstico del potencial productivo de los productos pesqueros, con atención especial a la acuacultura en zonas rurales empobrecidas para la obtención de especies de escama.

15. Sistemas complementarios. Diagnóstico y Plan de Desarrollo de los sistemas azucar, frutas y legumbres, considerando su peso en la canasta y su importancia en el empleo y la capatación de divisas.

16. Alimentos no tradicionales y enriquecimiento de básicos. Diagnóstico de fuentes no tradicionales de alimentación y del potencial nutricional y productivo de algunos productos naturales y sintéticos de consumo no generalizado con vista a su incorporación a la estructura alimentaria nacional.

17. Suministro de alimentos a zonas criticas. Ubicación geográfica de la población objetivo para implementar la estratégia de producción y consumo de alimentos.

18. Tecnología de alimentos. Diagnóstico de las tecnologias utilizadas en los diferentes eslabones de la cadena alimentaria, a partir del cual se formuló un proyecto para alcanzar "la autonomía tecnológica nacional y una racionalización de costos y abatimiento de marcas en áreas estratégicas: aperos, genética, maquinaria, pailería, almacenes, refrigeración, conservación y empaque".

19. Promoción y educación para la producción y el consumo. Campaña de difusión masiva para regiones y grupos de edad en la población objetivo, a fin de formar una "cultura nutricional" realista, basada en las disponibilidades e indiosincracia. Para el medio rural se difundirían también prácticas agrícolas acordes con los postulados del SAM.

20, Análisis institucional, legal y administrativo del SAM. Proyecto que corresponde a la Reforma Admnistrativa, la Alianza para la Producción y la busqueda de una alianza entre el Estado y las organizaciones campesinas.

TEMPORALIDAD.

El proyecto estableció objetivos de corto, mediano y largo plazo. Ubicandose dentro de los primeros el programa de subsidios a la producción a través del precio de los fertilizantes y otros insumos, así como de la política de precios de garantía, los que cumplieron sus objetivos en el corto plazo, ya sea en un ciclo agrícola o cuando mucho de un ciclo a otro.

En cambio, otros objetivos como el establecimiento de la red de distribución de alimentos e insumos productivos, solamente podrían lograrse en un plazo no menor de tres años. El mismo propósito de

la autosuficiencia en granos estaba previsto para alcanzarce en cinco años.

De igual manera, el proyecto planteó otros objetivos sólo alcanzables en el largo plazo, como la realización del potencial productivo de la agricultura de temporal, la superación del déficit alimentario de la población objetivo y la participación organizada de los campesinos en el proceso agroindustrial para retener la mayor parte del exedente económico por ellos generado.

Sin embargo, en la práctica el SAM funcionó menos de tres años (1980-1982), durante cuatro ciclos agrícolas, tiempo evidentemente insuficiente para la consecusión de sus metas.

PARTICIPACION DE LOS PRODUCTORES.

El SAM sostuvo desde un inicio la necesidad de promover la participación campesina en la gestión de los distintos programas del proyecto. Para ello se plantearon diversas formas de organización de los productores, como las uniones de ejidos y la organización de unidades de producción de pequeños propietarios.

Con ello se pretendía inducir una alianza del Estado con el movimiento campesino. desde el Estado mismo, pues no se establecieron mecanismos de participación campesina en la elaboración, asignación de recursos, vigilancia y evaluación de los distintos proyectos.

Así la forma superior de organización campesina que se pretendía promover, no tuvo tiempo para desarrollarse en forma generalizada, por lo que los mecanismos previstos se limitaron al enunciado general.

METAS DEL SAM.

Una de las primeras metas que se planteó el SAM fue la de alcanzar la autosuf iciencia en maíz y frijol en 1982, a partir de producir 13 millones 50 mil toneladas de maíz y un millón 492 mil toneladas de fri iol.

La meta de autosuficiencia en el resto de los productos básicos se alcanzaría en 1985.

METAS DE CONSUMO Y PRODUCCION DE GRANOS
BASICOS PARA 1985
(miles de tons)

Producto	Meta
Maíz	14,950
Frijol	1,640
Arroz	1,133

Trigo	4,606
Ajonjolí	159
Cártamo	666
Soya	1,000
Sorgo	5,186
TOTAL:	29,340

Se propuso también la meta de incrementar la superficie cultivada en 10 millones de hectáreas, de las cuales tres millones se habrían de incrementar para 1982.

RESULTADOS.

Sin embargo, pese a los recursos canalizados y dos años de buenas cosechas, la autosuficiencia alimentaria no se logró, aún y cuando el consumo per cápita no aumentó como se requería para recuperar el déficit nutricional de la población objetivo. Por el contrario, entre 1980, año en que surge el SAM y 1985, año en que se esperaba recuperar la autosuficiencia el consumo per cápita de maíz y frijol disminuyó.

Sin embargo se registraron aumentos considerables en el consumo de trigo, soya y sorgo, pero estos no fueron consistentes, pues para 1986 descendieron nuevamente

Por su parte el consumo per cápita promedio de granos báscos para 1986 se incrementó unicamente en 2 por ciento respecto a los promedios de los trienios 1980-1982 y 1983-1985. Lo que significa que lejos de recuperarse los niveles nutricionales estos empeoraron si se toma en cuenta el descenso considerable en el consumo de alimentos de origen pecuario. (24)

Junto a ello, la dependencia de las importaciones de productos agrícolas se mantuvo. En el cuadro No. 20 se observa como los coeficientes de importación de básicos se mantienen sin cambios significativos, con expeción del trigo que presenta un descenso considerable.

Los mayores coeficientes de importación se mantienen en soya y sorgo, en particular de soya, que se mantiene durante el periódo por encima del 50 por ciento.

Así, las metas de consumo propuestas para el SAM estuvieron por debajo de los consumos aparentes logrados en 1985 en los principales productos básicos: maíz, trigo, soya y sorgo.

Lo mismo sucedió en la esfera de la producción, donde los resultados obtenidos en 1985 estuvieron por debajo de la meta de 3.5 por ciento para el total de los granos básicos. Ya que en maíz el resultado fue 6.6 por ciento menor al previsto y en frijol fue menor en 45 por ciento. Superandose las metas solamente en trigo y sorgo. (Ver cuadro No. 21)

En cuanto a los volumenes de las importaciones, el maíz mantiene el nivel más alto y el sorgo tiende a igualarlo, superandolo en algunos años. Esto significa que de haberse logrado la autosuficiencia en maíz por la vía de desplazar al sorgo de la superficie de cultivo, los volumenes de importación de granos no hubieran cambiado. (Ver cuadro No. 22)

Igualmente, no se alcanzó el propósito de aprovechar los recursos financieros provenientes de la explotación petrolera para incrementar el gasto destinado al desarrollo rural. Más aún, como se señaló en el capitulo III de este estudio, el gasto público destinado al sector cayó a partir de 1982, manteniendose una tendencia descendente hasta la fecha. (Ver cuadro No. 23)

Pese a lo anterior, el SAM obtuvó como su principal logro, incrementar la superficie cultivada al pasar de 18 millones 929 hectáreas en 1980 a 22 millones 534 mil en 1982.

CONCLUSIONES

Para formular algunas conclusiones, es útil retomar una encuesta realizada por el INCA-Rural para conocer la respuesta de los productores a los programas de apoyo del SAM. Esta se efectuó en 10 distritos de temporal, donde se entrevistaron a 249 mil 323 campesinos, 89.15 por ciento de los cuales pertenecían a la categoría de infrasubsistencia y subsistencia, es decir, a la poblacion objetivo del SAM.

La encuesta arrojó como resultado que para el cíclo primavera-verano 1980, la superficie cultivada y la producción de maíz en la que participaron los encuestados, descendieron en 30.5 y 12.8 por ciento respectivamente, respecto al mismo ciclo del año inmediato anterior. Al tiempo que en el programa de riesgo compartido, solamente el uno por ciento de los encuestados fue incorporado.

Los resultados de esta encuesta, junto a la información disponible, permiten concluir que los incrementos de la producción y de la superficie cultivada logrados por el SAM no se presentaron en las tierras ejidales, sino más bien en el la agricultura empresarial.

Esto significa, que los beneficios diferenciados que se pretendieron establecer con por el proyecto no se lograron, pues los incrementos alcanzados en la producción de maíz en 1980 y 1981 obedecieron más a incrementos en los rendimientos que en la superficie cultivada, derivados de una mayor participación de las entidades de la República donde se concentran las tierras de riego lo que refuerza la idea de que fueron los empresarios agrícolas los grandes beneficiarios del SAM al aprovechar los incentivos federales, en especial el alto precio del maíz con lo que se volcaron a ese cultivo que ofrecía una atractiva ventaja comparativa. (26)

Con ello y a pesar de los esfuerzos realizados por el SAM, se favoreció la polarización social, ahondando la brecha entre la agrícultura empresarial y las unidades campesinas, ya que tanto los programas operativos como los subsidios otorgados a productores en los individual, fueron facilmente asimilados por el sector empresarial.

Estos subsisdios tuvieron un efecto multiplicador en los prédios desarrollados, los que incrementaron considerablemente su rentabilidad, pues al convertir en receptores del subsidio a los empresarios agrícolas, el objetivo de incrementar los ingresos en beneficio del consumo básico se convirtió en un elemento alentador de grandes ganancias.

Esto obliga a replantear las formas y mecanismos de canalización de subsidios y apoyos a los productores de escasos recursos dentro de una política diferenciada. Lo que puede realizarce a partir de crear instrumentos para que estos se otroguen directamente a los productores, mediante sus organizaciones y no a través del precio de los productos, lo que conlleva al reconocimientode la necesaria participación de los productores organizados en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos.

Por otro lado, en su breve existencia el SAM funcionó más como un programa agrícola de corto plazo, que como un proyecto de desarrollo rural. Por lo que es posible afirmar que la falta de continuidad impidió la consecusión de sus objetivos.

En la terminación del programa influyeron dos factores básicos: el no haber logrado una institucionalidad plena y la incorporación de los campesinos al proyecto, y el fin del auge petrolero.

Si bien el SAM surge desde una oficina "ad hoc" de la Presidencia de la Republica, éste no logró consolidar una coordinación con las diferentes dependencias y organismos del sector público involucradas.

Al mismo tiempo ha quedado demostrado que un proyecto de esta naturaleza requiere de un marco legislativo. institucional y presupuestal, que acompañado de la incorporación de las organizaciones campesinas, permita no solamente su establecimiento sino lograr, en el mediano y largo plazo, las transformaciones estructurales que demanda el agro y sentar las bases para la recuperación de la producción agrícola y del bienestar social en los ámbitos rural e inclusive, el urbano, como lo pretendía el SAM.

Al depender casi en su totalidad del financiamiento del sector público y con el fin del "boom" petrolero, los recursos dejaron de fluir, lo que marcó la terminación del Proyecto.

Ello obliga a replantear los mecanismos de financiamiento a los proyectos productivos y de desarrollo en el medio rural, los que no pueden seguir dependiendo exclusivamente del financiamiento público, sino también de la organización de los productores en proyectos autofinanciables.

Finalmente, el potencial agrícola no realizado en el país se encuentra en practicamente todas sus regiones, y no sólo, como lo estimó el SAM, en las zonas de temporal. Por lo que una de las posibilidades para explotar este potencial en favor de la

autosuficiencia alimentaria, radica en la incorporación de los productores en la construcción de pequeñas, medianas y grandes obras de irrigación, para la habilitación de nuevas tierras al riego, que redunde el mejoramiento de los niveles de ingreso de la población objetivo.

EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL, PRONADRI.

El PRONADRI es dado a concocer en mayo de 1985, cuando el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid entra a su segunda mitad.

A diferencia del SAM, este programa se inscribe dentro de un marco jurídico m ás preciso: el artículo 26 Constitucional, que, con algunas reformas que lo agregan, establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y su Ley Reglamentaria, la Ley de Planeación, ambas promulgadas en 1983.

Con el PRONADRI se pretende dar coherencia a la política agrícola y agraria, con el propósito de impulsar el desarrollo rural en el mediano plazo, ya que en contraste con el contexto en que se formula el SAM, el Programa se ubica dentro de una severa crisis financiera derivada del fin del "boom" petrolero. Situación que obligó al gobierno federal a instrumentar diversas medidas que rigieron la política económica durante el sexenio.

Una de esas medidas fue el Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE), diseñado con el fin de superar los desequilibrios finacieros desencadenados por la crisis del hidrocarburo y el pesado endeudamiento externo que el "boom" legó.

Para esos años, el Producto Interno Bruto (PIB), se redujo en 17.59 por ciento; el PIB percápita los hizo en 25 por ciento; y el salario mínimo en 35 por ciento real. Mientras el endeudamiento externo, que en 1982 representaba el 34.3 por ciento del PIB, para 1988 se elevó al 58 por ciento, al tiempo que la población nacional aumentaba en el mismo periódo de 73 millones de habitantes a 83.1 millones.

En el contexto internacional prevalece la dependencia alimentaria en un gran número de paises del tercer mundo y el control monopólico de la oferta de granos por unas cuantes empresas, principalmente de los Estados Unidos.

En México, a pesar del repunte en la producción agrícola, que en el periódo 1977-1981 alcanzó una tása promedio de crecimiento del producto interno del sector de 4.6 por ciento anulal (a precios de 1975), muy por encima de la tasa promedio de uno por ciento anual registrada entre 1970 y 1976, la crisis en el campo se mantiene.

Al término del gobierno lopezportillista, se registra la peor relación con el exterior de acuerdo a la balanza comercial

agropecuaria. Los precios se convierten en un factor inflacionario, la agricultura no sólo deja de financiar el desarrollo, sino reclama de grandes recursos. Los conflictos sociales en el se agudizan sensiblemente.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la agricultura crece a tasas menores a las de la población. Sin embargo, se obtienen saldos favorables en la balanza comercial agropecuaria a partir de 1983, a pesar de que en algunos años, en particular 1986, el PIB agrícola disminuyó en 4.2 por ciento y de que los precios agrícolas vuelven a su tendencia descendente.

El comportamiento general de la economía, donde hay cambios sustantivos en el comercio con el exterior, encubre en cierta forma el agudizamiento de la crisis en el sector, cuya magnitud se percibirá en la nueva fase de crecimiento económico.

CARACTERIZACION DEL PROYECTO.

El PRONADRI planéó la necesaria coordinación de las distintas acciones y dependencias gubernamentales dirigidas al desarrollo rural. Particularmente las referidas a bienestar social, reforma agraria y fomento a la producción agropecuaria, entendidas estas como parte de una Reforma Agraria Integral.

A partir de este concepto, el PRONADRI supera la idea que considera a la reforma agraria como una acción circunscrita al reparto de la tierra, y plantea que una Reforma Agraria Integral combina la solución a los problemas del reparto y la tenencia de la tierra, con los de la producción agropecuaria, el empleo y el bienestar de los campesinos.

Así, el PRONADRI se orienta hacia "la transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas prevalecientes en el campo y el logro del desarrollo que permita avanzar hacia una sociedad más igualitaria, así como fortalecer la independencia nacional". (27)

Al igual que el SAM, en la exposición de sus propósitos el nuevo Programa se define más como un proyecto de desarrollo rural que de simple desarrollo agrícola. Sin embargo, no existe un nivel suficiente de concreción de metas, instrumentos, acciones, asignación de recursos y formas de participación de los productores que permitan preever los avances en el lógro de los propósitos expuestos.

OBJETIVOS.

El PRONADRI divide sus objetivos generales en cuatro rubros: Bienestar social; Producción; Empleo y Reforma Agraria Integral.

El primero de ellos se refiere a la población rural y busca un mejoramiento en los niveles de alimentación, educación, salud y

vivienda. La población objetivo es tan amplia como la definida en el SAM (35 millones de mexicanos, 51% del total en 1979, con deficiencias alimentarias), que equivale a la población que habita en las zonas críticas, que en el medio rural que representa a cerca del 90 por ciento de los habitantes.

En cuanto a la producción, el PRONADRI sostiene el objetivo de alcanzar la autosuficiencia alimentaria, al que se suman otros objetivos de carácter macroeconómico, como reducir la dependnecia externa y mejorar la balanza comercial con el exterior.

Propone también una mayor integración de la actividad agropecuaria, mediante la cual los productores agrícolas puedan elevar la generación y retención de excedentes económicos, con el fin de acelerar la capitalización de las unidades productivas.

En comparación con el SAM, el PRONADRI pone mayor énfasis en la apropiación de los productores del excedente por ellos generado que en el apoyo financiero o los subsidios provenientes del sector público.

Para ello se pretende promover un conjunto de instrumentos y medidas diferenciadas para favorecer a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados en las áreas de temporal.

Por otro lado, para incrementar el empleo, el Programa se propuso procurar el fomento de proyectos económicos autosostenidos que contribuyeran al desarrollo social de las comunidades.

La Reforma Agraria Integral, se alcanzaría al lograr la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra -ejidal, comunal y pequeña propiedad-, la consumación del reparto de terrenos legalmente afectables y la conversión de los organismos agrarios en organizaciones promotoras del desarrollo rural.

Estos objetivos generales se fundaban en lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se reconoce la importancia del desarrollo del sector cuando señala que "El desarrollo futuro del país depende en gran medida de los avances que se logren en el desarrollo rural".

De la misma forma el PRONADRI recoge la aspiración de su antecesor más importante en el sexenio, el Programa Nacional Alimentario, PRONAL donde se sostenía que "...la integración del sector alimentario podría convertirse en el eje fundamental de la reactivación económica y contribuiría a consoilidar la independnencia y la soberanía nacionales reduciendo la vulnerabilidad en un campo vital para el país".

Sin embargo, la política implementada no correspondió a esta valoración del sector.

METAS.

A partir de las proyecciones de demanda esperada, el PRONADRI estableció sus metas de producción para 1985 y 1988, considerando la necesidad de abatir los coeficientes de importación al alcanzar volumenes importantes de producción de básicos.

METAS DE PRODUCCION.
(miles de tons.)

PRODUCTO	1985	1988
Maíz	12,545	16,530
Frijol	1,322	1,467
Trigo	4,541	4,766
Arroz	597	797
Sorgo	5,520	6,864
Oleaginosas	1,944	2,448

En cuanto a la Reforma Agraria Integral se planteó como meta la dotación, ampliación de ejidos y confirmación de bienes comunales, sobre 3.1 millones de hectáreas de terrenos legalmente afectables.

Respecto a la regularización de la tenencia de la tierra, se previó expedir 375 mil certificados de derechos agrarios ejidales y 330 mil de inafectabilidad de la "pequeña propiedad", para lo cual se diseñó el Programa de Catastro Rural a aplicarse en más de 833 mil prédios.

Se planteó también promover la formación de 160 Uniones de Ejidos y 70 Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, así como apoyar la creación de 18 mil 400 unidades de desarrollo rural en ejidos y comunidades. y mil 200 en la pequeña propiedad.

Comparando las metas de producción de granos básicos con las propuestas para el SAM, se observa que para 1985, la meta del SAM en maíz, frijol y arroz fue superior en 18, 24 y 89 por ciento respectivamente. En trigo fue ligeramente superior y solamente en el caso del sorgo, la meta del PRONADRI es superior en 6 por ciento.

INSTRUMENTOS Y MEDIDAS.

Como se señaló anteriormente, a diferencia del SAM, las medidas de política económica orientadas al desarrollo rural se ubicaron dentro de las medidas de austeridad en el manejo de las finanzas públicas.

No obstante, el PRONADRI previó un incremento real en el gasto programable delsector del 10 por ciento entre 1985 y 1988; y un incremento en el financiamiento, donde el crédito refaccionario crecería entre el 15 y el 10 por ciento anual en la agricultura y la ganadería.

Se ampliaría la cobertura del seguro agropecuario para llegar a atender el 71 por ciento de la superficie cosechada en 1988 y a 12 millones de cabezas de ganado, incrementando el seguro ganadero a un rítmo del 12 por ciento anual.

En realidad estas medidas no pudieron aplicarse, ya que no se logró el objetivo de estabilidad financiera propuesto por el PIRE, por lo que la norma fue el recorte de los programas y presupuestos asignados, que terminaron disminuyendo sensiblemente el gasto programable.

Así, si bien durante el PRONADRI se incrementó el gasto programable destinado al desarrollo rural respecto al total del 10.9 por ciento en 1985 al 13.5 por ciento en 1988; el gasto ejercido se redujo en términos reales en el mismo periódo en 48 por ciento, llegando el descenso acumulado de 1983 a 1988 al 55 porciento.

Es decir, en relación con el gasto total, el ejercido en el sector desarrollo rural bajó del 12 por ciento en 1980 -año de inicio del SAM-; al 9.6 por ciento en 1983; al 8.1 por ciento en 1985 y al 1.9 por ciento en 1988. (Ver cuadro No. 25)

Por otro lado, en el PRONADRI se cancelaron los cuantiosos subsidios otorgados a los productores de granos básicos mediante el abaratamiento de fertilizantes, semillas mejoradas y otros insumos, así como los destinados al crédito y al seguro agropecuario.

Al mismo tiempo, se intentó contrarrestar la caída en los recursos financieros canalizados al sector rural mediante la racionalización de los mismos, reduciendo los gastos de operación administrativa, para incrementar los recursos directos a los productores.

Sin embargo, dada la magnitud de la caída en los recursos públicos canalizados anteriormente al sector, tal racionalización no tuvo ningun impacto en la producción y si en el ámbito de las instituciones oficiales, donde se presentaron recortes de personal, desparición de dependencias y programas y restricciones a las actividades básicas.

Para el logro de las metas y el cumplimiento del Programa se buscó la coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos estatales y municipales para lo que se estableció el Convenió Unico de Desarrollo, así como el Comité de Consulta y Concertación para la Planeación del Desarrollo Rural Integral, a cargo de la SARH, en el cual se buscaba la concertación entre entidades públicas y grupos sociales y de particulares involucrados en la producción agropecuaria.

RESULTADOS.

Finalmente, la meta de la autosuficiencia alimentaria no se consiguió, ni siquiera en granos básicos, a pesar de que en el periódo de operación del PRONADRI (1985-1988) hubo una reducción considerable en el consumo percápita de alimentos en general como resultado del detrioro en los niveles de ingreso de la población. (Ver cuadro No. 26)

En cuanto a las metas de producción, tenemos que las metas establecidas para 1985 en frijol, arroz y oleaginosas no se cumplieron. Más aún, entre 1985 y 1987 se observa una caída en la producción de granos básicos del 5 por ciento, con lo que tampoco se cumplieron las metas fijadas para 1988. (Ver cuadro No. 27)

Por su parte los coeficientes de importación experimentaron descensos significativos en arroz y trigo, manteniendose estables los de maíz, soya y sorgo.)Ver cuadro No. 28)

En el aspecto agrario, nose alcanzó la consumación del reparto ni la regularización de la tierra. Si bien se registraron avances en el catastro rural, se presentaron fuertes conflictos agrarios en la mayor parte de los estados de la República.

Al estancamiento en la producción, debe agregarse una caída en los precios reales de los productos agrícolas básicos. Tan sólo de 1982 a 1987 la caída en los precios del frijol fue de un 34.8 por ciento, en el trigo de 21.7 por ciento y en el maíz de 9.1 por ciento, a pesos de 1980. Lo que impactó severamente los ingresos de los campesinos.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

Dadas sus limitaciones el PRONADRI se ciñe más a las caracteristicas de un programa de corto plazo. Pues un objetivo como el desarrollo rural integral trasciende el limitado periódo de tres años en que tuvo vigencia el Programa.

Si al SAM le faltó continuidad, al PRONADRI le faltó el cumplimiento de las mismas acciones que propuso durante su existencia.

De nueva cuenta, uno de los principales problemas que se presentaron para lograr efectividad, fue la falta de incorporación de los producvtores al proceso de planeación y ejecución del Programa.

Esto conllevo a que se presentara la coherencia, viabilidad y continuidad necesarias en proyextos de esta índole.

Si con el SAM se demostró que la afluencia de grandes recursos financieros no es condición suficiente para la transformación estructural del sector rural, con el PRONADRI se observa que la transferencia de un mínimo de recursos es condición, no suficiente pero necesaria, para su desarrollo.

Es posible que la necesidad de elevar la producción agropecuaria obligue a recuperar los niveles de participación del gasto público para el desarrollo rural alcanzada durante 1976 y 1982.

La autosuficiencia en granos sigue siendo un objetivo distante. Pese a la reducción de los consumos per cápita, esta es aun una meta dificil de alcanzar, inclusive dentro de un proceso de recuperación económica, ya que de mantenerse los actuales coeficientes de importación, una reactivación en la actividad económica profundizaría la dependencia al incrementarse la demanda.

Por ello se requiere de un programa de desarrollo rural que, en esta perspectiva, incorpore a las organizaciones campesinas a la generación de un Proyecto de Desarrollo Integral.

El Plan de Desarrollo Nacional y el Plan Sectorial correspondiente, que conforme a la Ley se estan procesando, deben incorporar medidas que reviertan la tendencia a la restricción de recursos, mejoren los precios de los bienes agropecuarios y resuelvan los aspectos organizativos y de participación de la administración central y las organizaciones campesinas.

VI. PROYECTOS ESPECIFICOS.

Despues de analizar distintos planes y programas que han formado o forman parte de las políticas globales de desarrollo rural integral, se optó por seleccionar dos programas, que, considerando los requisitos de institucionalidad, asiganción de recursos, cobertura en el ámbito nacional y regional, participación campesina, temporalidad y permanencia, permitieran hacer una análisis comparativo de experiencias disimbolas.

En ese sentido se optó por:

El Plan Nacional de Apoyo a la Agricultura de Temporal (PLANAT), y

El Programa Lluvia, Tequio y Alimento promovido por el gobierno del estado de Oaxaca, la OIT y el PNUD de la Organización de Naciones Unidas.

Se trata de dos programas en los que si bien se sustentan en la aplicación de recursos externos y federales en zonas de agricultura tradicional en beneficio de pequeños productores, su aplicación y mecanismos de vinculación con los productores son distintos, refleiandose incluso en los resultados de cada proyecto.

Así, el PLANAT es un proyecto piloto que habría de aplicarse a nivel nacional, promovido por el gobierno federal a través de la cabeza del sector agropecuario, la SARH, y muestra las complicaciones que se derivan de la estructura burocrática con que se pretende conducir las políticas del sector, mientras que Lluvia, Tequio y Alimento, es un programa regional, cuyo pecularidad radica en su relación y los mecanismos creados para permitir la participación de los productores, rescatando las prácticas organizativas y culrurales tradicionales de un grupo étnico: los mixtecos.

A fin de homogenizar el análisis de ambos programas se ha considerado:

La caracterización que sobre el problema y el campesinado hace el proyecto. Así como las caractertisticas particulares de la población objetivo del proyecto.

Los recursos financieros y humanos asignados, su monto, origen y distribución.

La organización institucional y su grado de autonomía respecto al aparato admninistrativo gubernamental.

El nivel de participación del campesinado y sus organizaciones en el proyecto.

La relación del proyecto con las políticas de desarrollo rural.

PLAN NACIONAL DE APOYO A LA AGRICULTURA DE TEMPORAL (PLANAT)
(primera etapa 1981-1985)

LOS DISTRITOS DE TEMPORAL

El 11 de marzo de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), para programar y realizar acciones concretas y ordenadas en las zonas de temporal de nuestro país. Para ello, el Ejecutivo Federal consideró necesario crear unidades técnico-admnistrativas que posibilitaran la asistencia que requiere la agricultura en esas áreas y propiciara una acción concertada y directa de las dependencias federales y las entidades paraestatales relacionadas con la agricultura.

Apoyada en dicha facultad, la SARH determinó la creación de los Distritos de Temporal, los que se definieron a partir de los siguientes criterios:

1) Uniformidad de condiciones agroecológicas y socioeconómicas.

2) Abarcar municipios completos, sin rebazar los límites de las entidades federativas.

3) Facilidades de movilización de personal dentro de sus áreas de trabajo.

4) Compatibilidad con los límites de las sucursales de los bancos regionales del Sistema Banrural.

5) Concordancia con la regionalización adoptada con las entidades federativas para coordinar el desarrolo regional.

6) Cargas de trabajo iguales, considerando la superficie abierta al cultivo, el número de productores, su grado de desarrollo relativo y los cultivos considerados prioritarios.

Así, siguiendo el patrón establecido en la organización de los distritos de riego, se creó la Dirección General de Distritos y Unidades de Temporal (DGDUT), y se establecieron 124 distritos de temporal que abarcaban el 70 por ciento de la superficie total del país.(5)

Con dicha medida se pretendía reforzar los servicios de extensión agrícola, investigación y crédito y alentar la participación de los grupos locales involucrados (productores, bancos, servicios técnicos, organizaciones de productores y dependencias) a fin de aumentar la producción agropecuaria y forestal. Estableciendose al mismo tiempo el que la planeación y diseño presupuestal, así como la administración de cada Distrito de Temporal se realizaría a través de sus propios Comites Ejecutivos.

Cabe señalar que de los 197 millones de hectáreas del territorio nacional, unicamente 30 millones se consideran de vocación agrícola, de las cuales se cultiva un promedio anual de 17 millones de has., incluyendo los 5 millones de hectáreas de riego que existen en el país.

Sin embargo y a pesar de que la agricultura de temporal representa más del 70 por ciento del área cosechada, en la que labora más del 90 por ciento de los productores y se genera el 52 por ciento del valor de la producción agrícola, hasta 1975 recibía menos del 10 por ciento de los recursos destinados al sector agrícola, en virtud de que la inversión pública se concentró en las áreas de riego, las que absorvieron el 90 por ciento del gasto público.

EL PLANAT

En este contexto, el gobierno mexicano con apoyo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (prestamo BIRF 1945-ME) y de Nacional Financiera S.A. quien suscribió el convenio, creó el PLAN NACIONAL DE APOYO A LAS AREAS DE TEMPORAL (PLANAT), el cual cubriría en su primera etapa nueve de los 124 distritos de temporal existentes en esa fecha en el país.

El PLANAT, es resultado de un largo proceso de investigación (2 años) de personal de la SARH, en particular de los distritos de temporal involucrados, en él se planteó como principal objetivo: "aumentar la producción agrícola en las áreas de temporal, mediante la aplicación de un programa de desarrollo basado en cambios de la productividad en las áreas existentes y el desarrollo de nuevas áreas en cada distrito", a partir del establecimiento de un "sistema efectivo de extensión agrícola", apoyado por investigaciones coordinadas que formarían la base para un programa nacional que permitiera establecer programas semejantes en otros distritos de temporal en una segunda etapa del proyecto.

La primera etapa del proyecto sería ejecutado por la SARH durante un periódo de cinco años, entre 1981 y 1985, con expeción de lo relativo a los componentes de crédito y caminos rurales, los cuales serían aplicados por Banrural y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), respectivamente. (6)

OBJETIVOS DEL PLANAT.

Los principales objetivos del programa eran: el aumentar la superficie cultivable destinada a la producción agrícola y pecuaria, y elevar, en un corto plazo, las producción de básicos y materias primas.

Entre sus objetivos específicos se encontraban:

-Diseñar e implementar un programa de crédito y asistencia técnica que promueva tecnologías apropiadas a las diferentes condiciones agropecuarias y forestales, combinando medidas directamente productivas con técnicas locales de manejo de suelo y agua, incluyendo la conservación forestal y técnicas de reforestación.

-Mejorar la infraestructura, a través del mantenimiento y expansión de caminos, edificación de bodegas, desmontes y construcción de pequeñas obras de riego.

-Elevar la eficiencia de los servicios técnicos a través de su reforzamiento, coordinación y capacitación del personal de los programas de extensión.

-Apoyar la investigación aplicada para desarrollar, experimentar y adoptar nuevas tecnologías para la diversidad de los ecosistemas existentes en los distritos de temporal.

-Mejorar el mecanismo de programación, sobre la base de las propuestas que emerjan de la base productiva hacia las dependencias públicas, cuyo ejercicio sea factible mediante la asignación y desembolso de presupuestos específicos., y

-Aumentar y mejorar la distribución del ingreso y mejorar los niveles de bienestar social.

ESTRATEGIA DEL PLANAT

Las estrategias planteadas para este programa se pueden resumir en los siguientes aspectos:

1.Desconcentración del aparato público hacia los distritos de temporal, en donde se definen los programas de inversión para desarrollar los recursos e incrementar producción y productividad.

2. Sumar los esfuerzos del Estado con el de los productores que, con su propia inversión, financien la acción para lograr aumentos sustanciales de producción dentro de las unidades que conforman cada distrito. y

3. Dinamizar el desarrollo en un número limitado de distritos de temporal seleccionados, a través de la dotación de infraestructura física productiva, servicios de apoyo, comercialización de insumos y productos finales, investigación, capacitación y extensión, además de incrementar los recursos financieros para la producción y capitalización de los productores mediante créditos de avío y refaccionarios.

METAS DEL PLANAT.

1. Aumentar el volumen y valor de la producción, estimandose que al final del periódo de implementación, el valor neto de la misma, se incrementará en 1,518 millones de pesos anuales para los nueves dustritos.

2. Realizar obras de conservación de suelo y agua en 65 mil has. en beneficio de aproximadamente, 7 mil productores.

3. Realizar proyectos de riego para incorporar 7 mil has. en beneficio de 2 mil agricultores.

4. Realizar obras de drenaje para 30 mil has. en beneficio de 2 mil productores.

5. Reforestación de 10 mil 500 has. y plantar 2 mil has. con árboles como cortinas rompevientos, beneficiando a mil productores, y

6. Construcción de 2 mil 880 kilometros de caminos y proporcionar servicio a 80 mil familias.

LINEAS GENERALES DEL PLANAT

Para su implementación, el PLANAT definió cinco líneas generales de desarrollo en los distritos, sin menoscabo de los programas específicos de cada distrito de acuerdo a las diferencias de clima, densidad de población, accesibilidad y especialización agrícola.

Estas líneas serían:

A) El fomento de paquetes de extensión agrícola que combinaran los métodos de mejoramiento de cultivo y de explotación animal disponible, con el suministro de crédito, tanto a corto como a largo plazo, en el que se esperaba participaran cerca de 36 mil agricultores.

B) Sistemas de investigación de la producción y pruebas en la finca de nuevas tecnologías.

C) Un programa de conservación del suelo y el agua, incluyendo varios tipos de terrazas, cultivo en contorno y pequeñas represas, cubriendo aproximadamente 65 mil; has., beneficiando a unos 7 mil agricultores.

D) Un programa de obras rurales, incluyendo la construcción y mejoramiento de aproximadamente 2 mil 880 kilometros de caminos, para servir a unas 70 mil familias; 7 mil has. de pequeños proyectos de riego para beneficiar a unos 2 mil agricultores y obras de drenaje cubriendo 30 mil has. para servir a 2 mil familias, y

E) Un programa forestal que cubriera cerca de 10 mil 500 has. de plantaciones de pinos, 900 has. de lotes productores de madera y 2 mil has. con arboles como cortinas rompeviento. Este programa involucraría a mil familias.

Además de los programas de distrito, el proyecto proporcionaría apoyo a nivel nacional para capacitación, entrenamiento de campo, servicios de consultores especializados en extensión agrícola, conservación del suelo, vigilancia y evaluación e investigación para fortalecer los programas técnicos en los distritos de la primera etapa.

PROGRAMAS DEL PLANAT

Así, se formularon cinco programas de desarrollo para fortalecer las actividades agropecuarias en cada distrito:

Programa de asistencia técnica.

Partiendo de la idea de que la responsabilidad de la asistencia técnica recaería en los propios distritos, se daría prioridad a la capacitación y la visita de campo de los extensionistas, rescatando experiencias anteriores como la del Plan Puebla.

Para ello los extensionistas promoverían la producción, utilizando el conocimiento y la asistencia existentes, para que en base a los programas de investigación financiados por PLANAT, se mejoren los paquetes tecnológicos.

Programa de investigación.

Cada distrito desarrollaría su propia investigación aplicada, que a partir de suficientes pruebas de campo mejorasen el servicio de asistencia técnica y generara nuevos paquetes tecnológicos.

Este programa recaería en los institutos de investigaciones agrícolas, pecuarias y forestales (INIA, INIP e INIF) de la SARH.

Programa de conservación del suelo y el agua.

A partir de la estructura de ls Dirección General de de Conservación del Suelo y Agua (DGCSA) de la SARH, se elaborarían estudios de factibilidad para determinar las tecnicas de conservación del suelo y agua apropiadas tanto en los distritos comprendidos dentro del PLANAT, como a las diferentes condiciones del país.

Programa de infraestructura.

Las inversiones en infraestructura se determinarían en base a los requerimientos y la estrategia de desarrollo formulada para cada distrito en el seno del Comite Directivo Distrital, considerando

las propuestas de los juntas municipales de programación y evaluación.

Estas inversiones comoprenderían obras de caminos de penetración, almacenamiento, mejoras territoriales, presas y bordos, pequeña irrigación, intalación de oficinas y casas habitación para los técnicos..

Cada proyecto consideraría los puntos de vista de los grupos involucrados, garantizando su coherencia con los programas de producción.

Programa de capacitación.

Este programa tenía como objetivo formar equipos técnicos distritales, que de manera integrada con los productores, operaran programas de desarrollo agropecuaruios por unidad y distrito.

La capacitación se impartiría en el aspecto general, tanto a técnicos como productores, en materia de investigación, divulgación, extensión, conservación del suelo y agua, elaboración, admnistración y evaluación del proyecto de crédito, organización, abastecimiento de insumos y coordinación operativa.

Comprendería a la vez, distintas áreas como la cria y explotación de ganado bovino, porcino y caprino, explotación avícola y apicola, aprovechamiento racional de especies maderables y otros de acuerdo a las condiciones particulares de cada distrito.

La capacitación sería impartida por la diferentes Direcciones de la SARH, el Colegio de Posgraduados de Chapingo, universidades, instituciones y otros organismos dedicados a la enseñanza e investigación agropecuaria.

AMBITO DE ACCION DEL PLANAT.

Como ya se señaló, la primera etapa del PLANAT comprendió nueve de los 124 Distritos de Temporal que en 1981 existían en el país . Los criterios en que se basó la selección de de éstos fueron el que los distritos deberían ser representativos tanto de los problemas, como de la capacidad potencial de la agricultura de temporal en México, y el que las áreas deberían tener una precipitación pluvial suficiente para responder a la tecnología mejorada.

De los nueve distritos seleccionados, cinco se encontraban en las áreas más pobladas de la meseta central: Cholula, Puebla; Chilpancingo, Guerrero; Morelia, Michoacán; Zapopan, Jalisco; y Jalpa, Zacatecas. Los cuatro restantes se encuentran en la región costera del Golfo de México: Cárdenas y Villahermosa, Tabasco; Coatzacoalcos y Martínez de la Torre, Veracruz.

Los distritos de la Meseta Central tienen una precipitación

pluvial que varia de los 400 mm. a los 1,200 mm. anuales, con una estación lluviosa y una estación seca claramente definida. La mayoría de los productores cuentan con unidades pequeñas en las que produce fundamentalmente maíz y frijo; y la producción lechera, de cerdos y aves, las actividades ganaderas más importantes.

En particular, Cholula tiene un buen potencial para el mejoramiento de la producción de frutas y se encuentra relativamente cerca de la Ciudad de México. Incluye también el área comprendida originalmente por el Plan Puebla y el Colegio de Postgraduados de Chapingo continua con su programa de investigación aplicada y capacitación en el distrito.

Chilpancingo es un distrito montañoso abrupto, con elevada concentración de la población en valles fértiles. El distrito requiere de mejores ervicios e insumos técnicos, además de una red interna de caminos. La mayor parte de los productores son indígenas monolingues.

Zapopan y Morelia son zonas agrícolas antiguas bien desarrolladas para las normas de la agricultura de temporal. Cuentan con servicios técnicos y, en el caso de Zapopan, tiene uno de los rendimientos más altos de maíz de temporal en México.

Jalpa es un distrito en el que el sistema bancario privado proporcionó activamente crédito a los pequeños productores, al tiempo que ha logrado progresos en las técnicas de recolección de agua, con lo que se espera un impacto generalizado con el mejoramiento de esa tecnología en otros distritos de temporal.

Los cuatro distritos del tropico húmedo tienen un clima favorable y abarcan aproximadamente 8.3 millones de has. de tierra cultivable de capacuidad potencial media a elevada. De éstas, 3.6 millones de has. estan practicamente sin utilizar, a lo que se suman las grandes inversiones públicas para la explotación de petroleo y gas, que han redundado en la generación de una importante infraestructura.

Dentro de estos distritos, Martínez de la Torre es uno de los más desarrollados en la región del Golfo; Cárdenas comprende algunas de las tierras de cultivo más desarrolladas en Tabasco. Por contraste, Villahermosa cuenta con un desarrollo agrícola menor en lo que se refiere a cultivos anuales y perennes y Coatzacoialcos es el menos desarrollado, con problemas de comunicación y drenajes.

COBERTURA DEL PLANAT

Los nueve distritos abarcaban una área geográfica de 5.7 millones de has., de las cuales 1.1 millones son tierras agrícolas, 2.2 millones de has. se dedican a la ganadería y o.6 millones de has. son forestales.

La población rural ascendía a más de 1.9 millones de habitantes y el numero de productores se estima en más de 300 mil, de los cuales el 40 por ciento posee, en promedio, menos de 5 has. por familia.

Los beneficiarios directos se estimaron en más de 50 mil productores que recibirán crédito y cerca de 150 mil productores que recibirán obras de infraestructura, paquetes tecnológicos, asistencia técnica y capacitación.

CARACTERIZACION DE LOS PRODUCTORES.

De acuerdo con sus programas, proyectos y objetivos generales (aumentar la superficie destinada a la producción agropecuaria y elevar en el corto plazo la producción de básicos y materias primas, en beneficio de los productores de los Distritos de Temporal), el PLANAT diseñó una clasificación de productores para delimitar sus prioridades.

Esta clasificación consideraba tres tipos de productores:

1. Productores comerciales. Aquellos que tienen un ingreso suficiente para llevar una vida económica aceptable.

2. Productores de :

a) Transición, con un ingreso menor que los anteriores pero que con apovo del Estado a precios de mercado, pueden en el corto plazo, convertirse en productores comerciales.

b) Transición menos favorecidos, con ingresos por debajo de los productores comerciales y que los programas normales de crédito y servicio no pueden mejorar su situación, a menos que el Estado los apoye con subsidios, como precios de garantía especiales, obras de infraestructura o créditos subsidiados.

c) Productores tradicionales, de ingresos aún más bajos, que su cambio a otras categoria resulta dificil a corto plazo y deben ser apoyados con programnas específicos, con un gran componente de subsidio.

A partir de esta prioridades,el PLANAT se centrarían en los productores de transición a y b en primera instancia, en el sector de los productores tradicionales en segundo lugar y en los productores comerciales en última instancia.

COSTO DEL PROYECTO

El costo del proyecto se estimó en 797 millones de dolares, incluyendo una participación de divisas del orden de 280 millones de dolares. El costo básico de los componentes principales, a precios de mayo de 1980, se estimó en 606 millones de dolares, los imprevistos físicos en 42 millones de dolares y los imprevistos en

149 millones de dolares del costo total. Los programas de distrito representaban el 79% y el programa nacional de apoyo el 21% del total.

Los imprevistos físicos se estimaron sobre la base de 15 por ciento para las obras civiles y de 10 por ciento para el equipo, la maquinaria y los vehiculos, y las inversiones de campo financiadas mediante crédito. Los inmprevistos en precios se basaron en las normas revisadas del banco del 10.5 por ciento para 1980, 9.0 por ciento para 1981, 8.0 por ciento para 1982 y 7.0 por ciento para 1983-85, suponiendo que las desviaciones entre la inflación internacional e interna serían contrarrestadas mediante modificzaciones compensadoras en el tipo de cambio.

Los derechos de importación, impuestos y otros gravámenes no se incluyeron en los costos del proyecto.

FINANCIAMIENTO.

El prestamo del banco, de 280 millones de dolares, era el equivalente al costo del proyecto en divisas extranjeras (29%) y 6.0 por ciento de los costos locales. Del costo restante, el gobierno federal financiaría 317 millones de dolares (40% del total) mediante asignaciones en el presupuesto ordinario, el sistema bancario proporcinaría el crédito no cubierto con el financiamiento del banco, 180 millones de dólares (20% del total) y los productores aportarían aproximadamente 20 miilones de dólares (5.0%)

El prestamo sería entregado a Nacional Financiera (NAFINSA) a un plazo de 15 años, incluyendo tres años de gracia.

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION

La DGDUT de la SARH asumió la responsabilidad general de la admnistración del proyecto y de la coordinación de las dependencias involucradas, dentro o fuera de la Secreatría.

La responsabilidad primaria para el desarrollo de las actividades recayó en los distritos de temporal participantes. Quedando la coordinación de todas las dependencias colaboradoras de SARH bajo el control del Comité Directivo del Distrito, con el Jefe de Distrito como funcionario ejecutivo de dicho comité.

Al mismo tiempo, el Consejo Directivo, estructura ejecutiva de los Distritos de Temporal, permitiría descentralizar la toma de decisiones y la coordinación a nivel local, ya que en él participan directamente representantes de los productores.

A nivel nacional se estableció una Oficina del PLANAT, como unidad central del proyecto para los nueve distritos que coordinaría los programas nacionales de apoyo, establecería una unidad de vigilancia y evaluación, coordinaría la preparación de

programas de inversiónes de prosecusión y llevaría a cabo estudios de factibilidad.

Esta Oficina tendría rángo de subdirección dentro de la DGDUT con la misma categoria de las cuatro subdirecciones regionales existentes.

Además el titular de la SARH estableció un Comité Técnico de Coordinación, constituido por representantes de las dependencias colaboradores y de la SARH, para garantizar la coordinación entre estas.

El Comité Técnico establecería las prioridades para los programas y gastos de las diferentes dependencias y analizaría los presupuestos anuales de los distritos.

Al mismo tiempo la Oficina del PLANAT, bajo la dirección de la DGDUT actuaría como autoridad ejecutiva para la toma de decisiones por el Comité Técnico; supervisaría, vigilaría y evaluaría las actividades de los distritos participantes; revizaría los presupuestos, operaría el fondo revolvente; presentaría informes semestrales y prepararía un informe anual al banco sobre las cuentas del proyecto.

El fondo revolvente se formó para eliminar los problemas derivados por las demoras en las asignaciones de las autoridades mexicanas durante los primeros meses del año. El fondo financiaría operaciones del proyecto durante la primera parte del año fiscal, para ser reembolsado mediante asignaciones presupuestales a las dependencias que hubieran recurrido a éste.

A nivel de Distrito se estableció un Comité Directivo, definido como una unidad autónoma técnico-admnistrativa. Dicho Comité se integraría exclusivamente con personal de la SARH, ya que conforme al decreto de marzo de 1977, éste estaría compuesto por un delegado de la DGDUT que actuaría como Vocal Ejecutivo; un delegado de la Dirección General de Extensión Agrícola, quien fungiría el Vocal Secretario; un delegado de la Dirección General de Organización de Productores Agrícolas, que sería el Segundo Vocal Secretario y un delegado de la Dirección General de Obras Hidraúlicas para el Desarrollo Rural.

Al mismo tiempo, la Secretaría de Reforma Agraria (SRA), designaría un representante ante el Comité Directivo para efectos de coordinación.

El Comité Directivo tendría entre otras, las siguientes facultades: Aprobar los programas agropecuarios anuales del Distrito; implementar los programas específicos; autorizar los programas de asistencia técnica y de extensión agropecuaria; coordinar la organización de los productores dentro del Distrito; supervisar, formular y promover programas, así como realizar su evaluación.

En el caso específico del PLANAT, el Comité Directivo regiría además los criterios operativos sobre los cuales se desempeñaría el Jefe de Distrito.

El Comité Directivo estaría presidido por un representante del gobernador del estado, el Vocal Ejecutivo sería el representante general de la SARH y el Jefe de Distrito fungiría como Secretario Técnico, quien contaría con Jefes de Zona de trabajo y Comités y Subcomités Técnicos.

Al mismo tiempo el Comité podría invitar, para tomar en cuanta sus recomendaciones, a otros sectores interesados, en particular a representantes de otras entidades del sector público como el Banco de Crédito Rural, la Compañia Nacional de Subsistencias Populares y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, así como a representantes de los sectores de ejidatarios, comuneros, colonos y pequweños propietarios que se ubiquen dentro del Distrito.

Por otro lado, en la base de los distritos se organizarían Comisiones de Programación Municipal que permitirían analizar y aprobar los programas surgidos de los productores, y se integrarían Consejos Ejidales -que nunca se formnaron-, para desagregar el proceso de planeación local, para garantizar que los programas respondiesen a las necesidades de los productores.

Esta estructura organizativa limitó considerablemente la participación de los productores, la que se redujo, en el mejor de los casos, a la esfera consultiva, sin acceso a la ejecución de programas ni la toma de decisiones.

EVALUACION Y CONCLUSIONES.

Desde un inicio el PLANAT enfrentó severas limitaciones para su plena implementación como resultado del estallido de la crisis económica de 1982.

El cumplimineto de programas presentó retrasos inmediatos en el cumplimiento de las metas proyectadas, particularmente en el programa de infraestructura, a partir de que las asignaciones presupuestales fueron insuficientes apara abatir el incrememto en los costos, dada la afectación presupuestal determinada por el gobierno federal quien reduio las asignaciones o congeló recursos.

Ello conduio a la disposición federal que impedía el inició de nuevas obras en 1982 y la implementación de inversiones no productivas, con lo que se estancarón diversos programas del Plan, lo que se complicó ante la ausencia de proyectos específicos de desarrollo a nivel distrital y nacional.

En cuanto a la operación del proyecto se presentaron deficiencias en la coordinación de las dependencias a nivel nacional y

distrital. La amplia gama de instituciones y normatividades a las que estas se sujetan, impidieron la integración de los programas de acuerdo a las necesidades y objetivos delineados para los distritos de temporal.

Esto se presentó particularmente en los mecanismos y procedimientos para la toma de decisiones y de acuerdos, lo que redundó en la falta de integración de los programas, originando desviaciones de esfuerzos y recursos. Lo que se expresó en deficiencias en el flujo de información entre dependencias y distritos, así como, en el caso extremo, en el desconocimiento de metas y objetivos por el personal operativo.

Al mismo tiempo, las asignaciones presupuestales resultaron insuficientes para alcanzar el nivel de desembolso convenido en el crédito externo, lo que se complicó por la lentitud de la captación de documentación comprobatoria por los engorrosos procedimeintos burocráticos, así como por el permanente cambio en la paridad peso-dolar, que redujó automáticamente los montos al efectuarse el desembolso.

Tan sólo los montos ejercidos por la SARH de 1980 a 1982, tenían un avance del 41 por ciento respecto al calendario establecido al 31 de diciembre de 1982.

Frente a esta situación se planteó la necesidad reprogramar el Plan adoptando medidas que permitieran reestablecer la coordinación interinstitucional a nivel central y distrital; reestructurar la Unidad Coordinadora del PLANAT y simplificar la estructura de los distritos para optimizar los recursos financieros y humanos asignados a los programas.

Para ello se realizó una evaluación de los programas, su cumplmiento y los compromisos asumidos con el Banco, a fin de hacer una reprogramación física y financiera para los años restantes, tomando medidas en los programas no iniciados o desarticulados e intensificando la supervisión y seguimiento operativo por las dependencias participantes y la coordinación del provecto.

Para mejorar la coordinación de las instituciones participantes se propuso a nivel central, establecer y reglamentar un Comité Técnico de Coordinación (CTC) que normara las acciones de acuerdo con las políticas nacionales y particulares del PLANAT, definiendo programas de trabajo, implementando una capacitación operativa para el personal de los distritos y las oficinas centrales y difundiendo los objetivos y lineamientos operativos entre el personal responsable de la ejecución de los programas. Haciendo extensivas estas medidas a nivel de los distritos.

Sin embargo, pese a los intentos y medidas adoptadas poco cambio la situación general, pues la falta de coordinación institucional y la ausencia de particpación de los productores en la toma de decisiones, se mantuvo, lo que complico la situación de por si

dificil con las restricciones presupuestales que implemento el gobierno federal.

Esto se tradujo en que el programa original de desembolso del crédito externo y de los recursos disponibles para el desarrollo del proyecto, estimado para los cinco años que duraría la primera etapa (1981-1985), se ampliara hasta junio de 1987, de acuerdo al comprimiso suscrito con el BIRF para la aplicación del crédito, lo que afectó considerablemente el cumplimiento de las metas y en general de los programas. (ver cuadros Nos. 28 y 29)

Quiza el mejor indicador de los mecanismos de operación y gestión del PLANAT sea el manejo que se presentó en el crédito, en este caso el refaccionario.

Durante el periódo enero de 1982-enero de 1985, se ejercieron poco más de 3 mil 423 millones de pesos, de los cuales 2 mil 075 millones (59%) benefició a 16 mil 643 ejidatarios y mil 348 millones de pesos (39%), se canalizaron a 2 mil 089 propietarios. (Ver cuadro No. 28)

Como puede observarse los créditos beneficiaron particularmente a los "pequeños propietarios" quienes recibieron en promedio creditos superiorers a los 6 millones 452 mil pesos por persona, mientras que los ejidos recibieron un promedio de poco más de un millon 246 mil pesos por ejidatario. Lo que contraviene el lineamiento de dar prioridad al grupo de productores de transición con ingresos menores a los productores comerciales y de transición menos favorecidos.

De igual forma el crédito se distribuyó inequitativamente entre los distritos de temporal participantes del PLANAT, pues por ejemplo mientras al distrito de Villahermosa, Tabasco se asignaron mil millones de pesos para crédito refaccionario (29.2% del total), al distrito de Jalpa, Zacatecas, se otorgaron poco más de 203 millones (5.9% del total). (Ver cuadros No. 29 y 30)

De la misma forma, el crédito se orientó principalmente a la producción ganadera, cuando el objetivo principal era incentivar la producción agrícola, actividad a la que dedica la mayor parte de los productores de los distritos involucradios.

De tal forma se destinaron creditos refaccionarios para la producción de ganado bovino de carne, leche y doble propósito por más de 2 mil 321 millones de pesos (68% del total), mientras que para la producción agrícola se otorgaron solamente 614 millones 876 mil pesos, (17.9% del total);

Retomando el ejemplo de Villahermosa, de los mil millones de pesos que recibió ese distrito, 987 millones 613 mil pesos (98.8%) se destinaron a la producción de ganado bovino.

Así el grueso del crédito se orientó a la adquisición de cabezas de ganado,principalmente bovino de carne, leche y de doble

propósito. (Ver cuadro No. 32)Por lo que en su mayor parte el crédito favoreció a los denominados productores comerciales quienes por la infraestructura con que contaban, garantizaban su recuperación.

A pesar de que el PLANAT es considerado dentro de los sectores oficiales como un programa "exitoso", muchos de los argumentos que fundan esa afirmación no soportan un análisis sério. En especial en lo que se refiere a los mecanismos de coordinación institucional, de participación de los productores y de algunosde sus programas, como los casos de asistencía técnica y capacitación, cuyos resultados nadie puede precisar.

Ante ello, vale la pena hacer una reflexión sobre la principal limitación del programa, al no desarrollar no desarrolló una base de participación capaz de remontar las adversidades económicas que se presentan con la crisis.

Los Comités de Planeación Municipal y los Consejos Ejidales, fueron instancias formales que no encontraron cabida en los órganos ejecutivos del PLANAT, los que estuvieron controlados por la SARH y subordinados a las deciones del "centro".

La representación campesina, incluso en el ámbito consultivo, fue menor, teniendo mayor incidencia én las decisiones el sector privado de los productores. Lo que se reflejo, como se ha señalado, en la asignación de recursos y la construcción de infraestructura.

Así, el PLANAT no logró consolidarse, y por el contrario al terminarse los recursos programados y convenidos con el Banco, su extensión a la totalidad de los distritos de temporal o al menos, la continuidad de una segunda etapa, se vió frustrada.

Ello da cuenta de como cuando un proyecto, que cuenta incluso con los recursos económicos y la planeación necesarios, no incorpora a a los productores a su diseño y gestion, pocas posibilidades tiene para establecerse y lograr modificaciones que permitan un desarrolo duradero.

LLUVIA TEQUIO Y ALIMENTO.

A partir del mes de abril de 1987, el gobierno del estado de Oaxaca, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU), impulsó un programa de desarrollo en la región de la mixteca oaxaqueña denominado "Lluvia, Tequio y Alimentos".

A través de este programa se intenta recorrer un nuevo camino para enfrentar un viejo problema en la región: la escases de agua que provoca pobreza, desnutrición, marginación y rezago.

Siendo la mixteca una región sumamente erosionada y sin alternativas de desarrollo en el corto plazo, el camino propuesto por LLuvia, Tequio y Alimentos, promueve la modernización y progreso de los pueblos inscritos en esta zona en función de sus necesidades, recursos, conocimientos y medio ambiente; y d las formas tradicionales de producción y participación comunitaria, conocidas tequio.

El programa pretende acopiar y aprovechar al máximo el agua de lluvia, a través del trabajo colectivo gratuito, para aumentar la producción y la productividad en la obtención de alimentos.

Hasta ahora los resultados han sido predominantemente satisfactorios. Sin embargo, para mantener estos, el gobierno estatal deberá hacer frente a serios obstaculos sociales, políticos y económicos que podrían impedir su avance.

EL PROBLEMA : LA POBREZA

La cultura mixteca fue una de las más importantes del mundo prehispánico. Esta floreció entre los años 1500 A. de C. y 1500 D. de C., a lo ancho de 40 mil kilometros cuadrados que hoy comprenden el sur del estado de Puebla, el estado de Guerrero y la zona montañosa noroccidental de Oaxaca. (1)

La cultura mixteca alcanzó un gran refinamiento en ciencias tan complejas como la astronomía y las matemáticas. Desarrolló compleios sistema calendáricos, incluso superiores a los pueblos europeos de su tiempo. Comprendió el cero y el uso de la posición de los números mil años antes de que los arabes introdujeran estos conceptos a España.

Desarrolló también amplios conocimientos de medicina, zoología y botánica. Determinó el uso de más de cinco mil plantas medicinales, practicó con éxito la amputación y la trepanación. Utilizó el hongo del maíz (pinicillum) para evitar infecciones, del cual, años despues Fleming obtuvo la penicilina. Cuidó de la abeja y aprovechó numerosas semillas, plantas, frutas y árboles, de los que extrajó bálsamos, gomas, perfumes y tintas.

Los mixtecos conocieron la mineria y la metalúrgia. Fueron excelentes arquitectos, escultores, orfebres, pintores, literatos

e historiadores. De los 14 códices prehispánicos que se conservan, siete son mixtecos.

La mixteca influyó en la evolución de grandes culturas, como la cholulteca y la tolteca, nutrió el desarrollo espiritual de los pueblos nahuas, entre elos los texcocanos y los aztecas.

Sin embargo, a pesar de tan esplendoroso pasado, la mixteca oaxaqueña padece hoy el drámatico presente de la pobreza.

La economía campesina de la región sufre un permanente deterioro, que no ha logrado frenar la inyección de recursos públicos.

Los recursos humanos y naturales se degradan, y los niveles de vida son notoriamente más bajos que en el resto del país. Lo que provoca emigración, violencia y mayor miseria.

La mixteca oaxaqueña se localiza en la zona montañosa noroccidental del estado de Oaxaca. Ocupa una extensión de 16 mil 300 kilometros cuadrados y comprende los distritos de Coixtlahuaca, Nochixtan, Silacayoapan, Huajuapan, Juxtlahuaca, Teposcolula y Tlaxiaco, donde moran cerca de 600 mil habitantes, aproximadamente la quinta parte de los oaxaqueños. La población se concentra en 155 municipios y unas 770 comunidades.

En la región, la tierra, gradual pero ininterrumpidamente, ha dejado de ser el factor para la producción, debido a la tala inmoderada de los bosques. El agua escasea y en epoca de lluvias erosiana el suelo. Actualmente se estima que más de la cuarta parte del suelo se encuentra deteriorado en forma irreversible y otra quinta parte se encuentra en un acelerado proceso de destrucción.

En los últimos 40 años, la erosión del suelo ha sido intensa y, según especialistas, en menos de 30 años, la región puede convertirse en una estepa árida, capaz de alimentar solamente a una vegetación desértica, en la que subsistirán apenas unos cuantos pueblos en los valles irrigados que pervivan, en medio de montañas deslavadas por el agua y el viento.

Simultaneamente, el área de riego se deteriora y decrece, abundan los pozos y presas azolvados, las bombas descompuestas. En tan sólo diez años las zonas de riego bajaron de 7 mil a 3 mil 200 hectáreas, agravandose el proceso con la crisis económica reciente, expresada en créditos menguados y mantenimiento exiguo.

La tierra se pulveriza, hasta conformar un minifundio masivo de 120 mil parcelaas cuya superficie oscila entre media y dos hectáreas.

La producción de granos básicos disminuye. La superficie cultivada con éstos, decrece sistemáticamente, al pasar de 53 mil hectáreas en 1980 a 36 mil en 1983.

Los productores de temporal, que representan el 99 por ciento de la superficie cultivable, trabajan entre una y dos hectáreas de maíz al año, con rendimientos entre 300 y 400 kilogramos por hectárea en épocas de buen temopral. En épocas de temporal seco se cosecha sólo el 20 la superficie sembrada.

Los rendimientos por hectárea llegan a ser bajísimos, hasta de 100 o 200 kilográmos por hectárea, y los más elevados alcanzan hasta mil 300 kilos, muy por debajo de la media nacional, de suyo baja, de mil 700 kilográmos por hectártea.

Los niveles de vida son sumamente precarios. Los ingresos son bajos y provienen generalmente del producto de trabajo realizado fuera de la región.

El ingreso promedio anual oscila en los 350 dólares, cuando el promedio per cápita nacional es de 2 mil dólares al año. 64 por ciento del ingreso de los mixtecos es devengado en otras regiones y remitido usualmente por jornaleros agrícolas sobreexplotados en otras latitudes del país y del extranjero.

La mayoría de los mixtecos apenas consume el 60 por ciento de las calorías y proteinas requeridas para una subsistencia mínima.

La esperanza de vida en la región es de 43 años para los hombres y 44 para las mujeres, mientras que la esperanza de vida en el estado es de 61 años y en el país de 69. De cada mil niños mexicanos, 48 mueren al año; de cada mil infantes oaxaqueños, mueren 80 y de cada mil niños mixtecos mueren anualmente 150.

Mientras la cobertura de servicios asitenciales en el país abarca al 91 por ciento de la población, sólo el 76 por ciento de la población del estado esta amparada por éste servicio y apenas el 25 por ciento de los 600 mil mixtecos recibe atención médica.

Dentro de la población mayor de cinco años, el 29 por ciento es monolingue y 50 por ciento analfabeta. Solamente la mitad de quienes ingresan a la escuela terminan la enseñanza primaria.

El desempleo en la región es mayor que en el resto de la entidad y el país. La falta de oportunidades de trabajo permanente y suficientemente remunerado provoca fuertes corrientes migratorias hacia lugares donde se concentran las fuentes de trabajo y servicios. Tal flujo se manifiesta, especialmente, hacia la capital del país, a las entidades norteñas que cuentan con agricultura moderna y empreas maquiladores y hacia los Estados Unidos y Canadá.

En Oaxaca, la tasa de natalidad es superior al 3 por ciento anual. Sin embargo el crecimiento real de la población es apenas del 0.75 por ciento al año, siendo la emigración neta del órden de 1.4 por ciento.

Este perfil, válido para la entidad, se acentua en la mixteca

como región expulsora de mano de obra por excelencia, ya que en la actualidad de cada diez mixtecos, tres parten definitivamente, cuatro lo hacen en forma temporal y unicamente tres permanecen en la región (3)

Al mismo tiempo, la disputa por la tierra se torna intensa, compleja y violenta. En la región son constantes los conflictos entre pueblos e individuos por asuntos limitrofes, los que la más de las veces se pretenden resolver a través de la violencia.

LOS MIXTECOS PERMANECIERON EN EL OLVIDO.

La pobreza en la mixteca oxaqueña se explica, en buena medida, en que la cultura indígena ha permanecido subordinada al acoso de la indiosincracia occidental durante más de 400 años.

Desde la conquista hasta nuestro días, la sociedad mexicana se ha desarrollado, predominantemente, como resultado de la evolución internacional, pautada por el etnocentrismo europeo, primero, y el anglosajón despues. (4)

El desarrollo de México, vinculado al entorno internacional, implicó organizar y canalizar la explotación de los recursos físicos y humanos en favor, primero de la economía española, de la ingles despues y por último la estadounidense.

Este proceso benefició a grupos económicos extranjeros y de nacionales asociados a la expansión económica de la potencia en turno. En consecuencia la implantación de moldes de producción irradiados por las metrópolis, propició el abandono y persecusión de la cultura campesina y el empobrecimiento de su economía.

Los gobiernos surgidos desde la Revolución Mexicana de 1910, han intentado promover el desarrollo de la economía campesina mediante la tecnificación dela producción rural. Sin embargo, el resultado ha sido, en general, negativo. Ello se debe en parte, a que el impulso a la tecnificación del campo estuvo subordinado al desarrollo urbano-industrial del país y a que se ha insistido en desarraigar las formas trdicionales de la economía campesina, imponiendo a cambio, estilos de orgaización y producción ajenas al sentir del productor rural.

Como señalaba un índio mixe "El gobierno mandó un técnico agrícola para enseñarnos como se poda el cafeto, pero su modo no dió resultado...si se hubiera quedado varios meses entre nosotros, el habría entendido mi manera y yo la de él". (5)

Frente a esta realidad y la necesidad de aumentar la producción de alimentos, elevar el empleo, avanzar en el rescate ecológico y lograr el arraigo de las comunidades mixtecas, el gobierno del estado de Oaxaca, sugirió la necesidad de formar una comisión de estudios entre diversas instituciones para que formularan un programa único de pequeña irrigación para la mixteca.

En la formulación de este programa participaron la SARH, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la Coordinación y Asistencia Técnica del Proyecto PNDU, OIT, Gobierno del Estado de Oaxaca, que dió origen al Programa Lluvia, Tequio y Alimento.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA.

Dicho programa se propuso la consecugión de los siguientes objetivos:

A) La realización de diversas obras de pequeña irrigación alimentadas por el agua de lluvia o pequeños escurrideros en la refgión mixteca.

B) La movilización del esfuerzo interno de los pueblos, mediante su participación en la realización de las obras y, posteriormente, en el manejo de la producción derivada de ellas, y

C) El incremento del empleo, el arraigo de la población y el aumento de la producción de alimentos para la población.

Para alcanzar dichos objetivos, el programa integró un organismo institucional encargado de la operación del Programa Unico de Pequeña Irrigación en la Mixteca; la organización y particiopación de laas comunidades en el diseño y ejecución de las obras; y la disponibilidad y el manejo agil de los recursos financieros.

LINEAS GENERALES

Para la realización de las obras, el Programa aporta materiales industruializados (cemento, varilla, tubería, etc.), herramienta y alimentos de acuerdo a la tabla de distribución del Programa Mundial de Alimentos..

Por su parte la comunidad aporta el tequio, matriales de construcción que existan en la localidad y herramienta disponible.

La comunidad nombra un Comité de Obra, rersponsable de organizar los tequios, el translado de materiales, el uso de los mismos y la ejecución correcta de la obra. A la vez, el Comité debe informar mensualmente a la Asamblea el avance de las obras, donde recibe las sugerencias de la comunidad.

El calculo de los materiales que aporta el Programa se hace en base al número y tipo de obra que se realizará en la comunidad. Su estimación se efectua por el técnico asignado a la comunidad y por las autotidades respectivas.

Los materiales se aplican exclusivamente en las obras contempladas, en caso contrario, la comunidad no seguiría recibiendo el apovo del Programa.

Los técnicos tienen la función de brindar aseoría a la comunidad, sin imponer su voluntad, siendo la comunidad quien adopta las decisiones definitivas.

Los beneficios que se derivan de las obras, se distribuyen equitativamente entre los participantes. Tratando de beneficiar a la mayor parte y no a individu os aislados. Los acuerdos al respecto se toman en asamblea.

Los campesinos deben aportar tequio suficiente, segun el tipo de obra, par que ésta se pueda iniciar y terminar en los plazos fijados.

En caso de incumplimiento de los aportes que debe realizar el Programa, la comunidad puede reclamar al Coordinador Ejecutivo, que tiene su sede en la ciudad de Huajuapan de León, Oaxaca, y en caso de que persista la dificultad, al delegado de gobierno respectivo. Si ello no soluciona el problema, se recurre a la secreatría particular del Gobernador de la entidad.

En caso de incumplimiento por la comunidad, se origina la suspensión del trámite o ministración de recursos que hubiesen sido solicitados para la ejecución de las obras.

La comunidad se hace responsable de organizar el mantenimiento y funcionamiento de las obras, de acuerdo a los fines establecidos.

Respecto a los alimentos que aporta el Programa, se asume como apoyo y aliciente al trabajo realizado en base al tequio, más no como remuneración.

La comunidad se compromete también a formar y cuidar "un bosque para mi pueblo", en una extensión de determinado número de hectáreas con árboles proporcionados por el Programa.

COBERTURA.

Como se apuntó, la mixteca es una de las regiones más afectadas del país por el intenso proceso de deterioro de sus recursos naturales. Este proceso de destrucción no sólo ha afectado a la vegetación, sino principalmente, a la tierra.

Cada año los suelos de la región son lavados y empobrecidos por la acción del medio ambiente. Resultado de este fenómeno la superficie cultivada tiende a disminuir y el empobrecimiento de la población se hace más severo. De modo que sus habitantes no tienen mayor perspectiva que abandonar de manera temporal o definitiva sus tierra, o vivir en sus pueblos en condiciones deplorables.

El desarrollo de la región debe comenzar por controlar el recurso acuifero. Siendo este el punto de partida para encontrar una base para el progreso.

En la mayor parte de los distritos y municipios que integran la región, existe tanta agua como en otros lugares del país considerados de buen temporal. Sin embargo la mixteca es una zona semidesértica porque sus lluvias estan mal distribuidas en relación a las necesidades de los cultivos.

Así, en la región son pocas las áreas de cùltivo compactas, que permiten la cosntrucción de medianas y grandes presas, y la mayor parte de la áreas de cultivo de temporal se encuentran diseminadas en miles de pequeños predios en las faldas de la serranía, lomeríos y valles.

La línea estratégica, o de gran empaque, que ha inspirado la política hidraúlica para la región, consiste en el incremento dela superficie de riego mediante dos tipos de obras:

a) Medianas y grandes presas de contención de agua, y

b) Perforación de pozos profundos.

Ahora bien , las posibilidades de grandes presas en la mixteca son limitadas y de alto costo debido a la escases de tierra y las abundantes montañas. Por su parte, la perforación de pozos para riego son cada vez más dificiles y onerosas, de ahí que se considere fundamental explorar nuevos caminos en la busqueda de obras de riego que puedan multiplicarse facilmente en la región.

La ampliación del riego en la mixteca mediante la estratégia de "gran empaque" (pozos y obras medianas y grandes) no beneficia ni al uno por ciento de la superficie cultivada y tienen un costo hasta cien veces más alto que las obras impulsadas por el Programa.

Además, de las 770 comunidades que integran la región, 750 no serán beneficiadas por ese tipo de obras.

De ahí que la estratégia fundamental del Programa sea la de impulsar obras para riego, consumo humano y abrevaderos que beneficien a la mayor parte de los pueblos de la región, en base a la participación de las comunidades en el diseño, ubicación, construcción y beneficio de las obras.

La situación actual indíca que la perspectiva de éxito de una política de irrigación para la mixteca, esta asociada a la multiplicación de pequeñas obras de riego que reunan las siguientes caracteristicas:

a) Que sean baratas. b) Que se realicen básicamente con la participación de las comunidades. c) Que su diseño técnico sea de facil ejecución. d) Que su efecto de demostración las multiplique. e) Que incrementen la superficie de riego, el empleo, la retención de mano de obra, la producción de alimentos y los ingresos de las comunidades, y f) que se promuevan con el apoyo coordinado de las instituciones.

Entre las perspectivas que ofrece Lluvia, Tequio y Alimentos, figura el aumento de la producción de básicos, hortalizas y frutales; la retención de un grueso contingente de migrantes; el inicio de un sistemático proceso de reforestación; el mejoramiento de la dieta alimenticia de los pueblos; el incremento del empleo y el robustecimiento de las organizaciones campesinas.

Es importante observar que estas obras de riego puedan servir no sólo para la agricultura, sino también para un amplio elenco de posibilidades. Por ejemplo, la restauración de suelos; plantación de frutales: agua para granjas; usos domésticos diversos y avicultura, que pueden ser punta de lanza para combatir la desertificación y avanzar en la recuperación de una naturaleza deteriorada por implacables procesos productivos.

Tal como esta concebido, el Programa es un conjunto de acciones para impulsar el riego en la región por una vía diferente al modelo tradicional, en un esfuerzo por rescatar la tierra para el uso productivo de los pueblos.

En este contexto, el Programa se asume como un programa campesino, porque las decisiones fundamentales las adoptan las comunidades. Mientras la acción estatal se circunscribe a brindar apoyo a esas decisiones.

ORGANIZACION DEL PROGRAMA.

Lluvia, Tequio y Alimentos se constituye a partir del gobierno del estado de Oaxaca y de diversas dependencias federales para impulsar obras de pequeña irrigación en la mixteca oaxaqueña. Las cuales se ejecutan con la participación de diversas instituciones del ramo.

El Programa tiene autonomía financiera y administrativa, y cuenta con un Comité Directivo, integrado por los delegados estatales de SARH, Secretaría de Programación y Presupuesto, el delegado de gobierno en la mixteca, Nochixtlán y Tlaxiaco, CONAZA, PRE, SEDUE, la Dirección de Culturas Populares de la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional Indigenista, el director del Programa PNDU-OIT-Gobierno de Oaxaca y la Secretaría de Desarrollo Rural del estado, quien hace las funciones de secretario técnico.

Todas las instituciones aportan al Programa recursos humanos y equipo. Los recursos son admnistrados por un Coordinador Ejecutivo del Programa.

En lo que se refiere al personal que particpa en el Programa, por lo menos el 80 por ciento debe estar en los distritos y comunidades, y asumirán las directrices técnicas y sociales dictadas por el Coordinador Ejecutivo, al tiempo que existe un reglamento interno y un convenio multiinstitucional con las dependencias estatales y federales.

PARTICIPACION DE LOS PRODUCTORES.

El Programa pretende generar una intensa participación y movilización de las comunidades, para lo que se han distinguido varias fases en la ejecución del Programa para permitir su integración:

Primera fase: Promoción y divulgación. Se elaboran programas de radio que se transmiten en Tlaxiaco y Huajuapan, en mixteco y español, así como un programa televisivo para dar a conocer avances y experiencias.

Se editan folletos y volantes murales explicativos para que, autoridades y campesinos, integren grupos de estudio y difusión.

Segunda fase: Realización del primer encuentro de dirigentes y autoridades. Se convoca a autoridades muinicipales, ejidales, comunales y de rancherías, a un encuentro en la cabecera de distrito, en el que se explica a los campesinos el tipo de obra (ollas, trampas, etc.) y se les solicita que ubiquen los lugares donde se pueden realizar éstas. Si alguno de los pueblos presenta más de cinco solicitudes de obra, debe seleccionar las más importantes para priorizar su construcción.

Al mismo tiempo se define la cantidad de tequio y materiales que aportará la comunidad, así como la contribución del Programa.

Tercera fase: Recepción de propuestas campesinas. Días despues se celebra un segundo encuentro para recibir las propuestas de las comunidades, las que se ordenan por comunidad y tipo de obra para preparar las visitas de los técnicos.

Cuarta fase: Concertación de acuerdos. Terminada la visita de los técnicos, se convoca a una asamblea de la comunidad para explicar en detalle la propuesta y aprobar, si las hay, las modificaciones necesarias. Ahí mismo se revizan los aportes de cada una de las partes.

Una vez establecido el número y tipo de obras, los tequios y en general las aportaciones, se firma un convenio de trabajo para que las comunidades cuenten con un documento que acredite los compromisos del Programa y puedan exigir su cumplimiento.

Quinta fase: Ejecución de obras. La comunidad elige un jefe de obra que supervizará su realización.

COSTO Y FINANCIAMIENTO.

Lluvia, Tequio y Alimentos, tiene un costo en su primera etapa de mil millones de pesos, que reportan un costo en promedio de obra terminada de 2 millones 472 mil pesos.

El financiamiento proviene del presupuesto del gobierno del estado de Oaxaca en su totalidad.

Los organismos internacionales involucrados prestan una ayuda complementaria. La Organización de las Naciones Unidas, ONU, brinda asesoría a los proyectos a través de los servicios prestados por sus expertos y la Organización Internacional del Trabajo dota mensualmente de despensas, en apoyo a los productores que aporten su tequio.

TIPO DE OBRAS.

Las obras que se promueven son aquellas que sirven para almacenar agua de lluvia, pequeños escurrimientos y filtraciones subterraneas. Se preeve también la realización de obras que capturen agua para consunmo humano y abrevaderos.

Las obras para capturar y almacenar agua, deben ser propuestas, localizadas y realizadas por los pueblos. A diferencia de las grandes obras, construidas con escasa o nula participación de las comunidaes, las obras de este Programa las hacen fundamentalmente los campesinos.

Cada obra se localiza considerando los escurrimientos de agua y el terreno que será irrigado a partir de un programa de riego de la comunidad que busque el mejoramiento de sus condiciones de producción y de vida.

Dentro de las obras se consideran: bordos pequeños para riego; zanjas para riego; zanjas revertidas y rústicas; trampas de agua para consumo humano; ollas de agua para riego; cajas de captación, galerias filtrantes y pozos a cielo abierto. (Ver esquemas en el anexo)

RESULTADOS ESPERADOS.

Se estima que con la ejecución del Programa serán regadas mil 500 hectáreas en 300 comunidades. Lo que corresponde a 5 hectáreas por comunidad.

Con ello se espera realizar dos ciclos productivos al año. El primero de temporal, apoyado en las obras de riego para incrementar la productividad, y un segundo cíclo en el que se regarán pequeñas superficies con el agua capturada por las obras.

Considerando un sólo cíclo, se considera garantizada una producción de 11 mil 100 toneladas. Si se siembra además la mitad del área regada en hoirtalizas y el resto con frutales diversos, se produciría cerca de 37 toneladas de nuevos productos a la comunidad.

El valor de esta producción a precios actuales se eleva a poco más de ocho mil millones de pesos, lo que corresponde a 27 millones por comunidad.

Se estima también, que una comunidad que construya dos ollas de

agua de mil metros cúbicos cada una, puede producir 15 toneladas de frutas y hortalizas en una de ellas y abrevar 280 cabezas de ganado en la otra.

Los bordos y las cajas de captación sirven, además, para la piscicultura y crianza de aves acuáticas (gansos y patos). Las 180 obras de este tipo programadas, podrán producir en un ciclo, 31 mil 400 kilográmos de pescado y 16 mil 200 kilos de carne de pato y ganso.

En la construcción de obras se emplearán 121 mil 490 jornadas de trabajo y en la producción de riego se requeriran, aproximadamente, 200 mil jornadas más para los cultivos de frutales y hortalizas.

Se considera también que el programa tiene un efecto multiplicador por el empleo que generará con la primera inversión, lo que puede tener un impacto en la retención de migrantes.

La primera etapa del Programa (julio-diciembre de 1987) beneficiaría alrededor de 31 mil familias en las 300 comunidades, al irrigarse cerca de 100 metros cuadrados por familia, lo que permitirá disponer de verduras frescas y otros productos durante 100 días al año.

BALANCE Y CONCLUSIONES.

En tan sólo poco más de dos años y con la canalización de escasos recursos económicos, Lluvia, Tequio y Alimentos ha logrado avances muy importantes.

Un estado como el de Oaxaca, inmerso en una situación nacional crítica y adversa, no podría financiar la construcción de grandes y modernos sistemas de almacenamiento de ague e irrigación. Por rtanto, era necesario contar con recursos, conocimientos y participación de los productores, que a partir de las condiciones de la región y sus practicas culturales tradicionales, permitierán promover acciones para frenar el deterioro social y ecológico de la mixteca.

De ahí el acierto de retomar una de las más valiosas costumbres indígenas. La participación, colectiva, voluntaria y gratuita en trabajos de beneficio común, como es el tequio, y la asamblea comunal com o intancia de debate y resolución.

La asamblea de la comunidad funciona como el gobierno de las comunidades. La Asamblea se reune, organiza el gobierno económico del pueblo, realiza colectas, establece contribuciones para acciones de biestar común, discute la aceptación de las leyes y determinaciones del estado y hasta juzga, como gran jurado, algunos delitos y crimenes. (8)

Con estos instrumentos sociales, Lluvia, Tequio y Alimentos promovió la instalación de 454 obras obras para almacenar el agua

en 355 pueblos de la mixteca entre septiembre de 1987 y mayo de 1988. 405 de ellas en la mixteca y 49 en la región triqui.

Impulsó la organización de los pueblos en comités, asambleas y otras instancias representativas y de gestión democrática, con el fin de que los pueblos expresaran sus necesidades, convinieran con el Programa, organizaran y realizaran la construcción de obras en la comunidad. (9)

Así, a través del tequio, los campesinos contruyeron las obras. La más de las veces sin emplear maquinaria ni herramienta sofisticada. El principal instrumento es el trabajo colectivo, apoyado con asesoría técnica y los materiales apenas necesarios.

La velocidad con que se han llevado a cabo las obras ha permitido un abaratamiento en los costos, lo que permite inferir que compiten favorablemente con las obvras de tipo convencional que realizan por lo genaral las instituciones oficiales. ciales.

A la fecha no se cuenta con datos más precisos del desempeño del Programa. Sin embargo la información existente es reveladora:

Del presupuesto total, el 80 por ciento se destinó a la inversión y solamente el 20 por ciento al gasto corriente. Las herramientas utilizadas fueron el pico y la pala. Los materiales utilizados con mayor frecuencia, cemento, manguera, conexiones, arena, grava y piedra de la localidad.

Alrededor de 40 mil personas organizadas en tequio, realizaron cerca de 441 mil jornales, con lo que se estima que el costo de las obras fue hasta diez veces menor que el presupuestado por las empresas constructoras.

La captación de agua, sentó las bases para iniciar un incipiente desarrollo autosostenido. Al incrementarse la superficie irrigada en mil hectáreas.

De las 454 obras realizadas, el 40 por ciento se destinó a fines agrícolas.

Las tierras irrigadas posibilitarán la producción de dos ciclos productivos al año. Considerando los rendimientos por hectárea, así como los precios de garantía vigentes en noviembre de 1988, la producción adicional permite aumentar el ingreso percápita de los campesinos beneficiados en el orden de 290 dólaresd, lo que representa un aumento de casi el 83 por ciento, que podría ser mavor si se modifica el precio de garantía del maíz.

Por la elevada aportación de mano de obra gratuita en la construcción, el costo de cada empleo temporal durante 80 días, representa apenas 75 mil pesos, que equivale a 977 pesos diarios, monto considerablemente inferior al salario mínimo de la zona, de 7 mil pesos diarios.

La inversión productiva requerida por cada empleo creado por el program asciende a 625 mil pesos. Al aumentar la superficie cultivada se agrega un valor equivalente a 693 mil 750 pesos por empleo, de suerte tal que en un solo cíclo se recuperan los recursos líquidos destinados a crear cada puesto de ocupación permanente.

Ello ha transformado la perspectiva de vida y trabajo en la región beneficiada. Al realizarce dos ciclos productivos se podrá incrementar la producción de alimentos y arraigar los empleos, ya que en la producción agrícola, derivada de las obras de riego, se generarán en los dos ciclos, alrededor de 600 mil jornales que equivalen a 800 nuevos empleos permanentes en la mixteca.

El agua ha facilitado la construcción de 50 estanques para peces y proceso de recosntrucción de suelos con la reforestación de pequeñas áreas. El 73 por ciento de las nuevas tierras irrigadas, cuentan ya con árboles frutales y forestales.

Por otra parte, como consecuencia de la expectativa de crecimiento agrícola autosostenido, las comunidades han evolucionado hacia organizaciones de abasto de insumos para el campo y la venta directa de los productos obtenidos. A la fecha se han instalado seis casas de insumos.

Al mismo tiempo, se inició un proceso de capacitación y asistencia técnica y crediticia para la instalación de microempresas acordes con los recursos y conocimientos de los campesinos: 25 caleras, un aserradero, dos talleres de costura, uno de carpintería, dos talleres mecánicos, una planchadora de sombreros y un taller de artesanía.

Por último, a través de la organización de los pueblos en comités, asambleas y otras instancias, se auspicia que las comunidades continuen discutiendo, concertando acciones y realizando otros trabajos de infraestructura productiva, para vincularse en mejores términos al mercado y procedan a crear unidades productivas que agregen valor a su producción.

Con esa vocación, las asambleas de los pueblos decidieron constituir la Federación de Pueblos Mixtecos, desligada de los partidos políticos, cuyo fin es conducir el cauce de los procesos animados en un inicio por Lluvia, Tequio y Alimentos, para que la totalidad del programa quede, en un plazo perentorio, en manos de los campesinos.

Si embargo, si bien hasta ahora los resultados de la estratégia han sido satisfactorios, para continuar, los productores y el gobierno estatal deberán hacer frente a sérios obstáculos, como los que representa la respuesta adversa del caciquismo a la organización comunitaria democrática; la respuesta adversa al programa por parte de lo pueblos que no participan en él, y que se sienten marginados, pues no se ha erradicado la discresionalidad en la selección de las comunidades beneficiadas; y la respuesta

adversa de la burocracia estatal y federal celosa del éxito de una acción autónoma de las instituciones especializadas.

El crecimiento súbito del programa ha provocado problemas en la administración y supervisión de las obras. La disputa por la distribución del agua entre los beneficiados ha postergado, en ocasiones, la terminación de las obras.

En algunos casos ha faltado apoyo político, lo que hace previsible la apropiación de éste esfuerzo por los intereses económicos locales, representados en el caciquismo, un vez que se descentralice el Programa.

En contrapartida, muchas comunidades han desarrollado una dinámica similar a la asumida durante el Programa, conviniendo con el gobierno estatal la construcción de caminos, escuelas, centros de salud, redes de agua potable y alcantarillado, y hasta museos. Grupos de mujeres se organizan para para producir y pueblos enteros reforestan

El tequio se recupera como mecanismo de particpación ciudadana en las regiones del estado de Oaxaca.

Tal es el caso de programas similares de acopio de agua que conllevan una importante participación comunitaria. Lluvia, Tequio y Alimentos se ha extendido a las regiones triqui, tecuate y amuzga. Con la misma filosofia se organizaron los programas "Agua para producir", en el istmo; "Atajar el agua a como de lugar", en los valles centrales de Oaxaca; "Agua a costa de tequio", en la costa; "No dejemos que se vaya al agua", en la sierra sur; "Agua, tequio y bosques", en la sierra norte; y "Tequio, frutas y desarrollo", en las zonas mazateca y de la cañada.

Estos programas involucran ya 507 obras en más de 400 pueblos. El esfuerzo es significativo ya que en Oaxaca existen más de 6 mil comunidades y que estos programas operan a plenitud apenas hace 12 meses.

Este ejemplo de desarrollo, quiza minúsculo pero ilustrativo, es una muestra de cómo para promover el desarrollo rural vale la pena retomar las formas tradicionales de producción y participación campesina.

La experiencia oaxaqueña responde a la tésis de las Naciones Unidas que reivindica la lucha contra la pobreza con base en el esfuerzo propio de los pueblos pobres.

Lluvia, Tequio y Alimentos, demuestra que es posible. Que al perderle el miedo al pueblo, se encuentran nuevos caminos que reclama el viejo foro de la pobreza.

VII. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS.

Dada la particularidad que se presenta en nuestro país con motivo del cambio de gobierno y el diseño de las políticas para los próximos seis años, no es posible hacer abstracción de los diferentes planteamientos que se han hecho respecto al Desarrollo Rural en los últimos meses.

Para ello se ha analizado los pronunciamientos y propuestas reivindicados durante la campaña electoral y frente a las primeras acciones de gobierno, que con toda seguridad marcarán las políticas y programas del Plan de Gobierno 1988-1994.

EL DEBATE ACTUAL SOBRE EL DESARROLLO RURAL.

A diferencia de relevos anteriores, durante el actual proceso se ha dado un tratamiento distinto a la problemática rural. Desde la campaña de proselitismo, los planteamientos relativos al desarrollo rural enfatizaron la necesidad de dar una atención prioritaria al campo. Como parte central de las distintas propuestas se insistió, tanto por las fuerzas contendientes como particulamente por las organizaciones campesinas, en replantear el papel hasta ahora asignado a la agricultura dentro de la economía nacional, a fin de convertir al sector agropecuario en uno de los ejes para superar la problemática derivada de la crisis.

En este debate se definieron dos grandes corrientes cuyos planteamientos no son necesariamente antagónicos. Una, la representada por el actual grupo gobernante que encabeza el Presidente Carlos Salinas de Gortari, y otra, en la que convergen las organizaciones campesinas denominadas "independientes", que aglutina a aquellas organizaciones que estando fuera del esquema corporativo gubernamental, inciden en la esféra política y productiva del campo mexicano.

LA PROPUESTA SALINISTA.

De acuerdo al discurso de Salinas de Gortari del 30 de noviembre de 1987 en la capital de Oaxaca, los planteamientos básicos de su programa de desarrollo rural se sintetizarían en cuatro puntos: Modernización del marco jurídico en el campo; de los organismos gubernamentales de fomento rural; de los participantes sociales y de la política de desarrollo rural.

Tomando en cuenta este pronunciamiento general y otros ebozados tanto en la campaña electoral como ya en el gobierno, la propuesta del Presidente Salinas puede sintetizarce en los siguientes planteamientos : (7)

1. Establecer una nueva alianza del movimiento campesino con el Estado, para hacer de ésta en el punto de arranque del proyecto modernizador, fortaleciendo al ejido y a la comunidad como órganos de representación campesina y trasladando a estos facultades institucionales para autogobernarse y desarrollar un sistema

representativo y autogestivo para la producción, comercialización y administración de insumos y servicios, así como para la preservación y despliegue de las identidades étnicas y culturales.

2. El reparto masivo de tierras ha concluido y la nueva reforma agraria debe atender no sólo al reparto de tierras sino al combate de la desigualdad social.

Partiendo de reconocer que existe tierra afectable y que su reparto priorizará la ampliación de ejidos sobre otras vías para evitar la pulverización. garantizando la prevalecencia de las tres formas de tenencia de la tierra (ejido, comunidad y pequeña propiedad) y su seguridad jurídica, reformando y ampliando al mismo tiempo sus bases jurídicas.

3. Generar un nuevo campesinado que conjuge identidad colectiva con autonomía, a partir de su relación con la tierra, para tomar desiciones productivas, políticas, culturales y sociales que mejoren su vida cotidiana y que permitan su participación en el tránsito a una sociedad rural más participativa, que pase del paternalismo hacia la responsabilidad compartida y a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la producción y sus niveles de bienestar social.

4. Considerando al ejido y la comunidad como unidades de gestión económica y social, favorecer la organización social a través de una alianza de las organizaciones campesinas con las instituciones, para que mediante la concertación, permita a la sociedad cumplir su papel de vigilancia, desde el municipio y los distritos de desarrollo rural, sobre las labores productivas, la comercialización, el abasto de insumos y la orientación de recursos a la inversión y el crédito.

5. Fortalecer a las organizaciones campesinas a través de la realización de funciones y prestación de servicios que actualmente llevan a cabo organismos gubernamentales.

6. Combatir y desnmantelar los cacicazgos rurales, eliminando al mismo tiempo la concentración ilegal de tierras y aguas.

7. Asegurar los elementos de bienestar a las comunidades sin recursos, a jornaleros sin empleo y a otros sectores vulnerables de la sociedad rural que carecen de ingresos, a partir de programas de alcance inmediato que permitan mas alimentos y mejor bienestar, así como impulsar el empleo rural.

8. Orientar la movilización campesina para la producción para recuperar la autosuficiencia alimentaria, fortaleciendo el control campesino sobre el ciclo productivo, garantizado crédito, seguro y precios remuneradores, así como la autonomía técnica, de investigación y comercial de los productores que permitan su capitalización, canalizando subsidios selectivos y transparentes; y

9. Crear un mando único en el sector agropecuario que permita coordinar decisiones sobre precios, financiamiento, abasto de insumos y comercialización, para lo que habrá que "proceder a la reforma institucional", lo que implicaría llevar adelante una profunda reforma legislativa, qwue se tradujera en una nueva ley de desarrollo rural, que terminara con la dispersión y burocratismo que ha generado la gran diversidad de disposiciones jurídicas.

LA PROPUESTA CAMPESINA.

Por su parte las organizaciones campesinas han reivindicado un conjunto de reformas que se sintetizan en el documento entregado a Salinas de Gortari durante el encuentro del 25 de enero de 1989. en éste se plantea:

1. Avanzar en la unidad del movimiento campesino, a partir de objetivos concretos en la organización, el apoyo y la defensa de los intereses del campesinado.

2. Incentivar la reforma agraria en defensa y fortalecimiento de la propiedad social, eliminando los instrumentos jurídicos que favorecen la cancelación del reparto agrario y el encubrimiento de tierras concentradas ilegalmente. Garantizando la integridad de las tierras ejidales y comunales.

Para ello, se considera, debe reformarse el artículo 27 constitucional que, entre otros aspectos, dé base a una nueva Ley Federal de Reforma Agraria, que reduzca la extensión de la propiedad privada, anule los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera; ajuste los índices de agostadero en las propiedades ganaderas y establezca la nulidad del amparo en materia agraria.

3. Preservar la autodeterminación de los pueblos indios, garantizando la defensa y restitución de sus tierras; el financiamiento para la explotación de sus recursos, y el respeto a su cultura y tradiciones.

4. Recuperar la autosuficiencia alimentaria y defender la soberanía nacional, canalizando mayores inversiones para el desarrollo agropecuario y forestal y pesquero.

Abatir los costos de producción, otorgando subsidios y estimulos fiscales a los pequeños productores, estableciendo precios de garantia remunerativos y otorgando la asitencia técnica necesaria para elevar la productividad.

Crear mecanismos e intrumentos para que los productores asuman la comercialización e industrialización de sus productos.

5. Transferir a las organizaciones campesinas o de pequeños productores las empresas del Estado relacionadas con el desarrollo agropecuario, evitando su privatización, sin que ello signbifique

que el Estado eluda su responsabilidad rectora de la economía.

6. Garantizar la participación de las organizaciones campesinas en los organismos gubernamentales relacionados con el desarrollo rural.

7. Renegociar la deuda externa, anteponiendo el interés nacional para lograr el desarrollo económico y social, garantizando al sector rural los recursos para lograr la autosuficiencia alimentaria y el bienestar económico y social de la población.

8. Eliminar las trabas para el registro de organizaciones sindicales de trabajadores agrícolas para garantizar sus derechos laborales; y adoptar medidas en defensa y salvaguarda de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos.

9. Establecer la democracia en todos los ámbitos de la vida rural, en particular en el ejido, la comunidad, las organizaciones de pequeños productores y sindicales para acabar con los cacicazgos, la corrupción y los abusos contra los campesinos; y

10. Terminar con la represión, persecusión, amenazas, procesos jurídicos arbitrarios y asesinatos en el campo. Enfrentando a los caciques rurales y eliminando a las guardias blancas a su servicio para reestablecer la legalidad en el campo. Dictando al mismo tiempo una amnistía a todos los presos y perseguidos por motivos agrarios.

ELEMENTOS PARA UNA REFORMA RURAL..

Como puede observarse existen planteamientos contrapuestos y coincidencias entre ambos proyectos que no requieren mayor análisis, aunque debe destacarse la ausencia de definiciones más precisas frente a los pronunciamientos generales tradicionales.

Si embargo cabe señalar a partir las primeras acciones gubernamentales que no se vislumbra en lo inmediato un cambio sustantivo en la estructura institucional, por lo que el mando único, es decir, la posibilidad de concentrar en una sola dependencia la generación de políticas y la coordinación de programas para el sector no habrá de concretarse en el corto plazo.

De igual manera, la promoción de un nuevo ordenamiento jurídico que termine con la complejidad de la legislación en la materia, no se ha planteado, salvo que éste se presente en el próximo periódo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión en septiembre del presente año.

Al mismo tiempo, los elementos que aparecen como irreconciliables y en torno a los cuales dificilmente podrá establecerse acuerdo,son el de la continuidad del de reparto agrario y el otorgar el registro legal a las organizaciones sindicales de trabajadores agrícolas asalariados.

No obstante pueden desprenderse cuatro puntos básicos de coincidencia que permitirían constituir los ejes básicos de un proceso de reforma institucional en beneficio de las políticas de desarrollo rural intetral y del establecimiento de políticas y programas difereciados hacia los sectores deprimidos de la sociedad rural.

a) La democratización de la vida rural.

b) La recuperación de los niveles de bienestar social y de las condiciones generales de vida en el campo.

c) El rescate de la autosuficiencia alimentaria; y

d) El cese a la represión y a la violencia política.

Sobre estos temas se ha abundado y aportado elementos de diagnóstico y análisis del deterioro creciente de la vida y la producción rural.

Se ha documentado la caída en el presupuesto y la inversión, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, los niveles de desnutrición y la carencia de servicios básicos para la población rural y prácticamente todos los aspectos de esta complicada problemática.

Por lo que es importante enfatizar en un aspecto fundamental que puede dar sustento a una reforma que atienda éstos rubros, y que tiene que ver con la forma cómo se concibe la relación del Estado con el movimiento campesino y la participación de los productores en las decisiones que involucran a la sociedad rural.

Como ha señalado recientemente Rosa Elena Montes de Oca, la demanda que dió origen al movimiento armado en México: "el control de su proceso productivo por los campesinos, como forma de asegurar el incremento en su nivel de vida y la creación de sus propios órganos de representación y poder" no ha sido satisfecha.(8)

Si bien la reforma agraria permitió modificar la estructura de poder y consolidar un proyecto nacional que fortaleció al Estado para llevar a cabo una serie de reformas, la modernización subordinó al sector agropecuario al desarrollo urbano industrial del país y a los productores rurales a las corporaciones en que se fincó el poder Estatal.

La corporativización del movimiento campesino se constituyó en el principal obstaculo a la participación de los productores. La pérdida de la autonomía en las organizaciones y su subordinación al Estado, aunado a una política que conllevo al abandono del medio rural derivaron en una profunda crisis en la que la acción gubernamental y el modelo de desarrollo impuesto han sido incapaces de resolver.

El corporativismo y la pérdida de representatividad de las organizaciones campesinas oficiales, condujeron a la división y dispersión del movimiento campesino, que del alcance nacional que obtuvo durante la gesta armada, se redujo al ámbito regional.

Frente a esta situación, el replanteamienmto de la relación Estado-movimiento campesino y la renuncia a la corporativización social en el agro son requisitos fundamentales para avanzar en una reforma real.

La concertación, que no la subordinación, con respeto a la autonomía del movimiento y la garantia de participación directa de los productores, puede dar cauce al establecimiento de un nuevo tipo de relación, que debe partir del reconocimiento y aceptación por parte del Estado para limitar su peso y funciones en beneficio del sector social del campo.

En México existe hoy un ambicioso proyecto que puede dar salida a esta situación. Es el caso del Congreso Agrario Permanente, organismo frentista de carácter nacional que aglutinaría a organizaciones campesinas del mas diverso tinte ideológico, que si bien es la síntesis de la vocación unitaria de las organizaciones agrarias del país y una respuesta a la necesidad de crear un frente nacional campesino, debe sentar las bases para pasar de la coptación y subordinación del movimiento a un espacio de participación plural que responda a los intereses generales de la sociedad rural.

Sin embargo, para que un proyecto de esta índole pueda concretarse, se requiere además de la voluntad política ya expresa de todas las organizaciones campesinas, por lo menos de cuatro condiciones:

1. La existencia de un programa de reivindicaciones y reformas asumido por consenso por todas las organizaciones.

2. La no injerencia gubernamental en los asuntos del Congreso o de las organizaciones que lo integren.

3. El respeto irrestricto a la autonomía de las organizaciones, a sus dirigencias nacionales y regionales, y a su presencia y lucha reivindicativa local, y

4. Su constitución como órgano democrático, que a partir de la igualdad de derechos entre las organizaciones integrantes, adopte sus decisiones por consenso y genere prácticas, como la presidencia rotativa o la integración de equipos técnicos únicos, que permitan una gestión plural y democrática.

La eventual constitución de este Congreso Agrario Permanente abre la posibilidad de conjugar esfuerzos para el impulso de una profunda reforma institucional y puede cerrar el paso a un largo proceso de división y confrontaciones entre las propias

organizaciones campesinas, y al divorcio que existe con la política y las acciones gubernamentales hacia el campo.

Su constitución no representa un camino sencillo, pues prevalecen profundas diferencias entre las organizaciones y viejos rencores que entrañan riesgos que solo la acción unificada puede subsanar.

Pese a ellos, lo sustantivo de un frente de este tipo, radica en toca la fibra más sensible del sistema corporativo en que se ha sustentado por décadas el control gubernamental, el caciquismo y la subordinación del campesinado, dando paso a la posibilidad de diseñar una politica de Desarrollo Rural Integral con sustento y arraigo popular, que derivaría necesariamente en la incorporación activa del sector campesino a la aplicación de planes y programas, y en la implementación de políticas diferenciadas de desarrollo rural.

Ello conllevaría, reconociendo la reciente movilización social en el campo en torno a demanas productivas, autonomía organizativa y pluralidad política, a replantear las formas de articulación económica y social en el campo. Donde el ejido y la comunidad, con sus diversas expresiones organizativas, deben reconstituirse en la base material del intercambio económico y cultural, fuente de mano de obra y reproducción de la vida rural.

Hasta ahora se ha desvirtuado el papel de estos órganos tradicionales de representación campesina, como aparato de control, restando importancia a su calidad de unidades de organización y planeación democrática de la vida económica y social en el campo, " lo que ha dado origen al clientelismo y a distorsiones políticas". (8)

Por lo que "en tanto perdure la concentración del poder económico regional, sus ligas políticas y sus acuerdos inestables con la conducción del Gobierno estatal, regional y nacional, las posibilidades del desarrollo material en las distintas regiones", las posibilidades de desarrollo y aprovechamiento del potencial natural y humano del sector social, particularmente del ejido y la comunidad, seguirán siendo limitadas, impidiendo su consolidación como apararatos de gestión económica para el crecimiento y desarrollo del campo y, en consecuenxcia, del país.(9)

La "modernización rural" tiene en lo social, el reto de integrar e inducir el esfuerzo de organización económica nacional en el campo a partir de la participación activa de los productores organizados, valorando su esfuerzo productivo, impulsando su representatividad y dotandola de la posibilidad de gestión en la toma de decisiones de la política sectorial, en un marco de pluralidad y respeto a su autonomía organizativa.

Este proceso de reforma exige reconocer la existencia en el campo de nuevos actores sociales y realizar un esfuerzo global para que con la participación de los productores, se defina el destino de los recursos asignados al campo.

Para ello se requiere de un instrumento que ha cobrado auge en los momentos actuales, el de la concertación social, mediante el cual, si bien no se renuncia a la rectoria estatal de la economía, permita enfrentar el reto de conducir un tejido social renovado, mas diverso y plural, que demanda una mayor participación de la sociedad y sus organizaciones

Esto significaría, para el establecimiento de una política de desarrollo rural que parta de la integración y participación de los productores, el conjugar los circuitos que hoy disgregan la actividad productiva en el campo.

Es decir, para establecer una política diferenciada, entendida ésta como una política que parte "del reconocimiento de las caracteristicas específicas del campesinado, de los pequeños productores, de la sociedad rural en que se desenvuelven y de su vinculación con la economía en su conjunto" y que a partir de ello pretende modificar dichas condiciones, se requiere atacar de raiz aquellos factores que impiden el desarrollo y la participación del sector más amplio de la sociedad rural y romper los "candados" del poder que sustenta a caiques, agiotistas e intermediarios rurales.

Conjugar tierra y trabajo, capitalizando la tierra y generando ocupación permanente; materia prima y su transformación, separadas hoy por la distancia, los regimenes de propiedad e intereses encontrados; producción y ganancia, separadas por la intermediación; demanda local y regional, marginadas aun de los proyectos gubernamentales y unidad básica en todo sistema de planeación; y trabajador rural y posesionario de tierra, hoy divorciados y en ocasiones enfrentados, deben de integrarse en las unidades básicas de propiedad social, como condición a un proyecto alternativo sustentado en los productores.(10)

Sin pretender elaborar una receta, las posibilidades de implementar una política de esta naturaleza dentro de la crisis no son remotas y en muchos sentidos ni siquiera es dificil. En el país existe la tecnología disponible. Se cuenta con los técnicos y una organización canmpesina diversa con una solida ubicación nacional y rtegional. Las restricciones económicas prevalecen y no alcanzan para comprar soluciones.

Por ello se requiere de un acuerdo nacional, fundado en la concertación, que eliminanado las trabas institucionales y políticas en el aparato gubernamental y las regiones, establezca un nuevo tipo de relación entre el gobierno y los sujetos del desarrollo. particularmente los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y aún el empresario agrícola, los municipios y los gobiernos de los estados, en el que se establezcan los canales de participación, dialogo y acuerdo entre quienes deben resolver un asunto que obedece al interés de la Nación.

Junto a este planteamiento de orden general, se precisa al mismo tiempo de acciones concretas que atiendan la problemática

específica de los hombres del campo, de acuerdo a su inserción en el aparato productivo, su relación con la tierra y el acceso a las técnicas productivas.

Ello significaría la formulación de un programa que atendiera principalmente las demandas de las organizaciones campesinas, reformas al marco legislativo y el establecimiento de programas que dieran respuesta a la problemática del campo mexicano.

Entre estas destacaría la necesidad de avanzar en el establecimiento de un regimen de libertades y garantias, que aartir de los ordenamientos actuales , reestablezca la legalidad en muchas de las regiones del país y permita avanzar en la democratización de la vida rural.

Ello requeriría de la recuperación de los organos campesinos, como el ejido y la comunidad indígena, como órganos de representación, así como del carácter del municipio, como órgano colegiado de gobierno vinculado estrechamente a la comunidad.

Junto a ello se precisan de acciones que atiendan por lo menos a seis sectores claves en la sociedad rural:(12)

+ Solicitantes de tierra o campesinos con tierra insuficiente, que luchan por obtenerla en distritos de riego y zonas de agricultura altamente desarrollada.

+ Solicitantes de tierra o campesinos con tierra insuficiente que luchan por obtenerla o recuperarla en zonas ganaderas o de agricultura atrasada.

+ Ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, pobres y medios, en regiones de buena tierra, con unidades de potencial productivo suficiente que permiten un desarrollo autosustentado.

+ Ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios pauperizados de regiones de escaso desarrollo económico, en unidades que no garantizan la subsistencia familiar ni la capacidad de autosustentación económica en el mediano plazo.

+ Obreros y trabajadores agrícolas.

+ Grupos étnicos.

PROGRAMA DE ACCIONES HACIA LA SOCIEDAD RURAL.

1. Solicitantes de tierra o campesinos con tierra insuficiente que luchan por obtenerla en los distritos de riego y zonas de agricultura altamente desarrollada:

a) Afectación de los latifundios familiares simulados y entrega de la tierra a ejidatarios y comuneros para su explotación, y donde así lo determinen los productores, en forma colectiva.

b) Ejecución de las resoluciones presidenciales de entrega de tierra.

c) Agilización de los trámites agrarios y de kla ionvestigación de la simulación de tierras.

d) Entrega de la tierra afectada y de las nuevas zonas de irrigación o abiertas al cultivo, al sector social (ejidatarios y comuneros) para la producción.

Estricta aplicación de la Ley de Aguas en las nuevas zonmas irrigadas, estableciendo el límite de 20 hectáreas como máximo por cada productor.

Cambios que se requieren en la legislación:

+Derogación del amparo en materia agraria.

+Reducción de la pequeña propiedad agrícola a 20 hectáreas de riego o su equivalente en temporal.

Proyectos globales que pueden enmarcar y facilitar su consecusión:

+Programas de desarrollo rural integral en las tierras entregadas y en las nuevas zonas agrícolas, con participación campesina efectiva en la planeación y gestión de dichos programas.

2. Solicitantes de tierra o campesinos con tierra insuficiente que luchan por obtenerla o recuperarla en zonas ganaderas o de agricultura atrasada:

a) Ejecución de las resoluciones presidenciales pendientes de entrega de tierra.

b) Restitución de las tierras a las comunidades y ejidos despojados ilegalmente.

c) Legalización de la posesión de tierra a ejidos y comunidades que la havan recuperado, para que puedan recibir créditos y apoyos intitucionales.

d) Afectación de la tierra con potencialidad agrícola en poder de ganaderos. Restricciones a la práctica de ganadería extensiva. Fijación de nuevos coeficientes de agostadero por regiones, considerando el uso potencial del agua del subsuelo, así como la utilización de variedades mejoradas de pastos y forrajes.

Proyectos globales que pueden enmarcar y facilitar estas medidas:

+Programas de producción de granos básicos para alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

+Programas de reestructuración de la ganadería y del procesamiento de productos de origen animal a precios populares que sean compatibles con el logro de la autosufucuencia alimentaria.

+Programas de ganadería intensiva y ganadería ejidal, reorientando al mercado interno la ganadería de exportación, terminando con la práctica extensiva que ha significado depredación de recursos naturales y despojo de tierras.

3. Ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios pobres y nmedios en zonas de buena tierra, en unidades de potencial suficiente para un desarrollo autosotenido:

a) Fortalecimiento económico y político de las organizaciones campesinas, mediante el surgimiento de empresas sociales productivas autogestionarias, que sean el sujeto de las transformaciones en el campo.

b) Control campesino de sus organizaciones productivas para que sean estos, y no las instituciones o empresas agroindustriales, quienes adopten las decisiones.

c) Replanteamiento de la relación Estado-movimiento campesino, para que a partir del respeto a la autonomía de las organizaciones, se fomente su participación en los órganos de decisión de la política agropecuaria a nivel regional y nacional.

d) Apovo a las prácticas colectivas aceptadas por lo campesinos y dirigidas al fortalecimiento de sus organizaciones. Cancelación de la colectivización inducida desde el Estado y establecimiento de mecanismos que permitan a las organizaciones la apropiación del proceso productivo y la dirección de su proceso de trabajo.

e) Democratización de los organismos campesinos, respetando sus decisiones y la eleción libre de sus representantes y autoridades, dando fin a la afiliación forzosa a las centrales o partidos políticos.

f) Desarrollo autogestionario de las organizaciones y de su capacidad para diversificar su actividade productiva hacia la comercialización e industrialización de sus productos.

g) Formación de organizaciones amplias en el ámbito regional y nacional, que permitan la acción unificada del campesinado para la disputa del poder económico y político en el campo.

h) Asignación de recursos efectivos y suficientes que garanticen la producción.

Cambios en la legislación para lograr estas metas:

+Promulgación de una Ley de Desarrollo Rural Integral, como

ordenamiento único, cuyo eje sea la generación de normas y disposiciones que permitan la participación campesina en la planeación y gestión del desarrollo rural y la delimitación del ámbito de competencia estatal en dichas actividades, suprimiendo las discresionalidad y la injerencia en la toma de decisiones y en los órganos campesinos.

Proyectos globales que pueden enmarcar y facilitar estas metas:

+Establecimiento de un sistema de precios agrícolas que permita la capitalización de las unidades productivas.

+Establecimiento de sistemas de comercialización y abasto de susbsistencia en beneficio de los sectores deprimidos del campo.

+Participación y control de las organizaciones campesinas en la operación de bodegas y sistemas de recepción y pago de CONASUPO.

+Incremento en los montos destinados al crédito rural, constituyendo a la banca agropecuaria en instrumento de desarrollo, mediante créditos suficientes, baratos y oportunos, diferenciando al sector social con plazos amplios de amortización.

+Reestructuración del seguro agrícola, que proteja trabajo e inversión, y de cobertura sobre siniestros, inclusive sobre la inversión en semilla.

+Establecimiento de un sistema de estimulos, subsidios y transferencias a la producción que abata costos en los insumos.

+Distribución equitativa del agua, eliminando el actual subsidio a las grandes extensiones agrícolas.

+Desarrollo de programas para el establecimiento y fomento a la agroindustria en pequeña y mediana escala, incentivando la participación campesina en proyectos regionales y estatales.

+Programas de investigación tecnológica agropecuaria y de extensión agrícola, para las pequeñas unidades y la producción de básicos, otorgando financiamiento a las organizaciones para que sean estas quienes contraten y controlen a sus propios técnicos.

4. Ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios pauperizados y de regiones de escaso desarrollo económico en unidades que no garantizan la subsistencia familiar ni la capacidad de autosustentación económica en el mediano plazo:

a) Establecimiento de programas que ayuden a detener el avance de las causas que originan la emigración y el abandono de los productores y sus parcelas, porque su ingreso complementado con otros empleos en la localidad es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas.

Encaminando al mismo tiempo acciones para que los campesinmos incrementen paulatinamente su producción y capacidad para retener el producto de su trabajo.

b) Explotación colectiva en áreas compactadas con programas de generación de empleos en las localidades: actividades artesanales, obras de beneficio común y sobre todo, de mejoramiento parcelario como la conrtrucción de bordos, reforestación, formas de interación agroindustrial, y otras.

c) Programas asistenciales y de subsidios al consumo. Apoyo a la contrucción de bodegas y formación de cooperativas de consumo. Intensificando a la vez, los programas productivos a partir de la integración de los productores a éstos.

d) Formación de organizaciones gremiales que obliguen al cumplimiento de la ley, mejoren los precios del trabajo y las condiciones generales de vida y empleo.

5. Obreros y trabajadores agrícolas.

a) Desarrollo de un programa que fomente la organización sindical de los trabajadores agricolas y elimine las trabas admnistrativas y políticas que actualmente existen.

b) Superevisión estatal sobre la aplicación irrestricta de la Ley Federal de Trabajo y de la vigencia del derecho a la sindicalización, la contratación colectiva y la huelga.

c) Establecimiento de programas de vigilancia al cumplimiento por parte de las empresas y grandes propietarios del pago del salario mínimo y de las prestaciones establecidas en la ley: horas extras, seguridad social, incapacidad por maternidad, etc.

d) Aplicación de programas de educación, capacitación técnica, vivienda y abasto.

6. Grupos étnicos:

Por su complejidad la problemática que enfrentan los 56 grupos étnicos en el país, requiere de un tratamiento especial que va más alla del ámbito estrictanmente agrario.

Esto significa la necesidad de adoptar medidas y acciones por lo menos en tres ámbitos: el étnico, el productivo y el político.

En lo étnico:

a) Reconocimiento y respeto a las formas de organización social, gobierno, producción y cultural de las étnias.

b) Reconocimiento de las lenguas indias y de la obligación para que sus asuntos civiles, jurídicos, agrarios, etc. sean tratados en su lengua por las organizaciones oficiales.

c) Establecimiento de una educación bilingue que, respetando sus costumbres, sume a su cultura la enseñanza del español. Promoviendo programas de formación de profesores y permitiendo la partricipación de las comunidades en la formulación de los programas educativos.

En lo productivo:

a) Reconocer los titulos de posesión de las comunidades, restituyendo las tierras comunales despojadas.

b) Desarrollar programas para la canalización de recursos que permitan ampliar la capacidad productiva en las regiones indias.

c) Permitir y favorecer la participación de las comunidades en los planes de desarrollo económico, y en general, en todo los asuntos que sean competencia de las étnias.

d) Establecimiento de programas de asistencia técnica y capacitación.

e) Promoción de organizaciones económicas de productores indios, de defensa de sus recursos naturales y de sus productos elaborados.

En lo político:

a) Promoción de organizaciones para la defensa de los derechos políticos, sociales, culturales y humanos de las comunidades.

b) Democratización de las instituciones gubernamentales destinadas a la atención de las comunidades.

c)Cese a la represión y amnistía a los procesados por motivos políticos o por delitos derivados de la reivindicación social.

P I B Total y P I B Agropecuario por habitante

1970 - 1987

(PRECIOS CONSTANTES DE 1970)

A Ñ O	(1) PIB Total (Millones de pesos)	(2) PIB Sector Agropecuario (Millones de pesos)	(3) POBLACION (MILES DE HABITANTES)	(1/3) PIB TOTAL Por habitante	(2/3) PIB AGROPECUARIO Por habitantes
1970	444 271	54 123	48 225	9 212	1 122
1971	462 804	57 224	52 452	8 823	1 091
1972	502 086	57 623	54 273	9 251	1 062
1973	544 307	59 963	56 161	9 692	1 068
1974	577 568	61 486	58 118	9 938	1 058
1975	609 976	62 726	60 145	10 142	1 043
1976	635·831	63 359	62 329	10 201	1 017
1977	657 722	68 122	64 554	10 189	1 055
1978	711 982	72 199	66 944	10 635	1 078
1979	777 163	70 692	69 381	11 201	1 019
1980	841 855	75 704	66 847	12 594	1 132
1981	908 765	80 299	71 309	12 744	1 126
1982	903 839	79 821	72 967	12 387	1 094
1983	856 174	82 131	74 628	11 476	1 101
1984	887 647	84 153	76 286	11 636	1 103
1985	912 334	87 380	77 938	11 706	1 121
1986	878 085	85 560	79 579	11 034	1 075
1987	890 448	85 303	81 326	10 949	1 049

FUENTE: Estadísticas Históricas de México.
Indicadores Económicos de BAnco de México.

CUADRO No. 2

Variaciones del Producto Interno Bruto Total
y del Producto Interno Bruto Agropecuario,
con respecto al año anterior.

	P I B Total	P I B Agropecuario	PIB Agropecuario por habitante
1970	—	—	—
1971	4.2	5.8	- 2.7
1972	8.4	0.7	- 2.6
1973	8.4	4.0	0.5
1974	6.1	2.5	- 0.9
1975	5.6	2.0	- 1.4
1976	4.2	1.0	- 2.5
1977	3.4	7.5	- 2.5
1978	8.2	5.9	3.7
1979	9.1	- 2.1	1.4
1980	8.3	7.1	11.1
1981	7.9	6.1	- 0.5
1982	- 0.5	- 0.6	- 2.8
1983	- 5.3	2.9	0.6
1984	3.6	2.4	0.2
1985	2.8	3.8	1.6
1986	- 3.7	- 2.1	- 4.1
1987	1.4	- 0.3	- 2.4

FUENTE: Cuadro No 1

Cuadro No. 3

Balanza Comercial del Sector Agropecuario
(millones de pesos a precio de 1970)

		Total del Sector	Agrícola	Pecuario	Forestal
1970	Export.	8 424	6 448	1 694	282
	Import.	1 487		581	906
	Saldo	6 927	6 448	1 103	624
1975	Export.	10 926	9 555	771	600
	Import.	10 771	7 416	1 381	1 975
	Saldo	155	2 139	610	1 374
1980	Export.	42 327	37 401	4 007	919
	Import.	65 974	50 163	10 678	5 133
	Saldo	23 647	12 762	6 671	4 214
1981	Export.	40 867	35 684	3 418	1 765
	Import.	87 818	65 453	16 059	6 306
	Saldo	46 951	29 769	12 641	4 541
1982	Export.	72 622	62 306	8 027	2 289
	Import.	80 213	51 927	21 699	6 587
	Saldo	7 591	10 379	13 672	4 298

		Total del sector	Agricola	Pecuario	Forestal
1983	Export.	205 959	173 046	28 624	4 289
	Import.	223 916	187 179	27 974	8 763
	Saldo	17 957	14 133	650	4 474
1984	Export.	295 285	258 663	31 189	5 433
	Import.	342 364	268 360	60 054	13 950
	Saldo	47 079	9 697	28 865	8 517
1985	Export.	389 717	339 075	46 069	4 573
	Import.	538 088	360 095	148 431	29 562
	Saldo	148 371	21 020	102 362	24 989
1986	Export.	1 381 559	1 139 937	221 693	199 29
	Import.	908 712	73 124	267 217	683 71
	Saldo	472 847	566 813	45 524	484 42
1987*	Export.	1 543 004			
	Import.	1 108 498			
	Saldo	434 506			

* Miles de dólares

Fuente: Indicadores del Sector Externo, Informe Anual Banco de México.

CUADRO No. 4

Participación de las Exportaciones e Importaciones del Sector Agropecuario en el Total

	Exportación Agropecuaria / Exportación Totales	Importación Agropecuaria / Importación Totales
1960	52.7	2.3
1965	56.7	4.5
1970	48.2	5.1
1971	46.2	5.6
1972	47.2	6.7
1973	43.6	6.5
1974	28.1	12.3
1975	39.5	12.0
1976	32.4	8.3
1977	30.9	14.7
1978	24.7	9.5
1979	20.2	8.1
1980	10.2	10.6
1981	7.6	10.1
1982	5.8	5.2
1983	5.7	19.8
1984	6.0	7.8
1985	6.1	12.2
1986	13.0	8.2
1987	7.5	9.8
1988	8.2	9.2

Fuente: Indicadores del Sector Externo, informe anual Banco de México.

Cuadro No. 5

Coeficiente de Exportación e Importación del
Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero
respecto al PIB

(millones de dólares) 1)

Año	A Exportaciones	B Importaciones	C PIB	Coeficiente A/C	Coeficiente B/C
1970	621.1	119.0	4,333.0	14.3	2.7
1971	630.6	126.9	4,756.0	13.3	2.7
1972	786.3	185.4	5,003.0	15.7	3.4
1973	903.6	254.2	6,430.0	14.1	4.0
1974	802.5	757.1	8,328.0	9.6	9.1
1975	814.8	803.6	9,860.0	8.3	8.2
1976	1,185.8	526.7	9,466.0	12.5	5.6
1977	1,439.1	841.0	8,624.0	16.7	9.8
1978	1,500.9	755.5	10,523.0	14.3	7.2
1979	1,778.7	972.4	12,333.0	14.4	7.9
1980	1,545.5	2,011.8	15,561.0	9.9	12.9
1981	1,480.9	2,420.7	19,477.0	7.6	12.4
1982	1,233.3	1,099.5	12,126.0	10.2	9.1
1983	1,284.8	1,695.2	9,042.0	14.2	18.7
1984	1,460.8	1,879.8	13,385.0	10.9	14.0
1985	1,322.7	1,618.7	12,934.0	10.2	12.5
1986	2,098.4	937.6	10,998.0	19.1	8.5

1) La conversión a dólares se realizó con base en los tipós de cambio representativos que utilizó el Banco de México, para las estadisticas de Balanza de pagos.

Fuente: Indicadores del Sector Externo, informes anuales del Banco de México.

CUADRO No. 6

SUPERFICIE COSECHADA NACIONAL POR PRINCIPALES CULTIVOS

1966- 1988

(MILES DE HECTÁREAS)

CULTIVOS	1966	1970	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 E)
GRANOS BÁSICOS	11407	10223	9482	9168	8363	10166	9732	10805	9596	9718	12147
MAÍZ	8287	7440	6694	6766	5606	7343	6893	7590	6417	6788	8526
TRIGO	727	886	778	724	1012	880	1034	1217	1201	988	1103
FRÍJOL	2240	1747	1753	1551	1589	1943	1679	1782	1820	1787	2372
ARROZ	153	150	257	127	156	133	126	216	158	155	146
OLEAGINOSAS	1166	972	1153	1189	837	1138	1065	1049	844	1056	878
S. ALGODÓN	695	411	227	355	183	232	316	197	157	222	223
CÁRTAMO	165	175	363	416	189	349	227	234	204	277	337
SOYA	54	112	344	154	374	391	389	476	381	470	182
AJONJOLÍ	252	274	219	264	91	166	133	142	102	87	136
OTROS	576	971	1445	1862	1504	1821	1906	2143	1797	2139	2198
SORGO	576	971	1445	1543	1279	1518	1623	1862	1533	1853	1960
CEBADA	-	-	-	319	225	303	283	281	264	286	238

E) ESTIMADO

FUENTE: SEXTO INFORME DE GOBIERNO 1988. IIMO ESTADÍSTICO.

CUADRO NUM. 7

EVOLUCION DE LA PRODUCCION DE LOS 10 CULTIVOS PRINCIPALES
(MILES DE TON)
1966 - 1988

CULTIVO	1966 RESULTADO	1970 RESULTADO	1975 RESULTADO	1979 RESULTADO	1980 RESULTADO	1982 RESULTADO	1983 RESULTADO	1984 RESULTADO	1985 RESULTADO	1986 RESULTADO	1987 RESULTADO	1988 * RESULTADO	CRECIMIENTO ANUAL PROM. RESULTADO 1982-1988
GRANOS BÁSICOS	12268	12885	12991	11880	16539	16045	18820	18895	21037	18121	17604	16 836	0.80
ARROZ	372	405	717	404	445	511	417	484	808	545	591	434	-2.68
FRÍJOL	1013	925	1027	641	935	943	1282	974	912	1085	1023	905	-0.68
MAÍZ	9271	8879	8449	8458	12374	10129	13061	12932	14103	11721	11575	11 783	2.55
TRIGO	1612	2676	2798	2287	2785	4462	3460	4506	5214	4770	4415	3 714	3.00
OLEAGINOSAS	1356	1230	1561	2055	1511	1190	1405	1391	1473	1155	1512	959	-3.53
AJONJOLÍ	167	179	110	160	137	32	87	61	75	59	51	40	3.78
ALGODÓN SEMILLA	858	548	320	553	572	289	355	436	317	226	414	443	7.37
CÁRTAMO	236	288	532	635	480	221	277	209	152	161	219	245	1.73
SOYA	95	215	599	707	322	648	686	685	929	709	828	231	-15.79
OTROS CULTIVOS	1411	2747	4244	4123	4961	5113	5403	5593	7133	5348	6915	6 066	2.88
CEBADA	-	-	118	135	272	396	557	619	536	515	617	351	-1.99
SORGO	1411	2747	4126	3988	4689	4717	4846	4974	6597	4833	6298	5 715	3.25
TOTAL	15035	16862	18796	18053	23011	22348	25028	25880	29643	24624	26031	23 861	1.09

*PRODUCCIÓN ESTIMADA AL 31 DE DICIEMBRE.

FUENTE: INFORME DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

Cuadro No. 8.

Indice de Precios de las Materias Primas consumidas por el Sector Agropecuario

1980 = 100

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Indice General	100	122.6	191.8	414.7	712.5	1,092.5	2,012.7		
Agricultura	100	121.9	189.5	435.2	712.8	1,097.4	2,118.9	5,006.7	11,241.2
Ganadería	100	124.5	170.5	347.0	575.2	946.7	1,650.7	4,672.7	10,024.
Silvicultura	100	121.5	231.4	542.9	941.1	1,420.9	2,731.9	6,668.9	14,219.
Caza y Pesca	100	126.6	231.0	574.0	1,041.1	1,583.1	3,262.4	7,680.8	15,896.

Indice de Precios al consumidor por Sector de Origen

1980 = 100

Indice General	100	127.9	203.3	410.5	679.2	10,714	1,995.4	4,625.9	9,907.0
Agricultura Silvicultura y Pesca	100	129.5	174.5	326.0	535.3	841.2	1,573.4	3,503.3	7,442.1

Fuente: Indicadores Economicos, Banco de México.

CUADRO NUM. 9

Evolución de los Precios Reales de Garantía
Pesos/Tonelada
(a precios de 1978)

	Maíz	Frijol	Trigo	Arroz	Sorgo	Soya	Cartamo	Semilla de Algodón
1970	2,910	5,418	2,477	3,406	1,935	4,025	4,644	2,786
1975	3,339	8,333	3,070	5,263	2,807	6,140	6,140	3,860
1979	2,944	6,557	2,538	3,147	1,975	5,414	4,230	3,295
1980	2,981	8,037	2,378	3,014	1,942	5,358	4,019	3,349
1981	3,427	8,373	2,407	3,401	2,056	5,651	5,861	3,532
1982 (O.I.)	2,088	4,979	1,799	2,218	1,227	3,610	3,563	2,265
1983 "	2,506	4,307	2,376	2,741	1,645	4,046	3,994	2,598
1984 "	2,743	4,334	2,239	2,796	1,886	4,592	5,486	2,632
1985 "	2,669	7,763	2,003	2,694	1,603	4,407	5,760	2,404
1986 "	2,337	5,282	2,069	2,385	1,704	2,389	4,471	1,981
1987 "	2,301	4,931	1,737	2,235	1,456	3,727	3,813	2,066

Fuente: Tomadode Calva José Luis "Crisis Agricolas y Alimentarias México 1982-1988", Edit. Fontamara 54

CUADRO No. 10

CONSUMO PROMEDIO MENSUAL FAMILIAR DE ALIMENTOS

Sector rural y urbano

Estrato de ingreso familiar mensual (precios)	Maíz y sus subproductos (kg)		Trigo y sus subproductos (kg)		Carne de res (kg)		Leche (lts)	
	Ru.	Ur.	Ru.	Ur.	Ru.	Ur.	Ru.	Ur.
0	75.2	41.4	1.0	2.7	2.2	10.9	10.4	46.7
1 a 300	86.0	32.7	3.7	0.1	1.1	2.5	3.8	17.7
310 a 400	76.5	42.6	4.2	0.1	1.3	4.2	5.8	24.3
401 a 530	48.5	31.1	0.6	0.1	1.0	2.4	6.1	17.4
531 a 700	52.6	36.7	5.2	0.4	1.5	1.6	12.9	26.2
701 a 950	71.1	40.4	3.9	0.2	4.2	4.9	20.4	24.3

Fuente: Tomado de la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares 1975. Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo. STPS. México.

Cuadro No. 11

CONSUMO NACIONAL APARENTE

	1966	1970	1975	1980	1982	1985	VARIACIONES % 1966-1980	VARIACIONES % 1985-1980
MAÍZ	424 122	9 638 581	11 103 258	16 561 043	10 380 662	15 819 564	39.0	-4.5
FRIJOL	911 611	922 358	1 131 517	1 376 102	1 054 722	1 056 347	50.9	-23.2
CÁRTAMO	185 636	288 493	526 515	479 696	271 222	151 585	158.4	-68.4
AJONJOLÍ	163 716	176 640	98 740	91 553	1 527	40 163	-44.0	-56.1
SORGO	1 399 034	2 729 334	3 054 198	6 941 331	6 366 778	8 850 571	496.1	27.5
JITOMATE	324 146	555 768	724 874	940 547	301 430	1 129 573	248.5	20.0
PAPA	348 509	510 162	687 016	1 093 025	950 495	1 004 089	213.6	-8.1

FUENTE: ECONOTECNÍA AGRÍCOLA- CONSUMO APARENTE DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS.

D G E A / S A R H.

Cuadro No. 12

HECTAREAS HABILITADAS POR BANRURAL

		1982	1988	VARIACIÓN %
SUPERFICIE TOTAL DE PRODUCTOS BÁSICOS	MILES DE HAS.	7 245	7 356	1.5
RIEGO	"	1 762	1 537	- 13.0
ARROZ		57	54	- 5.3
FRIJOL		172	103	- 40.1
MAÍZ		368	242	- 34.2
TRIGO		442	363	- 18.0
TEMPORAL	"	5 483	5 819	6.1
ARROZ		99	93	- 6.1
FRIJOL		982	1 021	4.0
MAÍZ		2 913	3 076	5.6
TRIGO		124	98	- 21.0

FUENTE: VI INFORME DE GOBIERNO

Cuadro No. 13

Crédito recibido por el Sector Agropecuario 1970-1986

De la Banca de Desarrollo y Comercial

(saldo en millones de pesos al último día de c/año)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Actividades Agropecuarias, Minería, Silvicultura y Pesca	18,819.4	22,619.2	24,904.5	28,146.7	36,696.7	41,946.3
Agropecuarias	17,710.3	21.265.9	23,540.4	26,165.7	33,902.9	35,178.2
Minería	793.3	968.9	857.4	1,166.8	1,266.3	1,900.3
Otros	315.8	384.4	506.7	813.8	1,527.5	1,867.8
TOTAL NACIONAL	130,100.2	153,985.9	173,464.1	192,496.0	232,168.8	282,209.6

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Actividades Agropecuarias, Minería, Silvicultura y Pesca	49,839.6	69,952.0	92,209.9	120,705.3	192,334.2	241,771.0
Agropecuarias	44,800.1	63,745.3	84,857.2	110,730.2	177,702.6	218,459.0
Minería	2,611.7	3,255.8	3,880.9	5,167.1	8,320.5	14,016.0
Otros	2,427.8	2,920.9	1.471.8	4,808.0	6,311.1	9,266.0
TOTAL NACIONAL	391,488.2	532,548.0	653,184.1	961,404.0	1'312,457.5	2'029,810.0

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
TOTAL DEL SECTOR	**375,519.0**	**590,581.0**	**1'139,053.0**	**2'015,836.0**	**3'725,792.0**	**9'011,297.0**	**13'456,912**
Agropecuarias	280,512.0	426,968.0	781,016.0	1'267,009.0	1'818,204.0	3'691,702	7'065,863
Minería	62,539.0	125,405.0	279,474.0	602,743.0	1'689,525.0	4'782,383	5'745,157
Otros	32,468.0	38,208.0	78,563.0	146,084.0	218,063.0	537,212	645,892
TOTAL NACIONAL	**4'479,887.0**	**6'973,760.0**	**11'056.386.0**	**20'160,836.0**	**45'625,817.0**	**115'839,751**	**135'228,409**

*** A OCTUBRE DE 1988**

FUENTE: Indicadores Económicos del Banco de México

Cuadro No. 14

CRÉDITO TOTAL OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO Y COMERCIAL
CRÉDITO RECIBIDO POR EL SECTOR PRIMARIO 1970-1986
DE LA BANCA DE DESARROLLO Y COMERCIAL
(SALDO EN MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 1970)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
TOTAL DEL SECTOR PRIMARIO	18,819.4	23,264.7	37,861.0	37,408.5	36,052.1	29,495.1	35,170.0	40,311.0	42,062.7	41,019.9	29,419.6
AGROPECUARIOS	17,710.3	21,174.8	34,980.8	33,806.1	26,930.9	21,323.9	24,115.1	25,336.6	20,526.8	16,804.8	15,447.4
MINERÍA	793.3	1,053.9	1,637.9	2,168.6	6,004.1	6,263.0	8,629.2	12,053.2	19,074.1	21,765.6	12,560.1
OTROS	315.8	1,035.9	1,242.3	1,433.7	3,117.1	1,908.2	2,425.8	2,921.3	2,461.8	2,445.4	1,412.0
TOTAL NACIONAL	130,100.2	156,522.2	258,357.8	314,017.6	430,096.7	348,287.5	341,383.4	403,466.8	515,097.8	527,308.9	295,637.4

* A OCT. DE 1988.

FUENTE: INDICADORES ECONÓMICOS DEL BANCO DE MÉXICO.

CUADRO NO. 15

VARIACION REAL DEL CREDITO RECIBIDO POR EL SECTOR AGROPECUARIO DE LA BANCA DE DESARROLLO Y COMERCIAL

	TOTAL NAUMAL NACIONAL	TOTAL DEL SECTOR PRIMARIO	AGROPECUARIO	MINERIA	OTROS
1975/1970					
1975/1979	20.3	23.6	19.6	32.8	228.0
1980/1975	65.1	62.7	65.2	55.4	19.9
1981/1980	21.5	-1.2	-3.3	32.4	15.4
1982/1981	37.0	-3.6	-20.3	176.9	117.4
1983/1982	-19.0	-18.2	-20.8	4.3	-38.7
1984/1983	- 2.0	19.2	13.1	37.8	27.1
1985/1984	18.2	14.6	5.1	39.7	20.4
1986/1985	27.7	4.3	-18.9	58.2	-15.7
1987/1986	2.3	-2.5	-18.1	14.1	- 0.7
1988/1987 *	-43.9	-28.3	- 8.0	-42.3	-42.2

*HASTA OCTUBRE DE 1988.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS INDICADORES ECONÓMICOS DE BANCO DE MÉXICO.

CUADRO No. 16

COMPARACION Y EVOLUCION DEL CREDITO RECIBIDO POR EL SECTOR AGROPECUARIO

(MILES DE MILLONES DE PESOS Y %)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. CRÉDITO AGROPECUARIO	110 730.2	177 702 .6	218 489.0	280 512	426 968	781 016	1 267 009	1 818 204	3 681 702
2. CRÉDITO TOTAL	961 404.0	1 312 457. 5	2 029 810.0	4 479 887	6 973 760	11 015 324	20 160 836	45 625 817	115839 757
3. (2) / (1) EN %	12.0	14.0	11.0	7.0	7.0	8.0	7.0	4.0	3.1
4. TASA DE CRECIMIENTO REAL DE (1) EN %	8.5	24.6	-3.3	-20.3	-20.8	13.1	5.1	-18.9	-18.1

** UTILIZANDO INPC. BASE 1970 = 100

FUENTE: BANCO DE MÉXICO, INDICADORS ECONÓMICOS.

Cuadro No. 17

Gasto Público

En el Sector Rural

	1982	1988
Gasto en Desarrollo Rural / Gasto Programable	13.4	5.6
Gasto en Desarrollo Rural / Gasto Público Total	7.3	1.6
Gasto en Desarrollo Rural / Servicio de la Deuda	18.3	3.1
Gasto en Desarrollo Rural / PIB	3.7	0.9
Inversión Pública en el Sector Desarrollo Rural / Inversión Pública Total	18.6	7.8

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Varios años.

CUADRO NO. 18

MEXICO AGRICULTURA 1956 - 1982

Contribución del Sector Agropecuario a la Balanza Comercial de México
(miles de dólares)

	1956	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982
Exportaciones Agropecuarias	378,020	307,489	478 518	376,882	597,707	1'424,235	1'377,567	1'096,804
Importaciones Agropecuarias	32,166	26,565	31,808	30,824	674,486	1'871,485	2'204,104	926,600
Balanza Comercial Agropecuaria	345,854	280,924	446,710	346,058	-76,779	-447,250	-826,573	170,204
Exp. no. agropecuarias	429,176	431,224	635,376	996,075	2'262,918	13'883,245	18'042,051	19'909,329
Imp. no agropecuarias	1'039,468	1'159,883	1'527,800	2'429,987	5'905,670	16'614,722	21'725,443	13'495,025
Balanza Com. no. agropecuaria	-610,284	-728,659	-892,424	-1'443,912	-3'642,752	-273,477	-3'683,392	614,304
Balanza Comercial total	-264,431	-447,735	-445,714	1'087,854	-3,719,531	-3'178,727	-4'509,965	784,508

FUENTE: BANCO DE MEXICO. INFORMES ANUALES

CUADRO No. 19

INDICES DE PRECIOS
MEXICO 1977-1981

(1970=100)

AÑO	Indice de precios implicito del PIB	Indice de precios implícito del PIB agrícola
1977	281.2	304.1
1978	328.3	339.8
1979	394.7	408.6
1980	508.0	497.8
1981	646.4	641.2
1982	1,020.1	--

FUENTE: Elaborado en base a datos del Banco de México. Indicadores Económicos e Informe Anual 1980, 1981 y 1983. José López Portillo, V Informe de Gobierno, 1981. Anexo Estadístico.

CUADRO NO. 20

MEXICO AGRICULTURA 1955 - 1980

INDICES DE CRECIMIENTO DE SUPERFICIE COSECHADA

(BASE = 1955)

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Basicos	100	106	145	137	127	129
Industriales	100	134	177	319	485	471
Exportación	100	97	95	66	57	68
TOTAL	100	106	140	138	139	141

FUENTE: Econotecnia Agrícola, SARH

NOTA: Básicos: máiz, frijol, arroz, trigo, chile verde

Industriales (son productos agrícolas fundamentalmente para la industria): cártamo, cebada (grano), ajonjolí, caña de azúcar, alfalfa, avena, sorgo, soya y tabaco.

Exportación: algodón, tomate rojo, fresa, café, henequén.

Esta muestra comprende más del 90% de la superficie cosechada.

CUADRO No. 21

METAS Y RESULTADOS DE PRODUCCION DE
BIENES AGRICOLAS BASICOS
(miles de toneladas)

PRODUCTO	METAS		RESULTADOS	
	1982	1985	1982	1985
Maíz	13,050	14,950	10,129	13,957
Frijol	1,492	1,640	943	906
Arroz		1,133	337	534
Trigo		4,606	4,462	5,207
Ajonjolí		159	32	66
Cártamo		666	221	150
Soya		1,000	648	928
Sorgo		5,186	4,717	6,550

Fuente: SAM y V Informe de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, 1987. Anexo Estadístico.

CUADRO No. 24

GASTO PUBLICO EJERCIDO EN EL SECTOR DESARROLLO RURAL
(millones de pesos)

AÑO	NOMINAL	REAL (*)
1977	39,228	42,639
1978	51,292	51,292
1979	74,305	58,507
1980	139,595	85,119
1981	191,767	89,610
1982	249,829	59,911
1983	408,119	54,854
1984	604,746	51,909
1985	856,754	44,903
1986	1,429,734	36,603
1988	4,016,500	23,365

(*) Deflactado con el índice General de Precios al Consumidor del Banco de México, 1978=100. En 1987 la inflación se estimó en 159% anual y en 1988 en 70%.

FUENTE: V Informe de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, 1987. Anexo estadístico.

CUADRO No. 25

GASTO PUBLICO DESTINADO AL SECTOR DESARROLLO RURAL
PORCENTAJE SOBRE EL GASTO TOTAL PROGRAMABLE.

AÑO	(%)
1977	9.1
1978	9.1
1979	9.7
1980	12.0
1981	10.6
1982	9.5
1983	9.6
1984	8.5
1985	8.1
1986	8.2
1988	1.9

FUENTE: V Informe de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, 1987. El dato de 1988, se obtuvo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988.

CUADRO No. 26

CONSUMO PERCAPITA DE PRODUCTOS AGRICOLAS BASICOS
(kilogramos)

PRODUCTO	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Maíz	135.6	237.8	245.2	142.0	236.8	201.5	201.2	168.0	195.0
Frijol	9.5	19.8	25.5	14.6	16.6	12.6	13.5	15.8	14.7
Arroz	5.3	5.6	7.3	4.9	3.7	6.4	9.0	4.5	4.8
Trigo	50.6	52.9	60.5	65.3	51.6	63.4	70.8	60.0	49.4
Ajonjolí	0.8	1.3	0.2	--	0.8	--	0.4	0.5	--
Cártamo	9.4	6.9	4.7	3.0	3.7	2.7	1.9	2.2	4.0
Soya	19.1	12.1	25.5	15.5	21.0	36.2	27.5	21.1	21.1
Sorgo	77.4	99.6	122.1	86.9	109.4	101.1	113.0	75.6	95.0

FUENTE: Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno, México, 1987.

CUADRO No. 27

COEFICIENTES DE IMPORTACION DE PRODUCTOS BASICOS
(%)

PRODUCTO	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Maíz	8.1	25.3	16.9	2.4	26.1	15.9	11.0	12.4	11.0
Frijol	11.0	32.2	26.9	13.7	--	12.3	13.7	13.0	--
Arroz	10.0	24.4	17.8	6.1	--	34.8	23.6	--	--
Trigo	34.0	25.0	26.1	6.5	10.4	7.1	5.9	--	--
Soya	45.4	61.8	61.0	42.6	56.2	65.7	56.8	57.8	59.7
Sorgo	24.0	32.4	30.1	25.8	40.7	35.5	29.0	19.7	19.4
TOTAL:	18.2	27.7	24.0	11.7	27.9	22.6	18.0	14.4	13.7

FUENTE: Elaborado en base a datos del V Informe de Gobierno. México, 1987.

CUADRO No 28

PLAN NACIONAL DE APOYO A LAS AREAS DE TEMPORAL
CREDITO REFACCIONARIO PBI
(enero de 1982-enero de 1985)

TOTAL FINAL

NIVEL DE BENEFICIARIOS	CREDS.	BENEF.	EJERCIDO	DESCONTADO
TOTALES:	1,390	18,252	3,423,485,064	2,972,591,008
EJIDATARIOS	418	16,163	2,075,293,641	1,756,002,870
Individual	127	245	155,984,689	140,386,220
Sociedad	291	15,918	1,919,308,952	1,615,616,649
PROPIETARIOS	972	2,089	1,348,191,422	1,216,588,138
Individual	904	1,211	953,020,971	859,276,576
Sociedad	68	878	395,170,450	357,311,561

FUENTE: Banco de México. Informe de terminación del PLANAT, 1988.

CUADRO No. 29

PLAN NACIONAL DE APOYO A LAS AREAS DE TEMPORAL

DESTINO DEL CREDITO REFACIONARIO PBI
POR RAMA DE ACTIVIDAD

(Enero de 1982-Enero de 1985)

TOTAL FINAL

RAMA DESTINO CREDITO	EJERCIDO	DESCONTADO
TOTALES:	3,423,485,964	2,979,591,008
Agrícola	614,876,584	553,339,499
Avicultura-huevo	--	--
Fruticultura	266,901,647	240,339,499
Ganado menor	83,513,162	78,478,159
Industrial	--	--
Ganado bovino cárne	966,706,730	870,036,064
Ganado bovino leche	416,597,303	374,886,543
Ganado bovino doble prop.	938,361,665	732,764,084
Porcicola	27,611,094	24,849,985
Avicultura-carne	--	--

FUENTE: Banco de México. Informe de Terminación del PLANAT, 1988.

CUADRO No. 31

METAS FISICAS DEL PRESTAMO PLANAT -1945-ME

REFACCIONARIO

(Rubros con mayor gasto)

RAMAS	DESCONTADO
AGRICULTURA	
Tractor CAT.2 Hasta 100Hp.	181687992.98
Obras de Conservacion	55429869.23
Sempbradora Fertilizadora	5863071.96
Tractor CAT.1 Hasta 45 Hp.	27054567.19
Sembradoras	1713949.30
Equipo Vario	4841986.42
Desvaradoras	1466365.30
Gallineros	2700002.00
Mejoradores Organicos	10312806.00
Carros de campo	2683855.38
Trilladoras Autopropulsadas	25217110.00
Cosechadoras de Maíz	3253313.06
Casetas Basculas	2650504.00
Fletes y Transportes	4726760.40
Sistema de enfriamiento	3096002.00
FRUTICULTURA	
Tractor CAT Hasta 100 Hp.	19544517.89
Guayabo	12832698.77
Vehiculos de Campo	18751179.38
Lineas Electricas	44816364.11
Durazno	28096338.74
Naranjo	147007607.07
Platano	10622090.25
Aguacate	10926814.00
Turbinas	12168521.00
GANADO MENOR	
Zahurdas	17731767.95

Vientres N/E o Cruzas	3689788.00
Vientres N/E o Cruzas	1483560.00
Apicultura Equipo	1186477.60
Pago de Pasivo	33163139.01

INDUSTRIA

Fabricación de Tabique	270473558.00
Pesca Ribereña	11126744.30

Ganado Bovino Carne

Cruza Cebu Vientres	531465963.05
Cebu Vientres	30023504.18
Cercas	47447186.05
Desmontes	11465158.03
Equipo Vario	14839642.93
Animales de Trabajo	15756073.08
Pastizales	20437526.16
Cebu Novillos	3418328.00
Cruza Santa Gertdris Vientre	1341400.00
Hereford Vientres	10800024.00

GANADO BOVINO LECHE

Suizo Semental	12398315.23
Vientres N-E	13317256.00
Vaquillas Holtstein	212228012.00
Vehiculos de campo	12678598.00
Holstein Vientres	108437931.84
Cruza Suizo Vientres	24041652 .41
Cruza Holstein Vientres	11744460.00
Cruza Holstein Vaquillas	40706611.07

GANADO BOVINO DOBLE PROPOSITO

Cruz-a Cebu-Suizo Vientres	412714798.25
Cruza Cebu-Suizo Semental	44858142.80
Cercas	44960437.28
Equipos varios	20197465.55
Animales de Trabajo	14014394.94
Pastizales	30312173.58

PORCICOLA

Vehiculos de Campo	1906744.00
Duroc Jersey Vientres	1646796.00
Almacenas Bodegas galeras	2956836.00
Vientres N-E o Cruzas	11694935.44

Avicultura-carne

Vehiculos de Campo	1470602.00
Gallineros	10863798.00

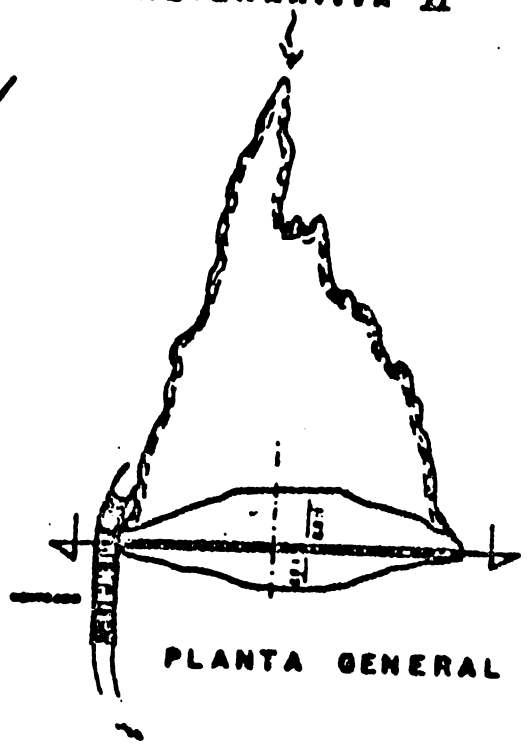
TIPOS DE OBRAS

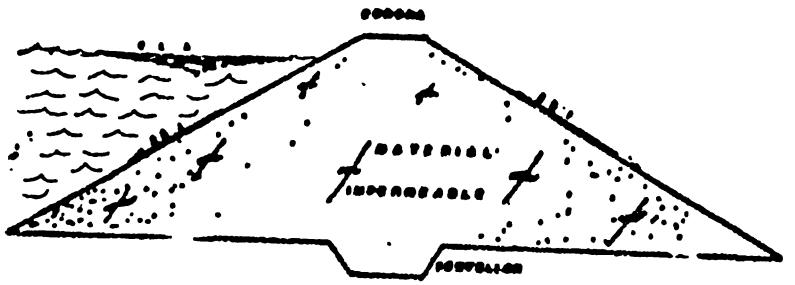
(Esquemas)

ESQUEMA No. 1

BORDOS TIPO

ALTERNATIVA II

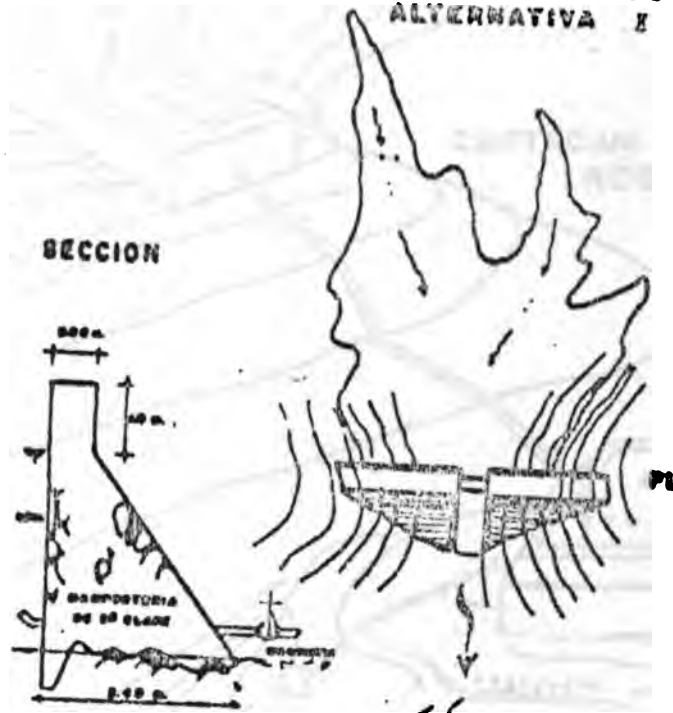


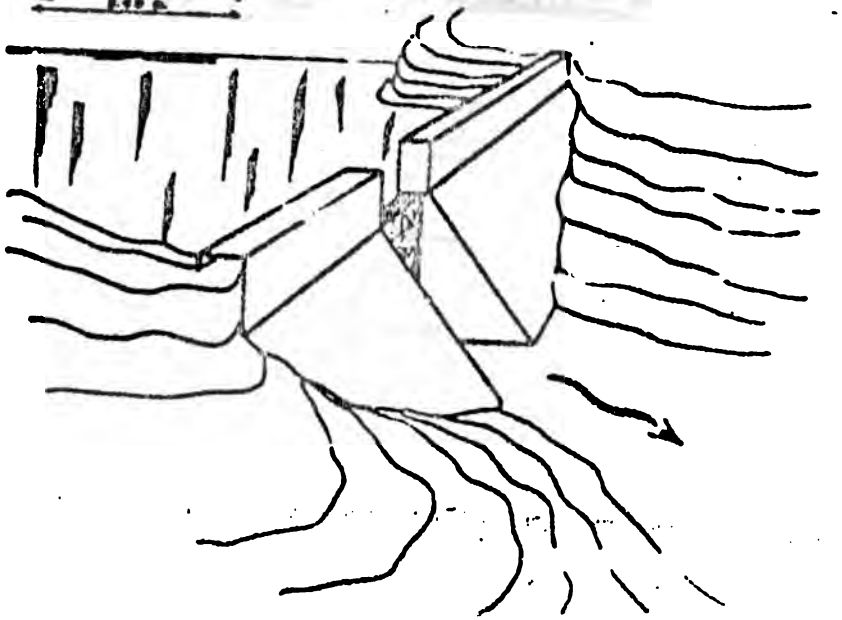


SECCION MAXIMA

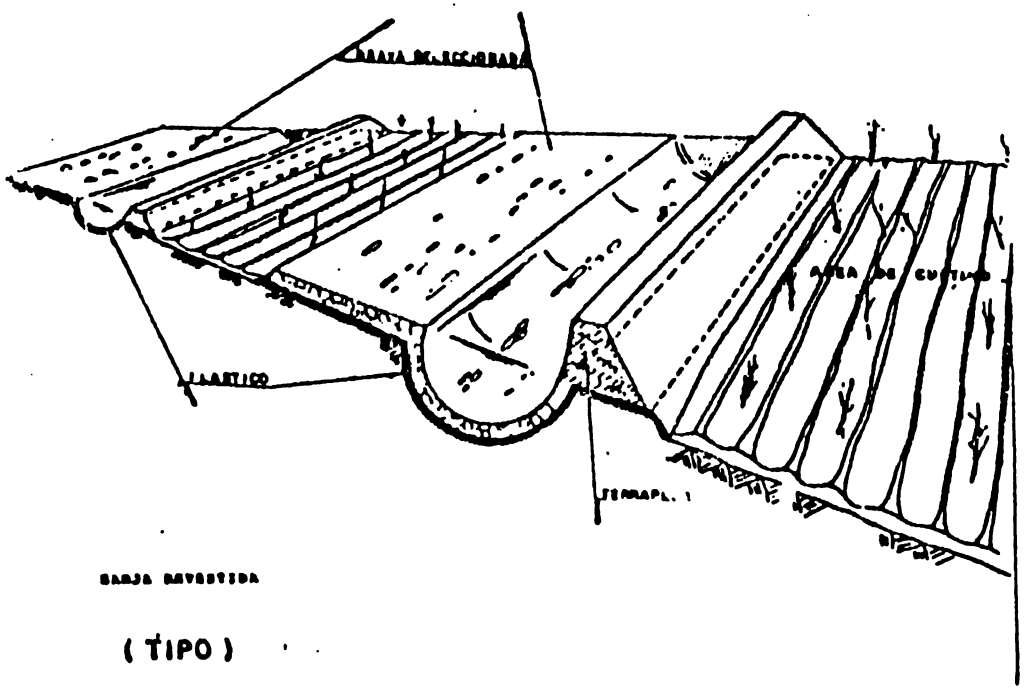
MURO DE MAMPOSTERIA

ALTERNATIVA I

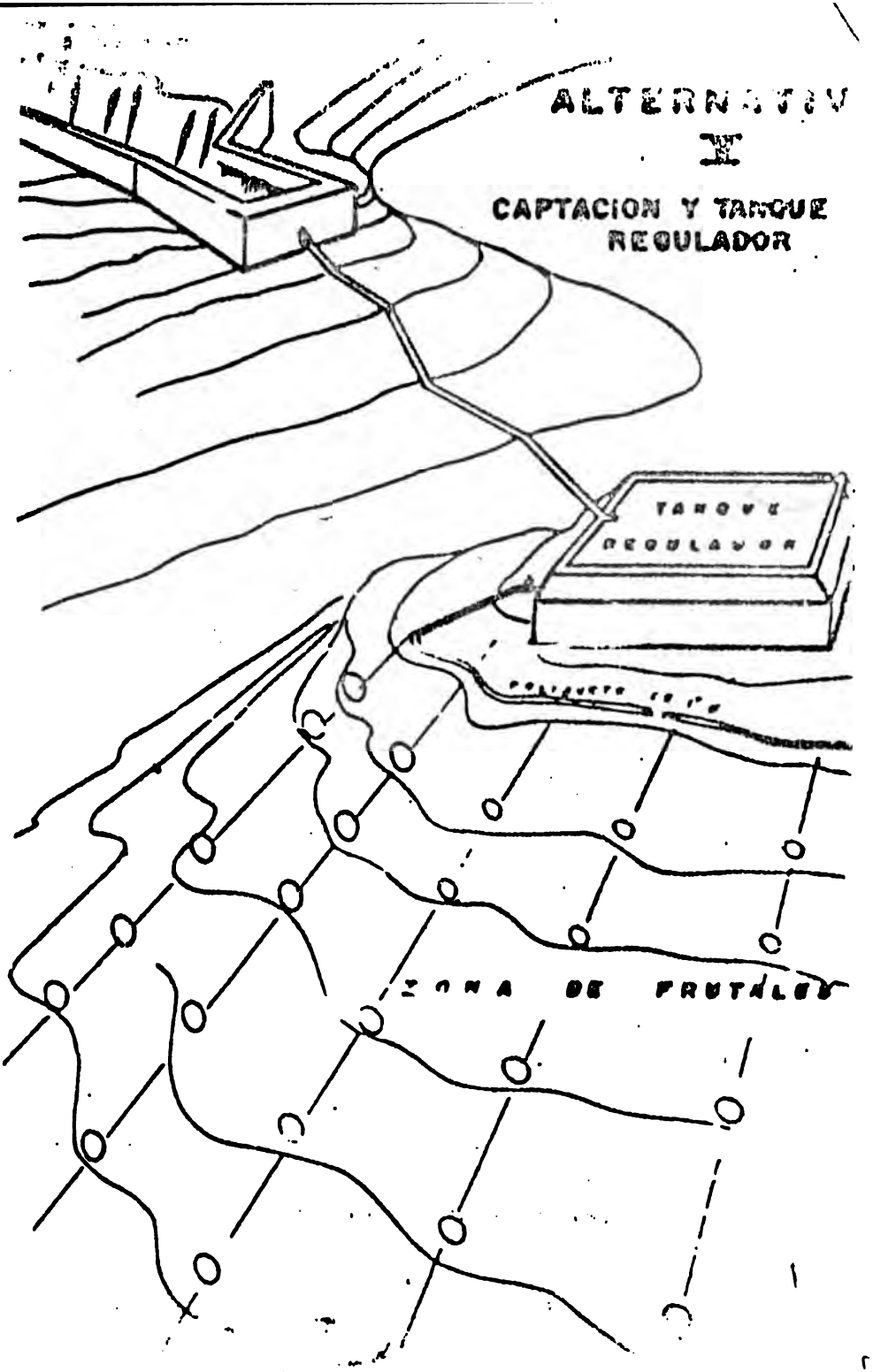




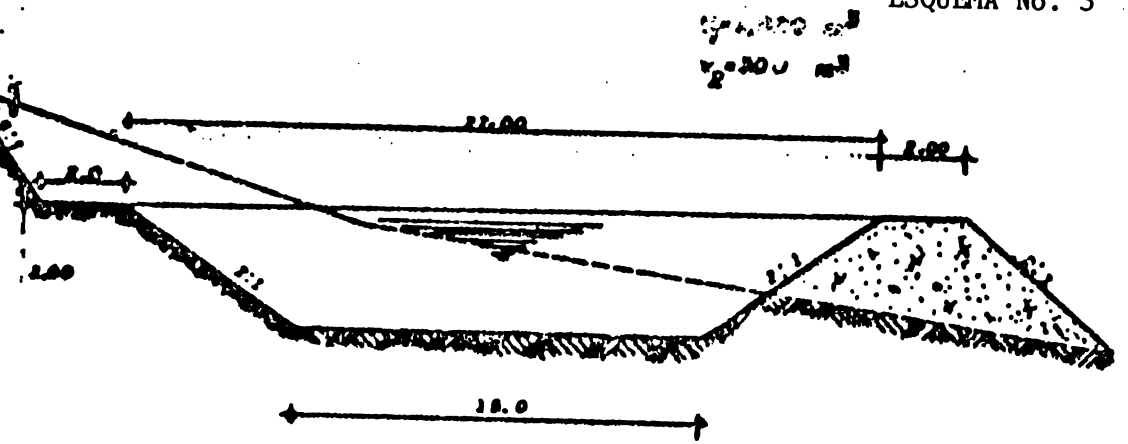
ESQUEMA No. 2

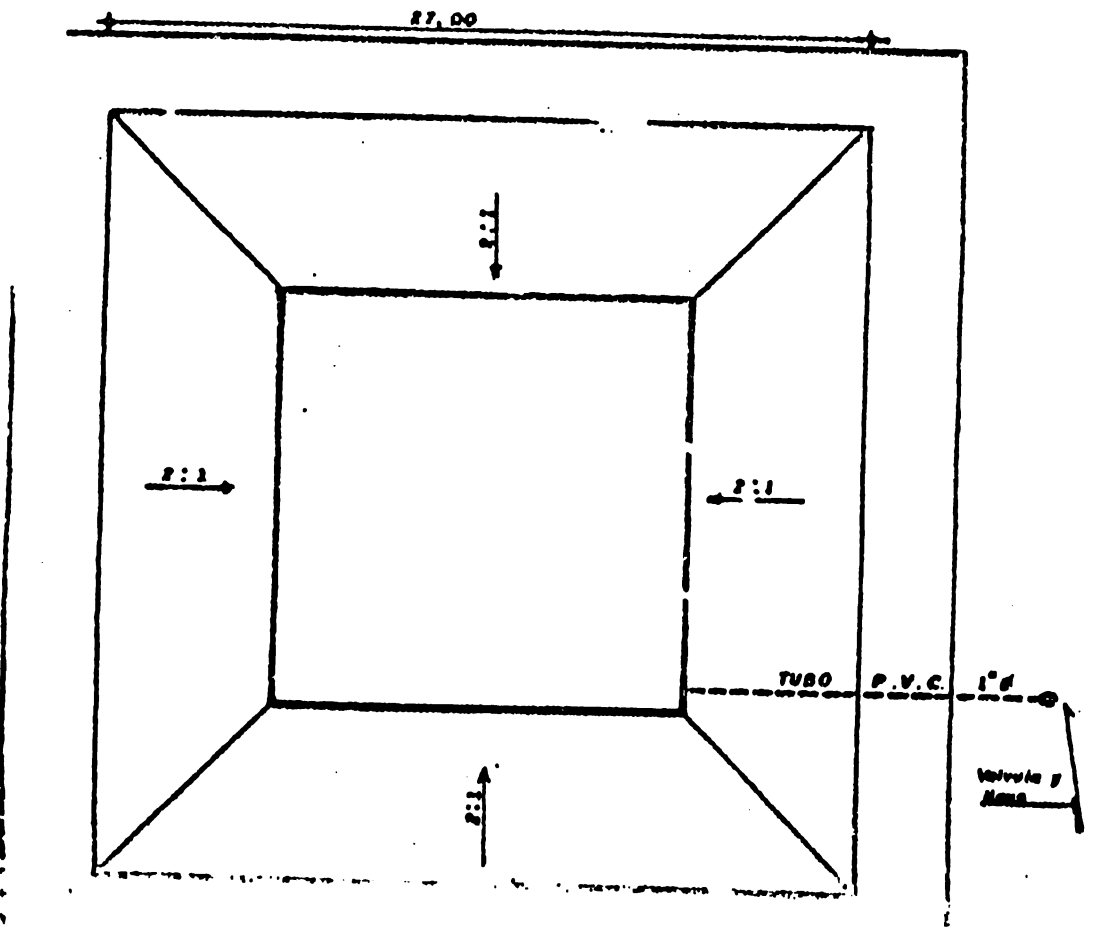


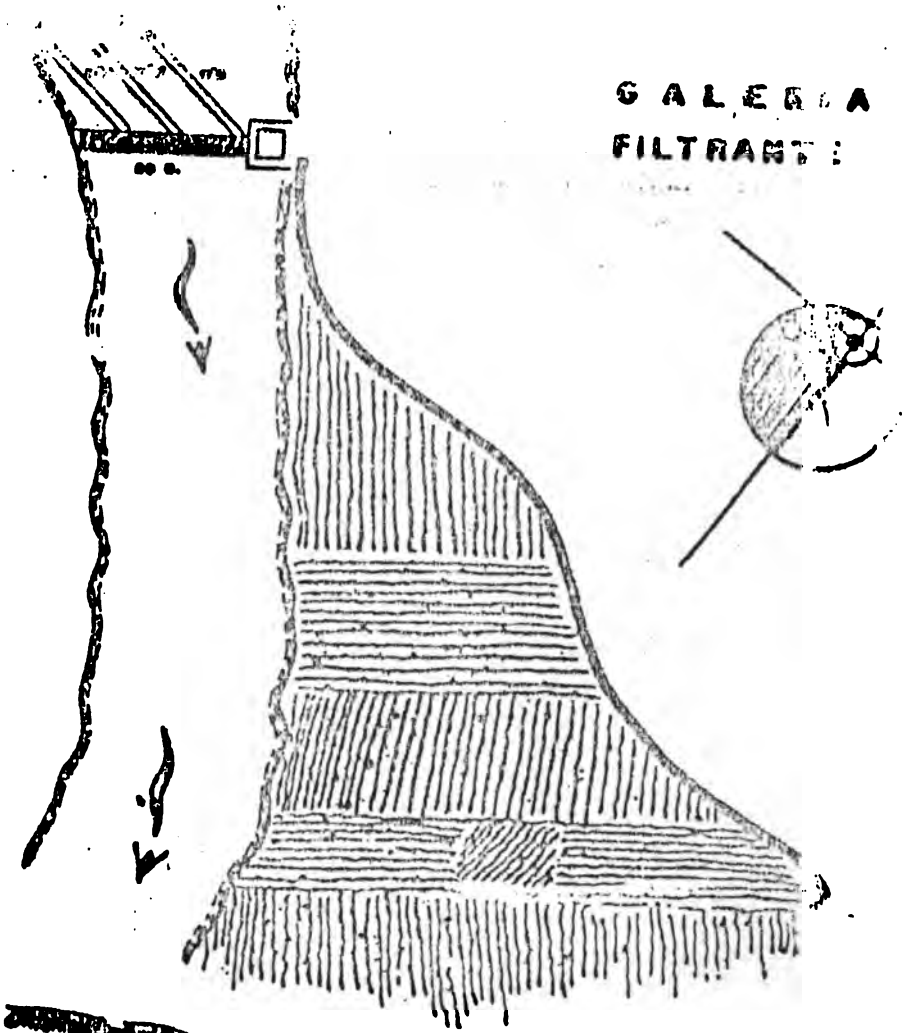
(TIPO)

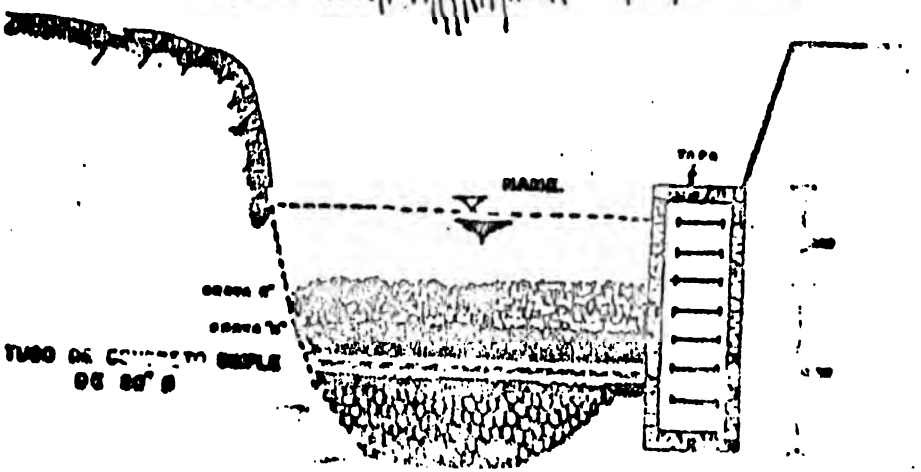


ESQUEMA No. 3

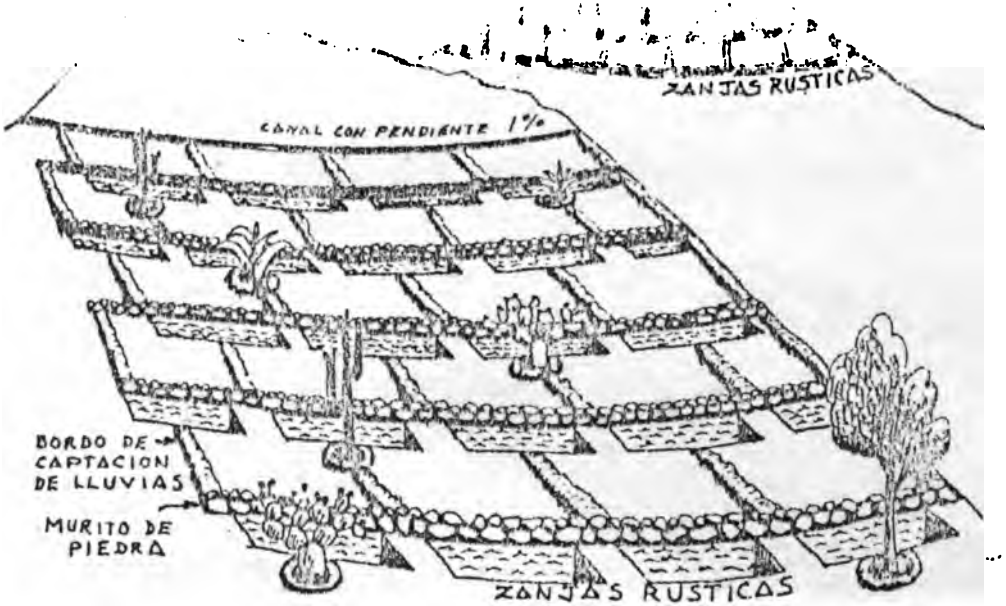

22.00
2.00
2.0
2.00
2:1
2:1
18.0


27.00
2:1
2:1
2:1
2:1
TUBO P.V.C. 1"ø
Válvula y Llave


GALERIA
FILTRANTE


NIVEL
TUBO DE CONCRETO SIMPLE
DE 30" ø

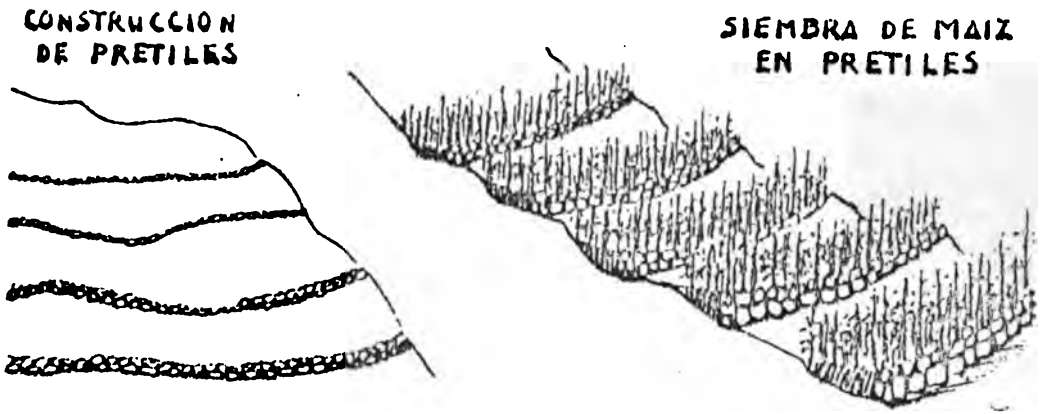
ESQUEMA No. 4



ACAMELLONADO = OBRA PARA FORMAR TIERRA

ESQUEMA NO.5

PRETILES DE PIEDRA PARA CONSERVAR LA TIERRA



BORDITOS DE TIERRA PARA HACER "TERRAZAS"