

IICA



ALTERNATIVAS DE POLITICAS

DIFERENCIADAS PARA EL

DESARROLLO RURAL

EL CASO DE MEXICO

PROGRAMA DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO RURAL



TICA-CIDIA

IICA
EIA E56
~~B4-7870~~

00003733

-A117

PROYECTO
LINAS ROJAS

**ALTERNATIVAS DE POLITICAS
DIFERENCIADAS PARA EL
DESARROLLO RURAL.**

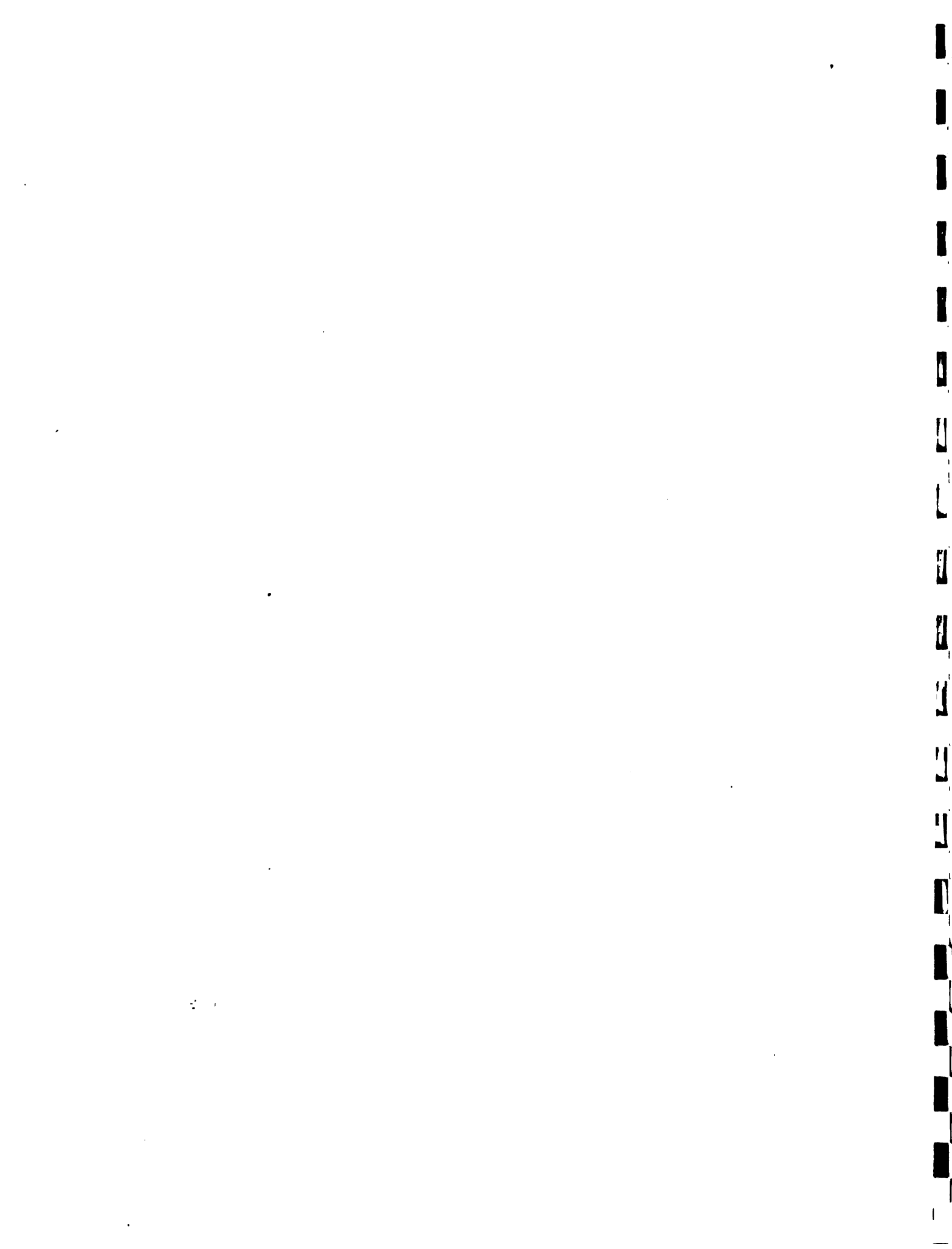
EL CASO DE MEXICO.

**INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACION PARA LA
AGRICULTURA, IICA.**

**CONSULTOR: ✓
ALEJANDRO ENCINAS RODRIGUEZ.
PROGRAMA III. PROYECTO 610.**

INDICE

PRESENTACION.	2
Marco conceptual. El caso mexicano.	
I. MEXICO, REFERENCIAS GENERALES.	8
El territorio. Poblacion Economicamente Activa y desempleo. El gobierno y las regiones. El sector agrario.	
II. POLITICA MACROECONOMICA Y SECTOR AGROPECUARIO. EL PROGRAMA ECONOMICO 1983-1988.	15
III. EL SECTOR AGRICOLA MEXICANO EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA.	21
Los años setenta. Los años ochenta. El subsector campesino. Los ejes del movimiento campesino.	
IV. MARCO INSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO PARA EL DESARROLLO RURAL.	35
Organización institucional.	



V. POLITICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL EN MEXICO. 40

El Proyecto de Desarrollo Rural Integrado, PIDER.
El Sistema Alimentario Mexicano, SAM.
El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, PRONADRI.
Síntesis comparativa de los Proyectos PIDER, SAM y PRONADRI.

VI. EL PROGRAMA LLUVIA, TEQUIO Y ALIMENTOS. 67

El problema: la pobreza.
Características y potencialidades de la región.
Los mixtecos permanecieron en el olvido.
Antecedentes de Programas de Desarrollo Rural Integral en las mixtecas.
El Programa Desarrollo Rural Integral.
El Programa Desarrollo Rural Integral para las mixtecas oaxaqueñas Alta y Baja 1984-1988.
Lluvia, tequio y alimentos.
Críticas y limitaciones del Programa.

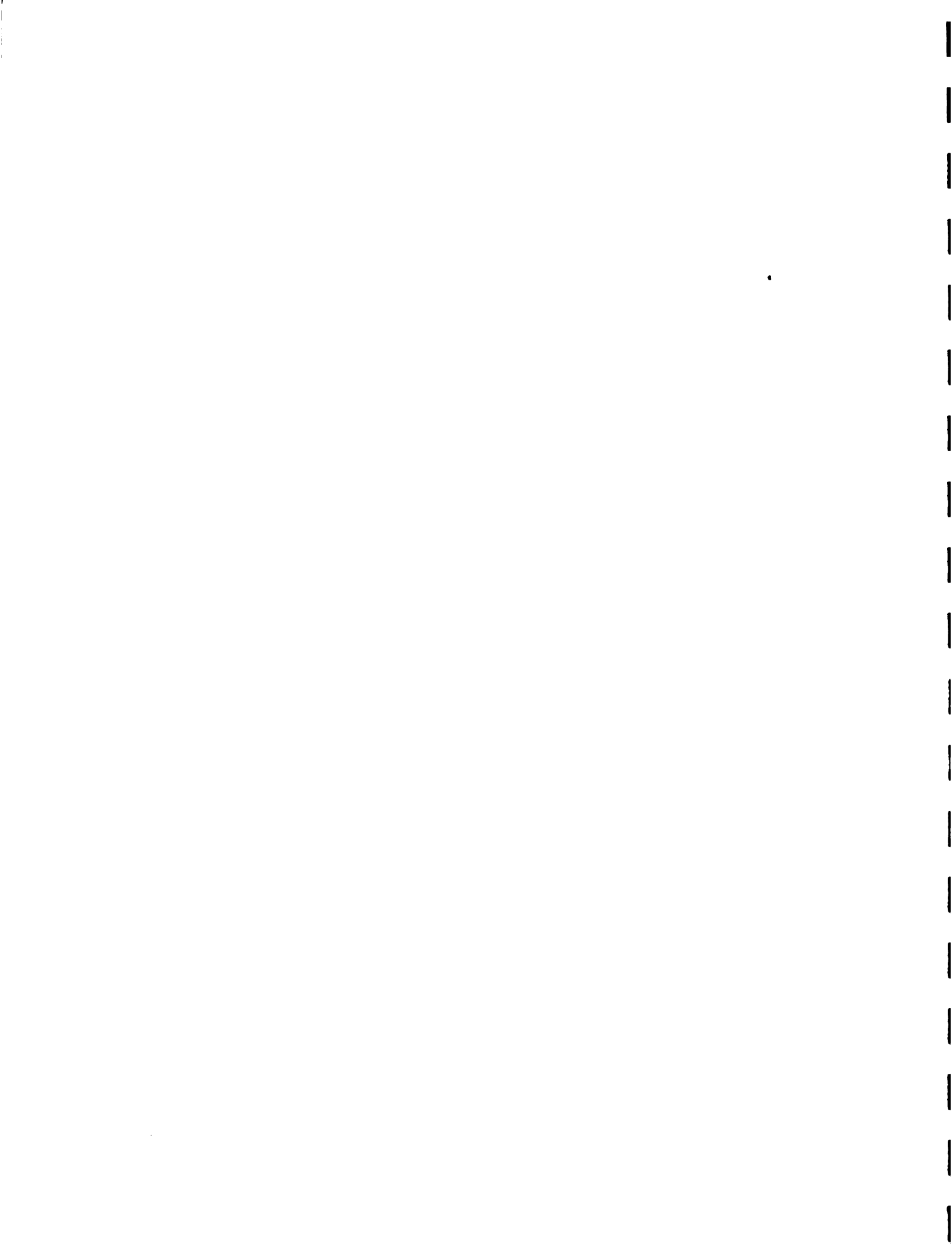
VII. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS. 94

El debate actual sobre el desarrollo rural.
La propuesta salinista.
La propuesta campesina.
Elementos para una reforma rural.
Reformas en materia macroeconómica.
Reformas en materia sectorial.
Los programas específicos.

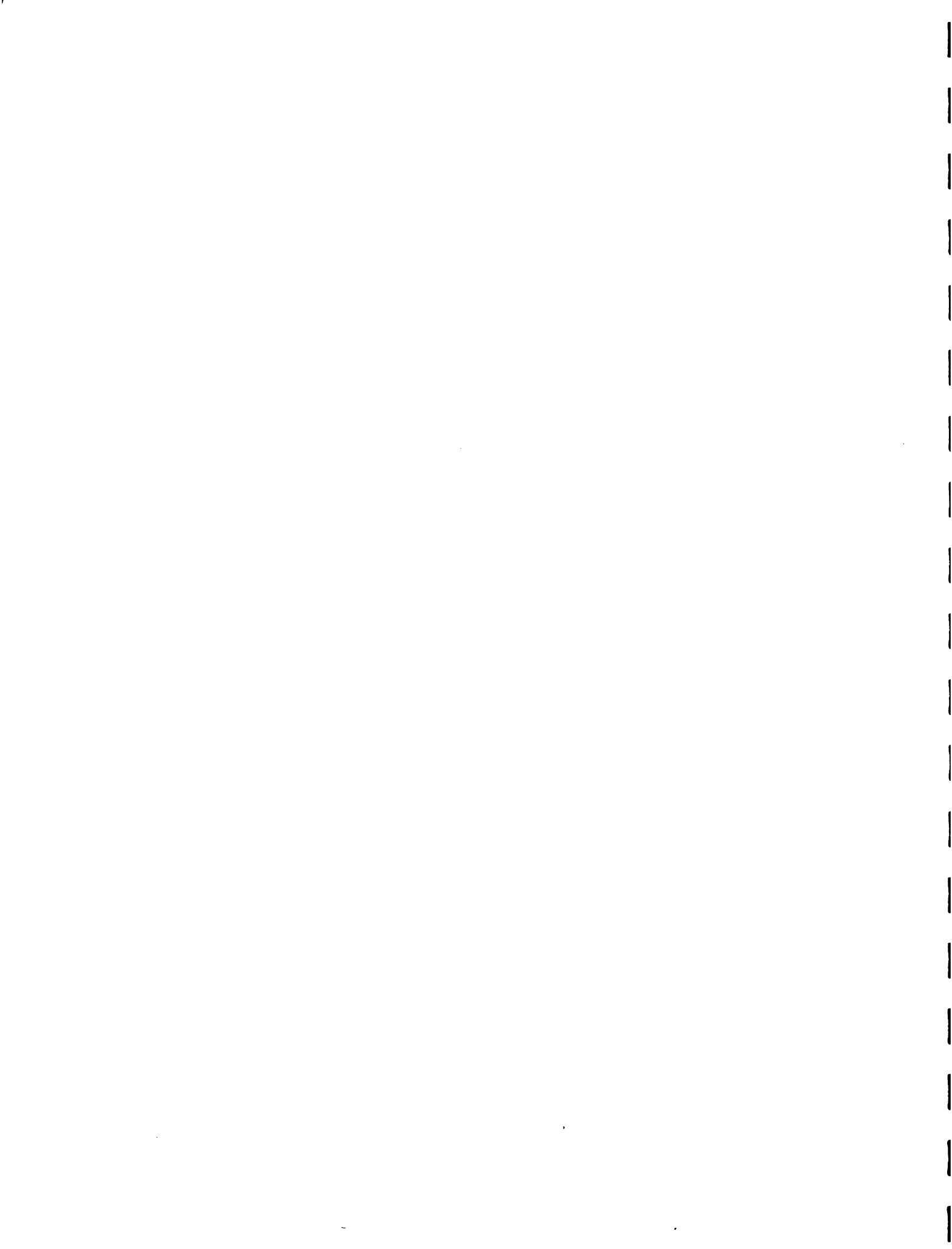
NOTAS. 112

BIBLIOGRAFIA. 119

ANEXO I:
CUADROS ESTADISTICOS. 123



ANEXO II: ORGANIGRAMAS DE LAS DEPENDENCIAS FEDERALES.	153
ANEXO III: ESQUEMAS DE LAS OBRAS DEL PROGRAMA LLUVIA, TEQUIO Y ALIMENTOS.	167
ANEXO IV: INFORMACION GENERAL DE LA MIXTECA OAXAQUEÑA.	172



PRESENTACION.

18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

PRESENTACION.

El presente estudio forma parte de uno más amplio que sobre el diseño de alternativas de políticas diferenciadas para el desarrollo rural esta promoviendo el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) de la Organización de Estados Americanos (OEA), con el fin de formular propuestas y recomendaciones a los distintos gobiernos latinoamericanos a partir del análisis comparativo de lo que han sido las principales políticas de desarrollo rural integral y sus programas específicos en siete países de nuestro continente.

El diseño y elaboración del análisis en el caso mexicano se ha sujetado a los términos de referencia y a las discusiones que sobre la temática se presentaron en dos seminarios celebrados en la sede del Instituto en San José, Costa Rica, entre noviembre de 1988 y mayo de 1989, donde se definieron como objetivos generales:

1. Identificar y precisar las condiciones mínimas para el establecimiento de políticas diferenciadas para el desarrollo rural, a partir de la sistematización y síntesis de las experiencias implementadas por el sector público, cuyos beneficiarios sean pequeños productores rurales, campesinos minifundistas o asalariados agrícolas temporales.

2. Evaluar la experiencia más avanzada de desarrollo rural integral y su relación con una política diferenciada. Para lo cual se considerarán distintas experiencias a fin de sentar bases y lineamientos para la generación de estas 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 con los recursos asignados y su papel en el marco de la crisis.

B) Evaluar desde la lógica campesina estas políticas, reflexionando sobre las restricciones que impone la crisis y las condicionantes en su implementación.

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 la 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 este último se limita expresamente a los aspectos productivos agropecuarios". (1)

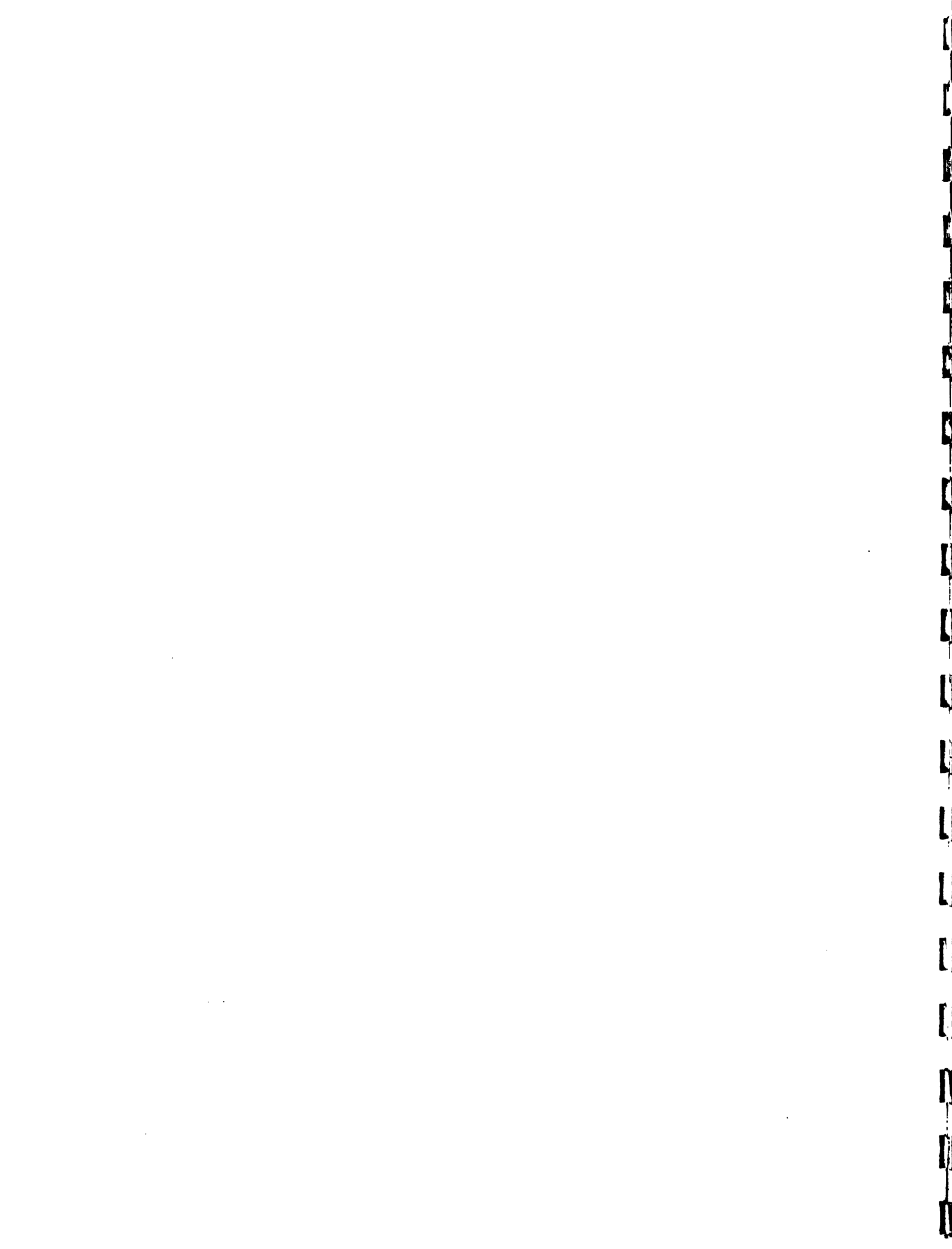
Por otro lado, se consideran POLITICAS DIRIGIDAS A LOS CAMPESINOS "aquellas políticas implementadas por el Estado que a partir de una imagen-objetivo sobre los campesinos y su situación, buscan modificarla a fin de adecuar dicha situación a los fines del Estado o a paliar las condiciones de extrema pobreza.". (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 constituirse 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 características 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 vinculadas a una relación asimétrica con el resto de la sociedad.

Estas políticas se caracterizan porque reúnen algunas de las siguientes características:

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, en el estudio se analizarán las políticas implementadas en el período 1970-1988, haciendo una reflexión sobre las acciones implementadas en dicho período, concentrando el análisis en la crisis de los años 80.

Para la selección de los planes y programas analizados en el caso mexicano se consideraron, junto a los elementos arriba señalados, los criterios de: Institucionalidad. Recursos asignados. Cobertura. Nivel de participación campesina; y Temporalidad o permanencia.

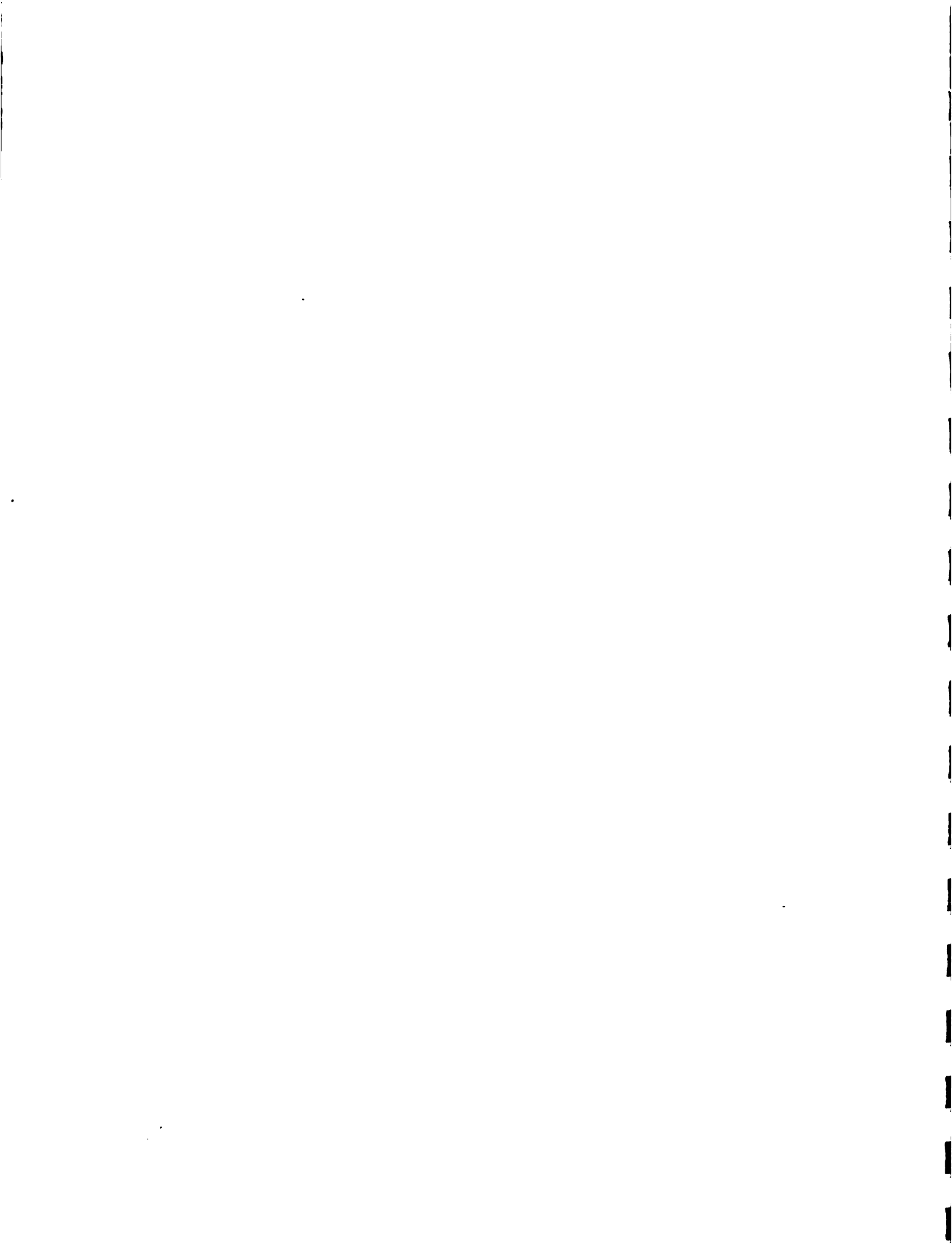
EL CASO MEXICANO

El análisis que se presenta del agro mexicano y su situación actual se ha integrado en siete capítulos:

En el capítulo I se presentan las características territoriales y demográficas generales del país, incluyendo su demarcación regional y los datos sobre la estructura de la Población Económicamente Activa, del empleo y del sector agrario: número de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; la extensión de los predios y sus características generales.

El capítulo II hace una síntesis del programa económico gubernamental para el período 1983-1988, así como un análisis de los lineamientos básicos de la política macroeconómica -y sus implicaciones sectoriales- aplicada por el Estado mexicano en este período, destacando las medidas de ajuste adoptadas a partir de 1982.

El capítulo III se integra con un diagnóstico del comportamiento del sector en los años setenta y ochenta, tomando como referencia



particular la crisis agrícola que se presenta a mediados de los años sesenta y la crisis económica que dió fin al auge petrolero de los ochenta, así como sus principales indicadores.

En este mismo capítulo se analiza al subsector campesino, su estructura, movilizaciones y demandas, haciendo una caracterización de las organizaciones campesinas más importantes del país y de las tendencias generales de sus acciones.

En el capítulo IV se presenta una síntesis del marco legislativo que rige sobre las políticas de desarrollo rural integral, así como una descripción de la estructura de la administración pública federal ligada con el sector.

Un capítulo V contiene un análisis de los principales programas de Desarrollo Rural Integral implementados en México durante el período, en particular: el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), instrumentado durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Alavares (1970-1976); el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) del Presidente José López Portillo (1976-1982) y del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988).

En el mismo capítulo se hace una síntesis comparativa de estos programas en cuanto a sus objetivos; alcance social y geográfico, ámbito de acción, institucionalidad y financiamiento, participación social, efecto diferenciado y temporalidad.

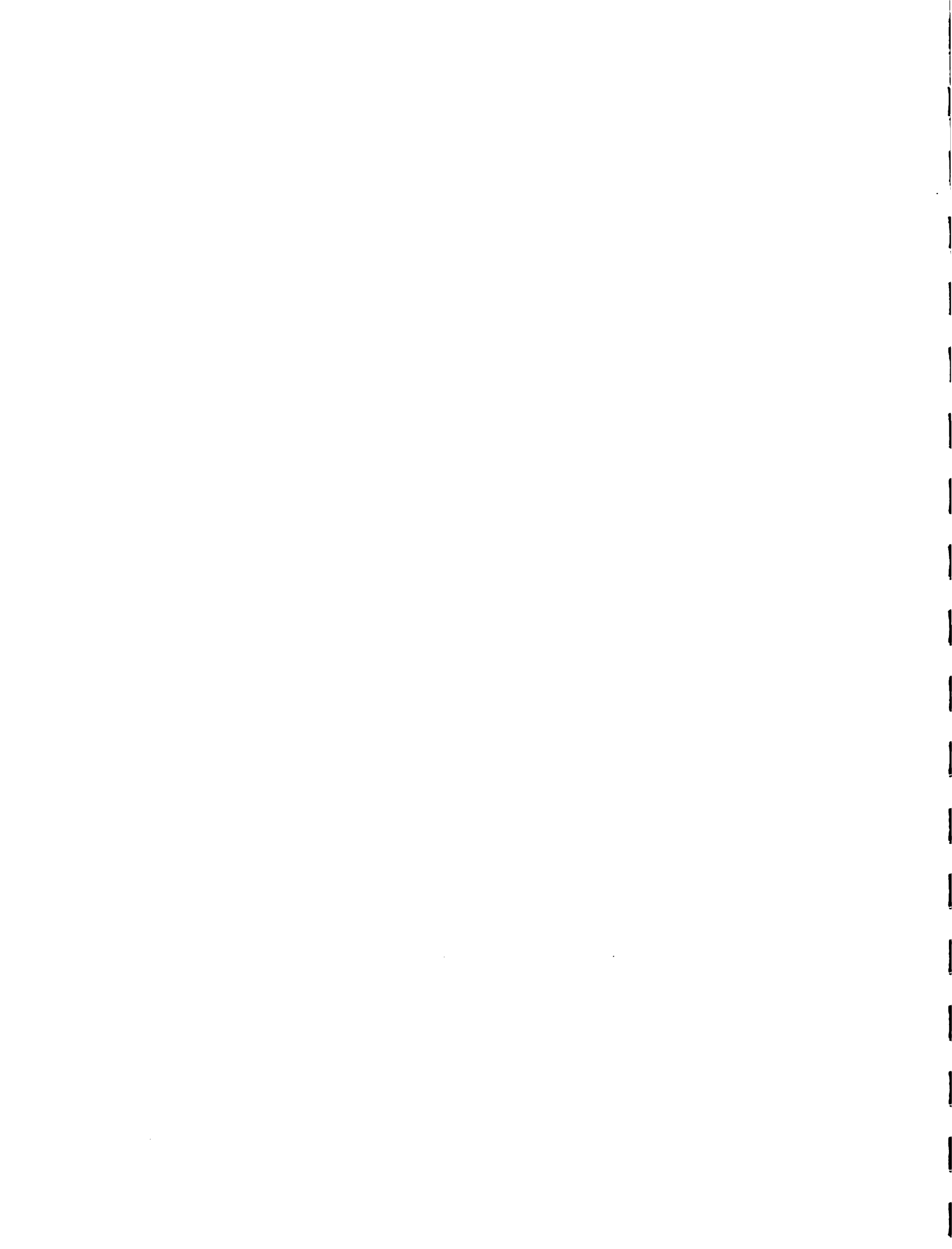
El capítulo VI evalúa un programa específico, el Programa Lluvia, Tequio y Alimentos, implementado por el gobierno del estado mexicano de Oaxaca en coordinación con la OIT y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la región de la sierra mixteca.

Dicho programa fue seleccionado de entre otros similares, por sus particularidades en cuanto se refiere a la participación de las comunidades en la toma de decisiones, el rescate de las formas tradicionales de gobierno y organización del grupo étnico mixteco y la relativa autonomía con que se ha manejado hasta ahora tanto los recursos como la aplicación del programa.

Al mismo tiempo, su selección obedece a los criterios esbozados en el segundo Seminario celebrado en el IICA en mayo de 1989, con los que se pretende homogenizar el tipo de programa estudiado para favorecer el análisis comparativo entre los distintos países.

En el mismo capítulo se presenta un resumen analítico de los programas que precedieron a Lluvia, Tequio y Alimentos, al tiempo que se introduce un conjunto de reflexiones críticas fundamentadas a partir de las críticas y opiniones de diversos funcionarios y estudiosos del sector rural en Oaxaca.

Por su parte, el capítulo VII presenta las conclusiones, recomendaciones y propuestas que se derivan del estudio,

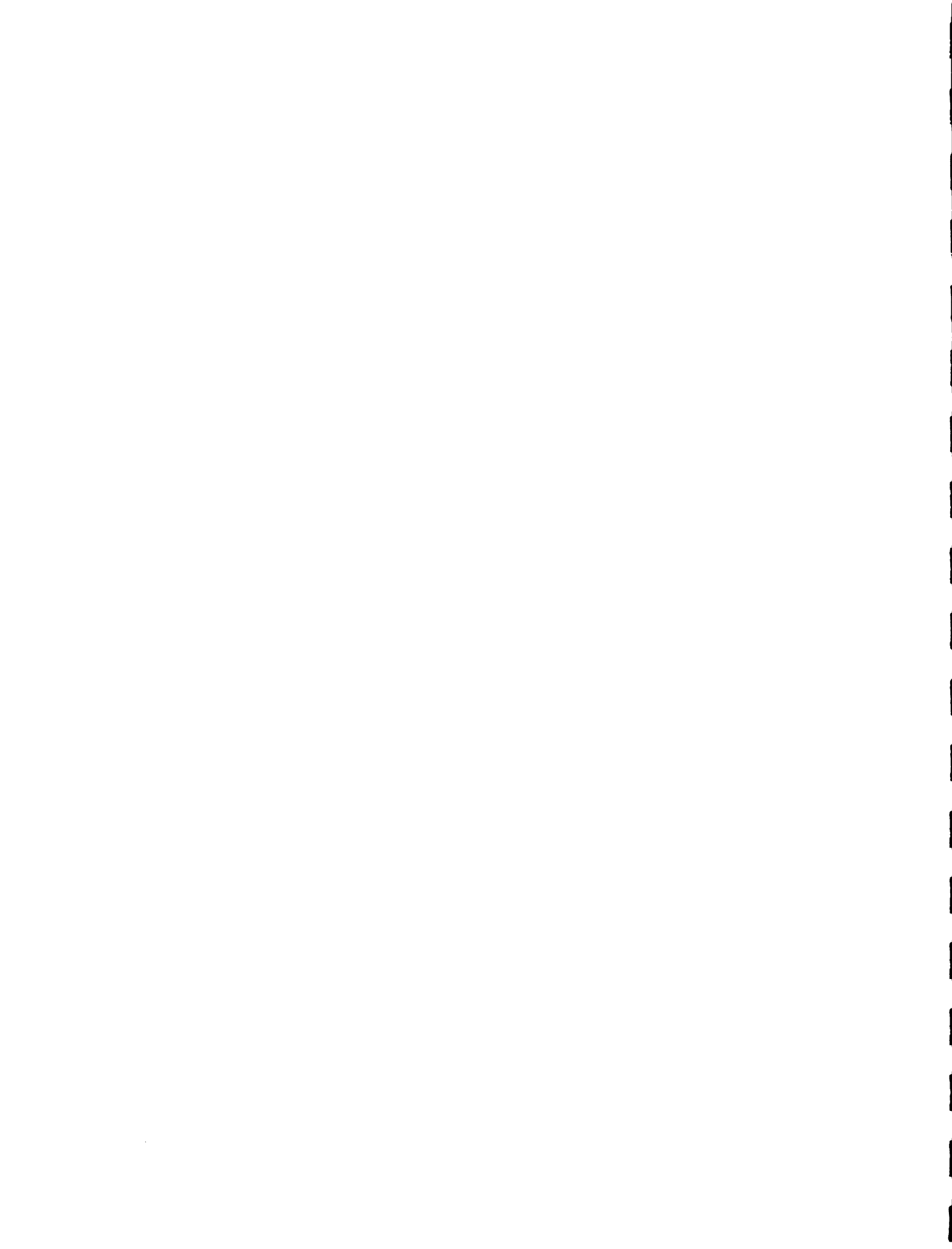


recogiendo también los elementos que conforman el debate actual que sobre políticas de desarrollo rural y sus diferentes alternativas se desarrolla en México.

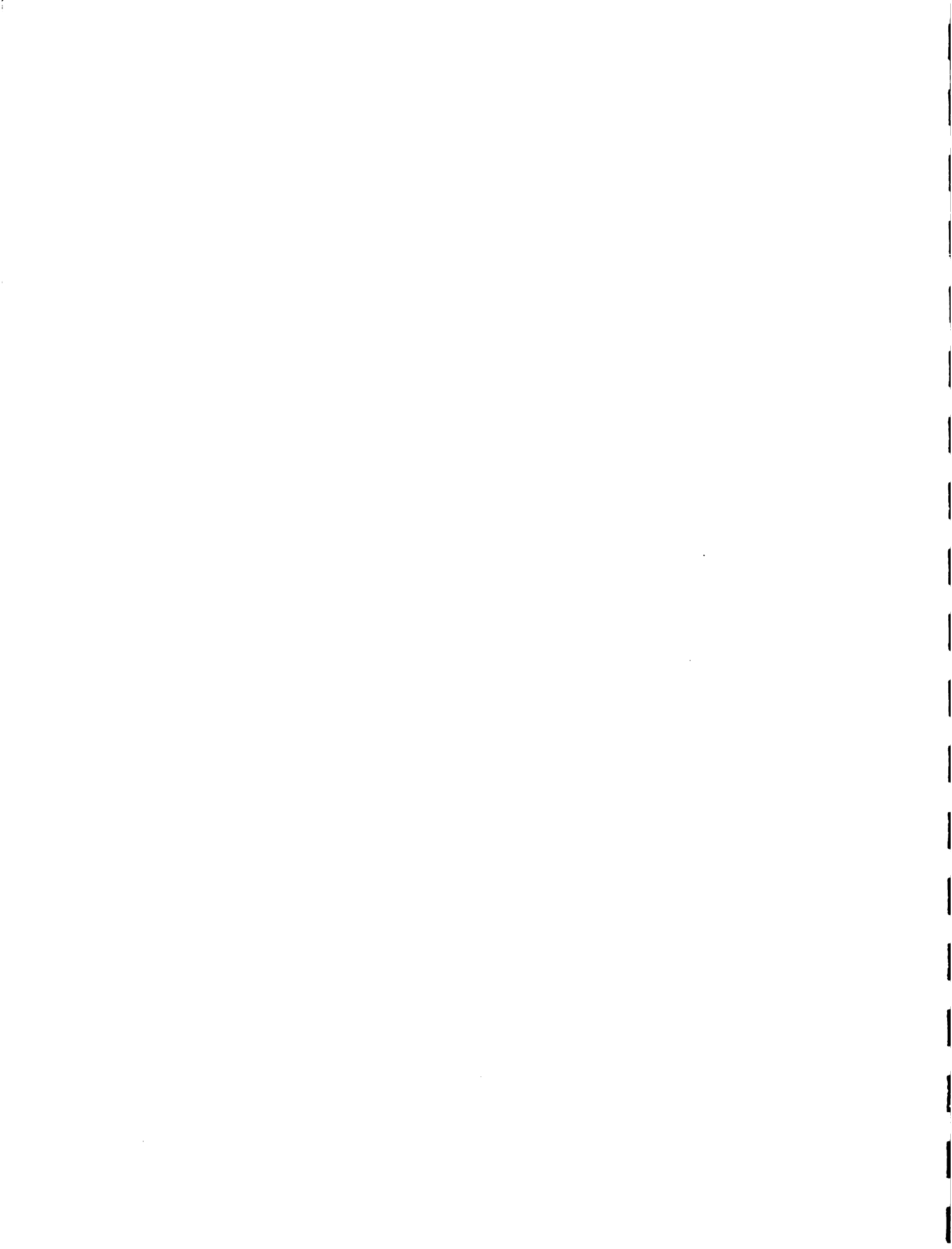
De la misma manera se consideran en este capítulo los elementos mínimos que debería considerar una amplia reforma rural y algunas propuestas concretas para el establecimiento de Políticas Diferenciadas de Desarrollo Rural en México.

Para ello se han integrado tres niveles de propuestas en materia de política macroeconómica; política sectorial y las que se formulan respecto a acciones y programas específicos en atención a la diversidad de la sociedad rural mexicana.

Finalmente, cabe señalar que cuando aparecen juntas las equivalencias de pesos a dolar a lo largo del estudio, se considera un tipo de cambio de 2,400 pesos por dolar, tarifa vigente hasta diciembre de 1988. Por otro lado se anexan un conjunto de cuadros estadísticos; organigramas del sector público; esquemas para la construcción de obras del Programa Lluvia Tequio y Alientos y un anexo informativo general de las mixtecas, que complementan la información y análisis de los distintos capítulos.



**I. MEXICO:
REFERENCIAS GENERALES.**



I. MEXICO, REFERENCIAS GENERALES.

El territorio.

México, por su extensión territorial, es el segundo país en la región latinoamericana con una superficie de un millón 953 mil 128 kilómetros cuadrados, a los que se suman 5 mil 073 kilómetros cuadrados de las islas situadas en el Golfo de México, el caribe mexicano y el Océano Pacífico.

Cuenta además con 45 mil kilómetros cuadrados de plataforma continental, zócalos submarinos de las islas y arrecifes, los que de acuerdo al artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran bajo el dominio de la Nación.

El país ocupa el extremo sur de la América del Norte y la parte norte de la América Central, limitando al norte a lo largo de 3 mil 326 kilómetros con los Estados Unidos de América y al sur con Guatemala y Belice, en una frontera de mil 122 kilómetros. (4)

La población.

En su extensión territorial alberga una población, estimada para junio de 1989, de aproximadamente 84.3 millones de habitantes, manteniendo una tasa de crecimiento promedio anual de dos por ciento y una densidad de población aproximada de 43 habitantes por kilómetro cuadrado.

El acelerado crecimiento de la población, el desarrollo económico del país y los flujos migratorios internos iniciados en los años cincuenta fueron acompañados de una redistribución desigual de la población en las regiones del país que significó un traslado masivo de la población de las zonas rurales a las ciudades.

Así, mientras que en 1950 la población rural representaba el 60 por ciento de la población total, para 1988 esta situación se ha revertido, y se estima que el 60 por ciento de la población actual se concentra en poblaciones mayores a los 15 mil habitantes, considerandas en México como zonas urbanas.



Cabe destacar que en el período 1980-1985, el medio urbano absorbió a 87 de cada 100 nuevos habitantes, por lo que se estima que para 1990 el 70 por ciento de la población residirá en el área urbana.

Para 1988 la población urbana -46.7 millones de habitantes-, vivía en 300 ciudades, mientras que los 35 millones de habitantes de las zonas rurales se concentraba en 90 mil localidades con menos de 2 mil quinientos habitantes cada una. Existiendo además una marcada desproporción en el número de habitantes de las localidades urbanas, pues aproximadamente el 50.7 por ciento de la población urbana se localizaba -en 1988- en las tres principales ciudades del país: México, Guadalajara y Monterrey, las que en conjunto albergaban a casi el 30 por ciento de la población total del país. (5)

Población Económicamente Activa y desempleo.

Como resultado de este proceso se ha modificado sustancialmente la capacidad de los distintos sectores productivos para absorber una creciente fuerza de trabajo, e inclusive, se ha observado que las actividades primarias ocupan cada vez más un menor número de personas en edad de trabajar.

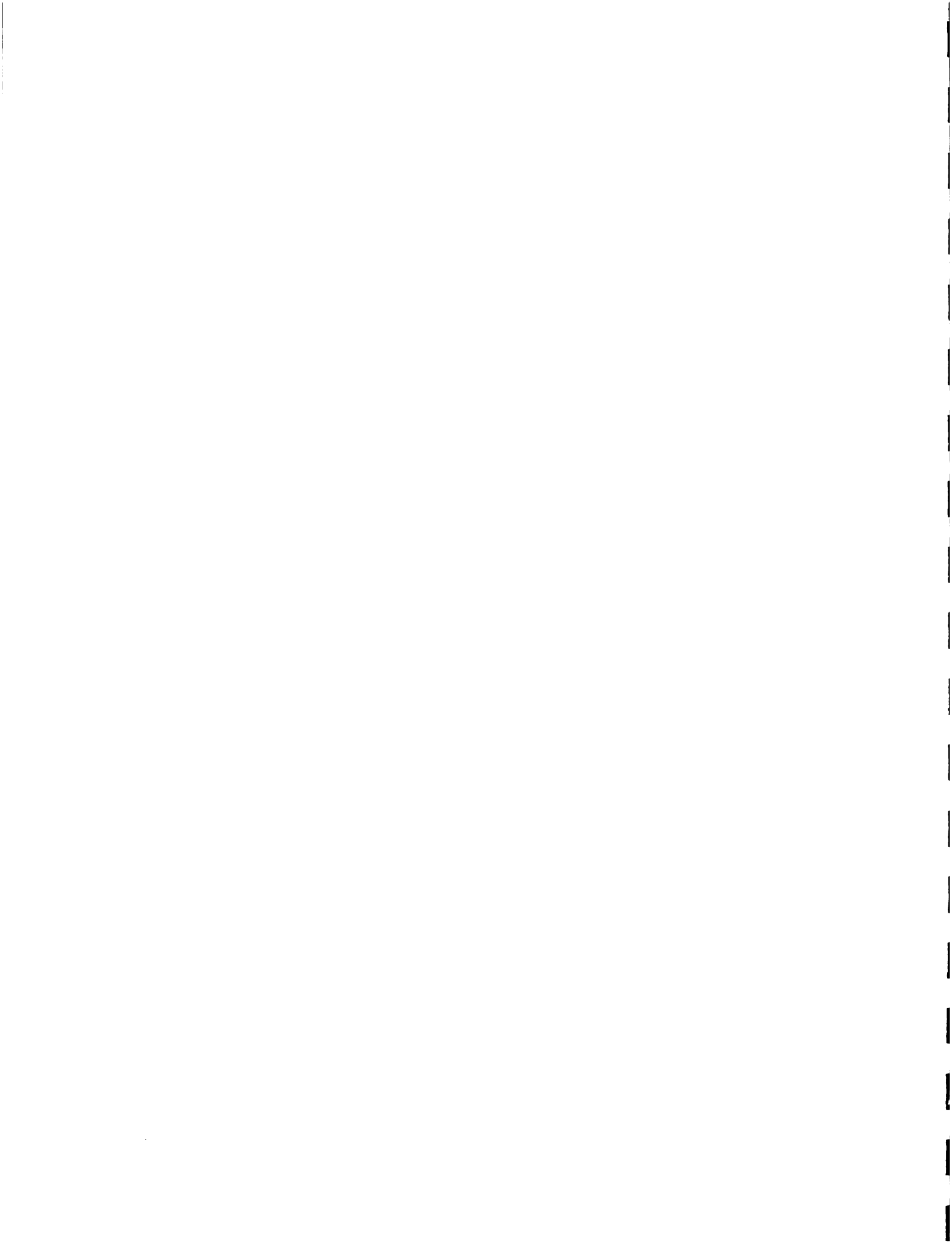
Entre 1970 y 1984, la Población Económicamente Activa (PEA) nacional pasó de 12.955 millones de personas a 20.092 millones, es decir tuvo un incremento del 55 por ciento.

Este crecimiento se expresó particularmente en el sector servicios, el que pasó del 37.7 por ciento del total de la PEA al 52.7 por ciento, mientras que en el sector primario y el industrial decreció del 39.4 al 26.6 por ciento, y del 22.9 al 20.7 por ciento del total de la PEA respectivamente.

Es decir, para 1984 solamente poco más del 26 por ciento de la PEA laboraba en las actividades primarias, mientras que en los años cincuenta y sesenta más del 50 por ciento se desempeñaba en dichas actividades.

Esta situación obedece en buena medida al modelo económico seguido en México que ha privilegiado el desarrollo urbano-industrial, por encima de la atención a las actividades agropecuarias, pero de forma particular, corresponde también a los efectos derivados de la crisis en que se encuentra el país. Situación que se agudiza con el incremento desmedido de la tasa de desempleo abierto.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), entre el primer semestre de 1983 y el último de 1985, las tasas de desocupación abierta en las tres principales ciudades del país presentaron una importante reducción -del 7.0 a 4.4 por ciento en la ciudad de México, de 6.4 a 2.4 por ciento en



Guadalajara y de 9.0 a 4.0 por ciento en Monterrey-, tendencia que se revirtió con la recesión económica de 1986 y que elevó la tasa de desempleo abierto en estas ciudades a 5.8, 4.2 y 6.0 por ciento respectivamente.

Situación que afectó más aún a la población ubicada entre los 12 y 19 años de edad, que de los 3.4 millones que había en 1984, 1.9 millones permanecieron sin ocupación escolar o productiva, lo que incidió en el incremento de las actividades eventuales o de prestación de servicios personales elementales, las que pasaron del 8.7 al 13.2 por ciento como proporción del empleo total entre 1982 y 1985, mientras que el personal ocupado en el sector manufacturero disminuyó, en el mismo periodo en alrededor del 13 por ciento. (6)

Así, de acuerdo a diversas estimaciones, el subempleo total registrado en actividades económicas marginales e irregularmente remuneradas se situó en un rango entre el 20 y el 30 por ciento de la fuerza de trabajo a finales de 1986. Lo que ha significado que la desocupación abierta en México pasara de 1.787 millones de desocupados en 1980 a 8.037 millones en 1988. Es decir, la desocupación se incrementó 4.5 veces.

MEXICO

DESOCUPACION ABIERTA 1980-1988 (miles de personas)

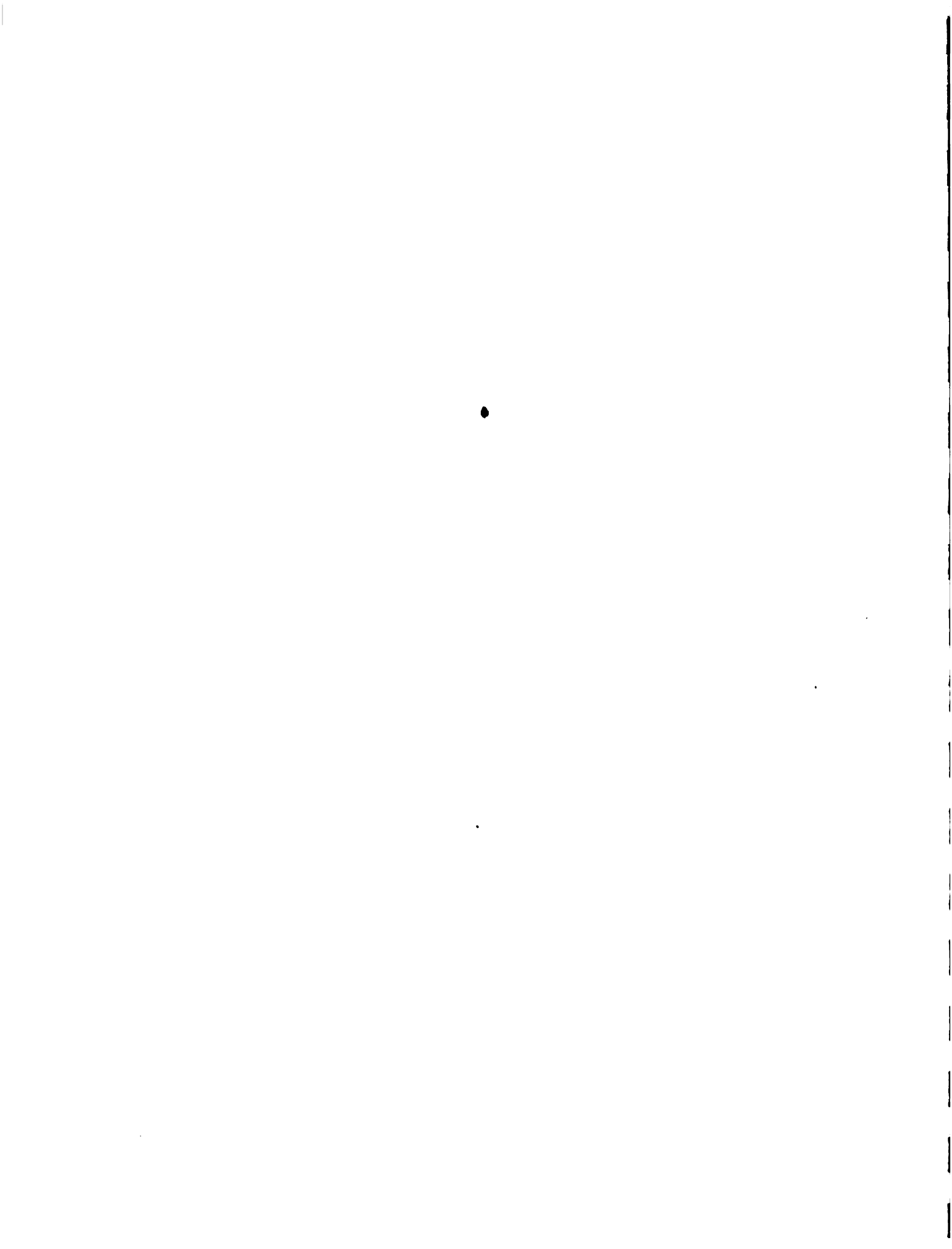
1980	1,787.6
1981	1,312.0
1982	2,201.0
1983	3,541.0
1984	3,937.0
1985	4,367.0
1986	5,692.0
1987	6,691.0
1988	8,037.0

Fuente: Centro de Estudios de
la Economía Nacional.

El gobierno y las regiones.

México, de acuerdo a la artículo 40 de su Constitución Política, es una "República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación...", cuya soberanía "reside esencial y originariamente en el pueblo".

Así, la representación nacional radica en los tres poderes en que



se ha constituido la Unión: el poder Ejecutivo, depositado en el Presidente de la República. El poder Legislativo sustentado en las Cámaras de Diputados (donde reside la representación popular), y la de Senadores (representante del "pacto federal"), y el Poder Judicial depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El país se ha integrado en 32 estados soberanos que cuentan con gobiernos y poderes propios y un Distrito Federal (D.F.), capital de la República y sede de los poderes de la Unión, cuyo gobierno recae directamente en el Presidente de la República quien designa un Regente.

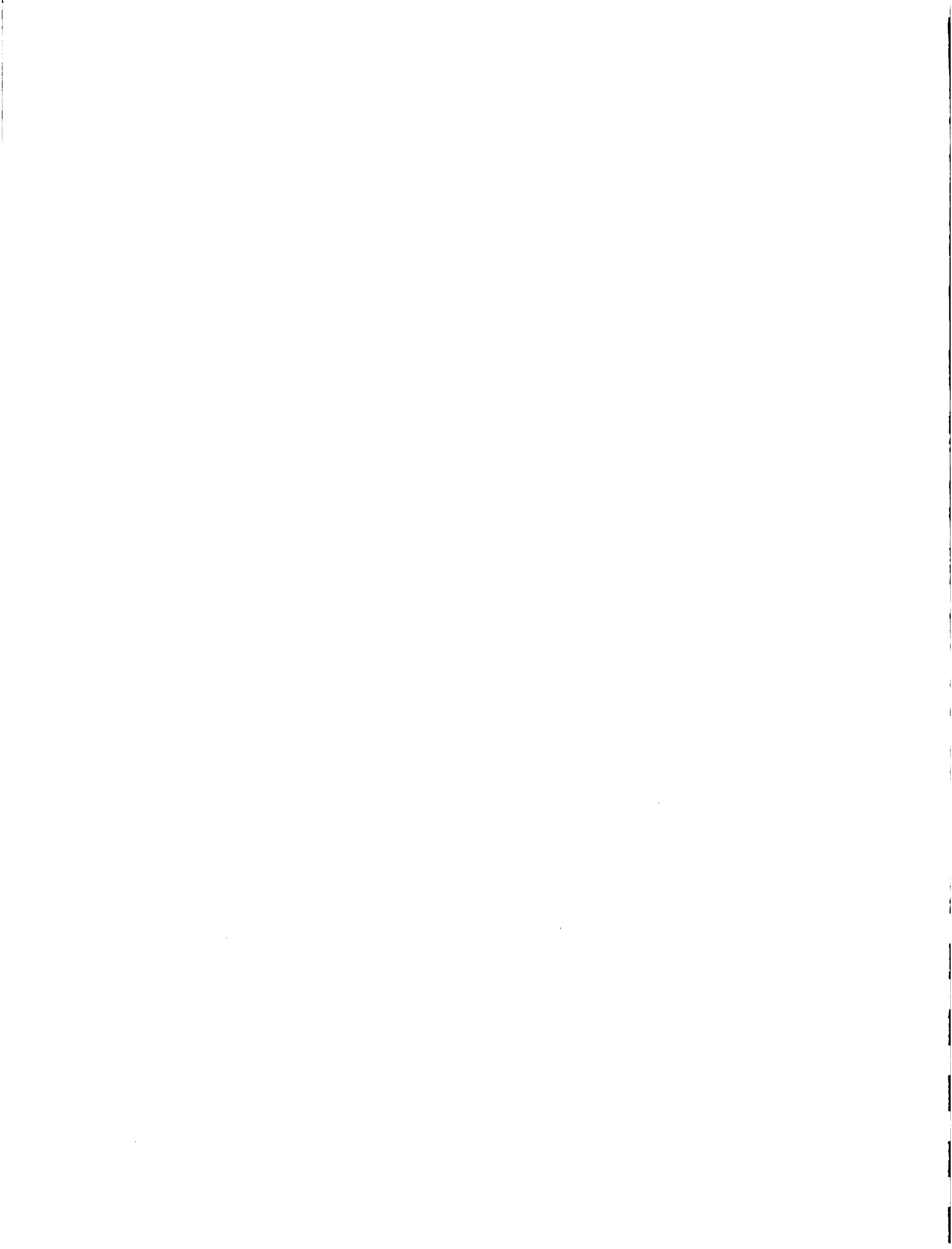
En las 32 entidades se encuentran constituidos 2 mil 337 municipios, cuya conformación ha obedecido a los más diversos criterios económicos, sociales, políticos, históricos e intereses locales, lo que ha significado un desarrollo municipal sumamente desigual, caracterizado por la existencia de una mayoría de municipios pequeños y carentes de recursos.

Es tal la proliferación de esta instancia de gobierno en algunos estados, que en algunos casos, como el de Oaxaca, existen 570 municipios, muy por encima de otras entidades con mayor número de habitantes o de territorio como Baja California Sur que cuenta con tres municipios o Baja California donde hay cuatro municipios.

Sin existir una regionalización "oficial", la más común reconoce ocho regiones:

1. Región noroeste, integrada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
2. Región Norte, conformada por los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas.
3. Región Noreste, por los estados de Nuevo León y Tamaulipas.
4. Región Centro, por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Queretaro y Tlaxcala.
5. Región Occidente, los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán.
6. Región Sur, con los estados de Chiapas, Cuerrero y Oaxaca.
7. Región Oriente, con los estados de Tabasco y Veracruz; y
8. La Región de la Península, integrada con los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

En estas regiones existe un fuerte desequilibrio en cuanto su desarrollo y concentración demográfica, a la que se suma la desigualdad propia de los recursos y la riqueza natural con que estas cuentan.



A manera de ejemplo cabe señalar que la región centro concentra al 36.3 por ciento del total de la población y la occidente al 16.3 por ciento, mientras que la región de la península apenas alcanza el 2.7 por ciento del total.

El sector agrario.

De acuerdo al artículo 27 Constitucional "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana..."

A partir de este precepto Constitucional se han definido dos tipos de propiedad en el agro mexicano: la propiedad social, representada en el ejido y la comunidad; y la propiedad privada, integrada por la pequeña propiedad y la colonias.

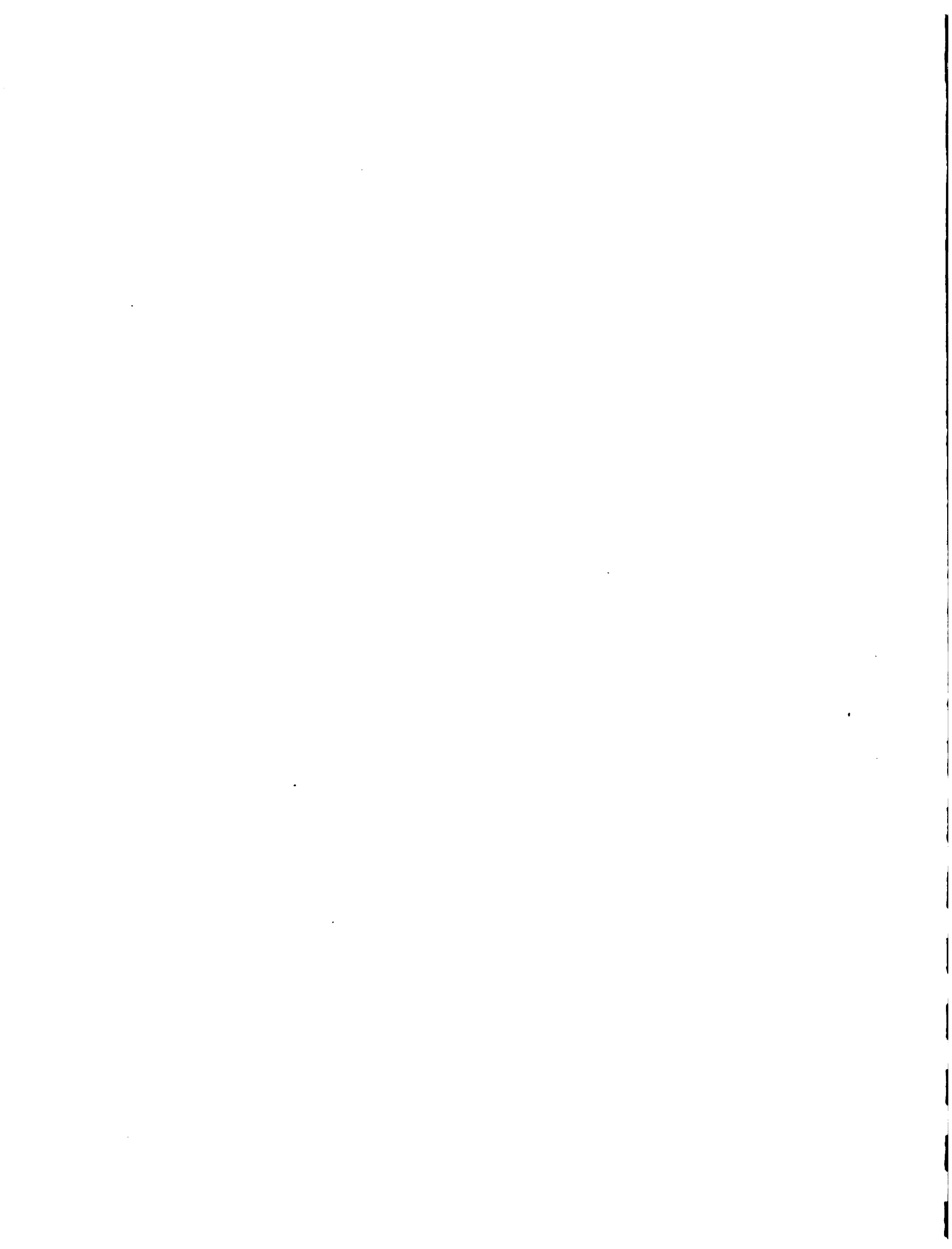
Esta última -la colonia-, es una forma regulada de pequeña propiedad, que se utilizó como instrumento para la colonización del país, particularmente en los territorios del sureste y noroeste, y si bien se considera dentro del régimen de propiedad privada, se sujeta a una normatividad específica que, entre otros aspectos, impide la venta del predio si no existe autorización de la Asamblea de Colonos.

La estructura actual del sector agrario en México, comprende un total de 196.6 millones de hectáreas, de las cuales 104.7 están incorporadas al sector social y 67.1 millones al sector privado.

El sector social está constituido por 26 mil 062 ejidos y 2,090 comunidades, entre los que se encuentran 2.708 millones de ejidatarios y 418 mil 215 comuneros, beneficiados con el reparto de 87.547 y 17.192 millones de hectáreas, que representan un tamaño medio de las parcelas de 32.3 y 41.1 hectáreas, respectivamente.

Mientras que al sector privado lo representan aproximadamente 1.750 millones de propietarios, quienes cuentan con una superficie de 67.153 millones de hectáreas. Con un tamaño medio de cada propiedad de 38.4 hectáreas.

Cabe señalar que a la fecha no existe una cifra plenamente confiable sobre el número de propietarios que existen en el país ni de la superficie que estos detentan. Sin embargo, el dato que



se presenta es considerado como el más cercano a la realidad por la propia Secretaría de Reforma Agraria.

ESTRUCTURA DEL SECTOR AGRARIO
(datos a junio de 1989)

TIPO DE TENENCIA.	NUMERO DE UNIDADES	NUMERO DE BENEFICIARIOS	SUPERFICIE (HAS)	TAMAÑO MEDIO (HAS)
Ejidos	26,062	2,708,809	87,547,332	32.3
Comunidades	2,090	418,215	17,192,404	41.1
Colonias	719	60,000	3,336,247	55.6
Pequeña prop.	1,750,000	1,750,000	67,153,600	38.4
Otras			21,322,067	
Total:			196,651,650	

Fuente: Secretaría de Reforma Agraria. (SRA).

Como puede observarse en el cuadro anterior, existe un equilibrio aparente en el tamaño medio de las parcelas de los sectores social y privado. Sin embargo, es del dominio público la existencia de un proceso de pulverización de los ejidos y comunidades que ha constituido un vasto minifundismo (que involucra también a un amplio sector de pequeñas propiedades), y la concentración de grandes extensiones, especialmente en las zonas de riego, por un reducido grupo de propietarios.

Situación que ha dado lugar a uno de los principales focos de conflicto en el agro nacional, donde la disputa por la tierra continua siendo uno de los principales ejes de las demandas y la movilización campesina. A lo que se auna la enorme diferencia que prevalece en la calidad de las tierras explotadas por ambos sectores.

De acuerdo a datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto y del Banco Nacional de México publicados en 1984, en el territorio nacional solamente el 18 por ciento del suelo es susceptible de explotación agrícola. Es decir, de la superficie total del país, unicamente 35.5 millones de hectareas son aptas para la agricultura (se consideran así a las tierras de riego y temporal), las que en su mayoría se encuentran bajo el control de la pequeña propiedad.

De, estos 35.5 millones de hectáreas productivas, unicamente 15.4 millones, es decir, el 43 por ciento se encuentran en manos del sector social, mientras 20.1 millones de hectáreas, 57 por ciento, estan bajo el dominio de propietarios.



Esta situación se observa de la misma manera al analizar la posesión de las tierras de riego, ya que de los cerca de 6 millones de hectáreas que representa la superficie irrigada en el país; 3.4 millones -57 por ciento-, se encuentra bajo el régimen de propiedad privada; y solamente 2.6 millones -43 por ciento-, bajo la forma de ejido o comunidad.

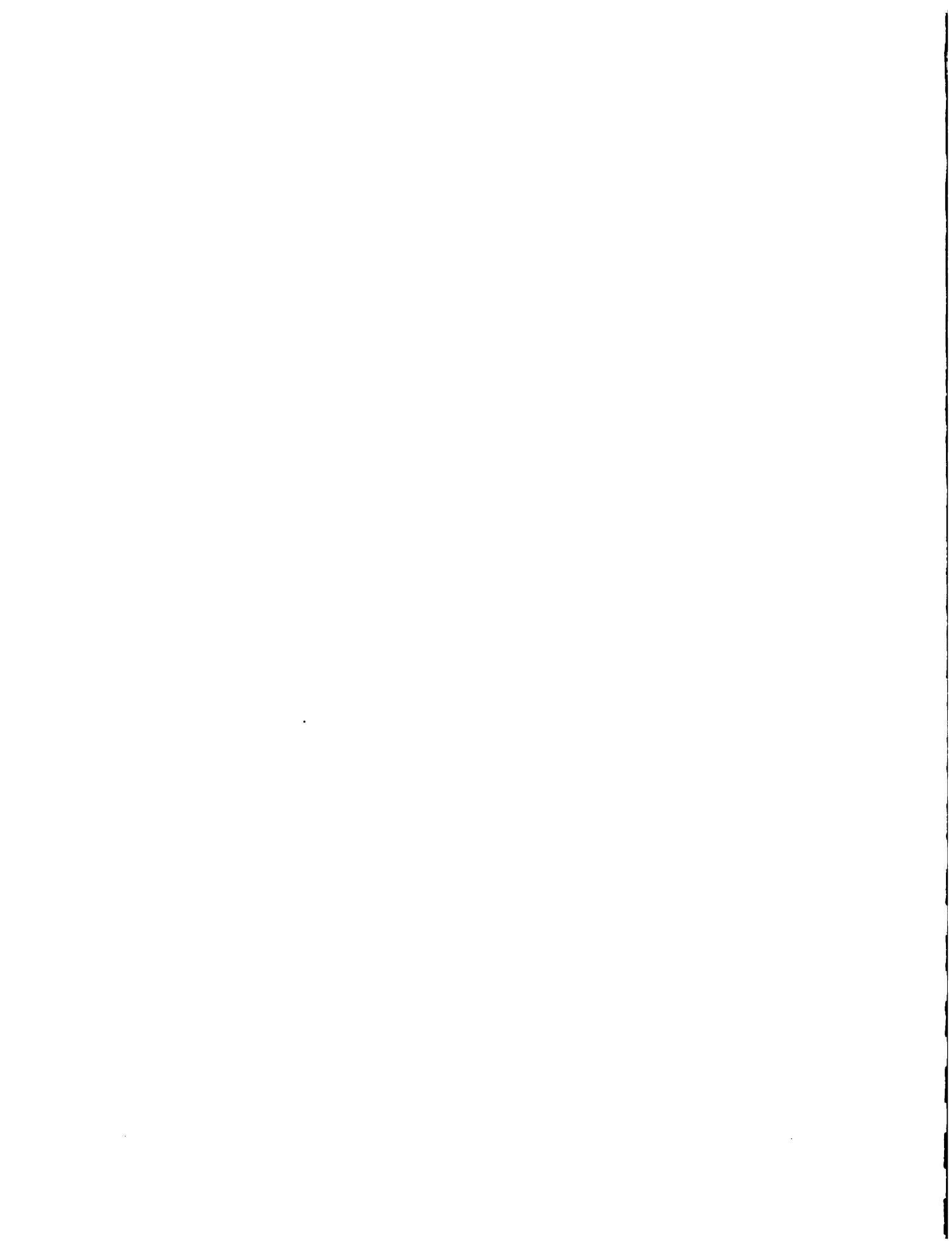
A esto se suman otros factores que complican aún más la situación del campesinado, ya que al minifundismo creciente en el México rural, se añade la mala calidad de las tierras, ya que de las tierras usufructuadas por el sector social el 54.05 por ciento son de agostadero y el 31.2 por ciento son improductivas, pues estas comprenden terrenos desérticos (20.6 por ciento) y montes (10.6); como puede observarse en el siguiente cuadro,

**CARACTERISTICAS DE LAS TIERRAS EN
POSESION DEL SECTOR SOCIAL.
(junio de 1989)**

Tipo de suelo	Total de hectáreas
Riego	2,643,007
Temporal	12,785,578
Agostadero	56,688,001
Monte	11,138,656
Desértico	1,069,823
Indefinido (*)	20,556,008
Total :	104,871,073

Fuente: Secretaría de Reforma Agraria, junio de 1989.

(*) El dato se obtuvo de las resoluciones presidenciales, no es producto de un levantamiento de campo. Se trata en lo general de tierras improductivas que a juicio de funcionarios de la SRA pueden sumarse a tierras desérticas.



**II. POLITICA MACROECONOMICA Y
SECTOR AGROPECUARIO. EL
EL PROGRAMA ECONOMICO:
1983-1988.**



II. POLITICA MACROECONOMICA Y SECTOR AGROPECUARIO: EL PROGRAMA ECONOMICO 1983-1988.

Con el estallido de la crisis económica en 1982, la administración del Presidente Miguel de la Madrid estableció un programa económico cuyos objetivos fundamentales pretendían superar la crisis y retornar a la senda del crecimiento económico estable a partir de superar los problemas de corto plazo y aquellos de naturaleza estructural.

Así, el gobierno estableció como líneas estratégicas de su acción el ajuste económico de corto plazo y la denominada de "cambio estructural", las que se plantearon como objetivos específicos: El saneamiento de las finanzas públicas. La reducción del déficit público a través de una política fiscal restrictiva, y la revisión de la política de subsidios, del sistema tributario y del gasto público.

Para lograrlo se planteó:

1. Corregir el desequilibrio de la balanza de pagos, mejorando los términos y perfil de la deuda externa, reduciendo el déficit en la cuenta corriente a través de una política realista en el tipo de cambio y de un programa de promoción de las exportaciones no petroleras.

2. Aumentar el ahorro interno a fin de reducir la dependencia del financiamiento externo.

3. Aumentar la eficiencia de la economía mediante una revisión de las prácticas en el comercio exterior, la reestructuración del sector paraestatal y la modernización de la planta industrial.

4. Proteger el empleo y al sector productivo del impacto negativo derivado del proceso de ajuste.

5. Distribuir equitativamente entre los sectores el peso del ajuste; y



6. Crear un ambiente propicio para la recuperación de la inversión pública y privada, a fin de alcanzar una reestructuración sustancial del sector productivo.

La aplicación de éste programa durante los años 1983-1985 tuvo algunos resultados positivos. Mejoraron relativamente las finanzas públicas; se registro una variación positiva en la balanza de pagos; se redujo la tasa de crecimiento de la deuda externa; disminuyeron las presiones inflacionarias, y despues de la recesión de 1983 la actividad económica registró una ligera recuperación.

En el ámbito de los ajustes estructurales hubo importantes modificaciones en la política de subsidios, en el comercio exterior y en la reestructuración del sector paraestatal.

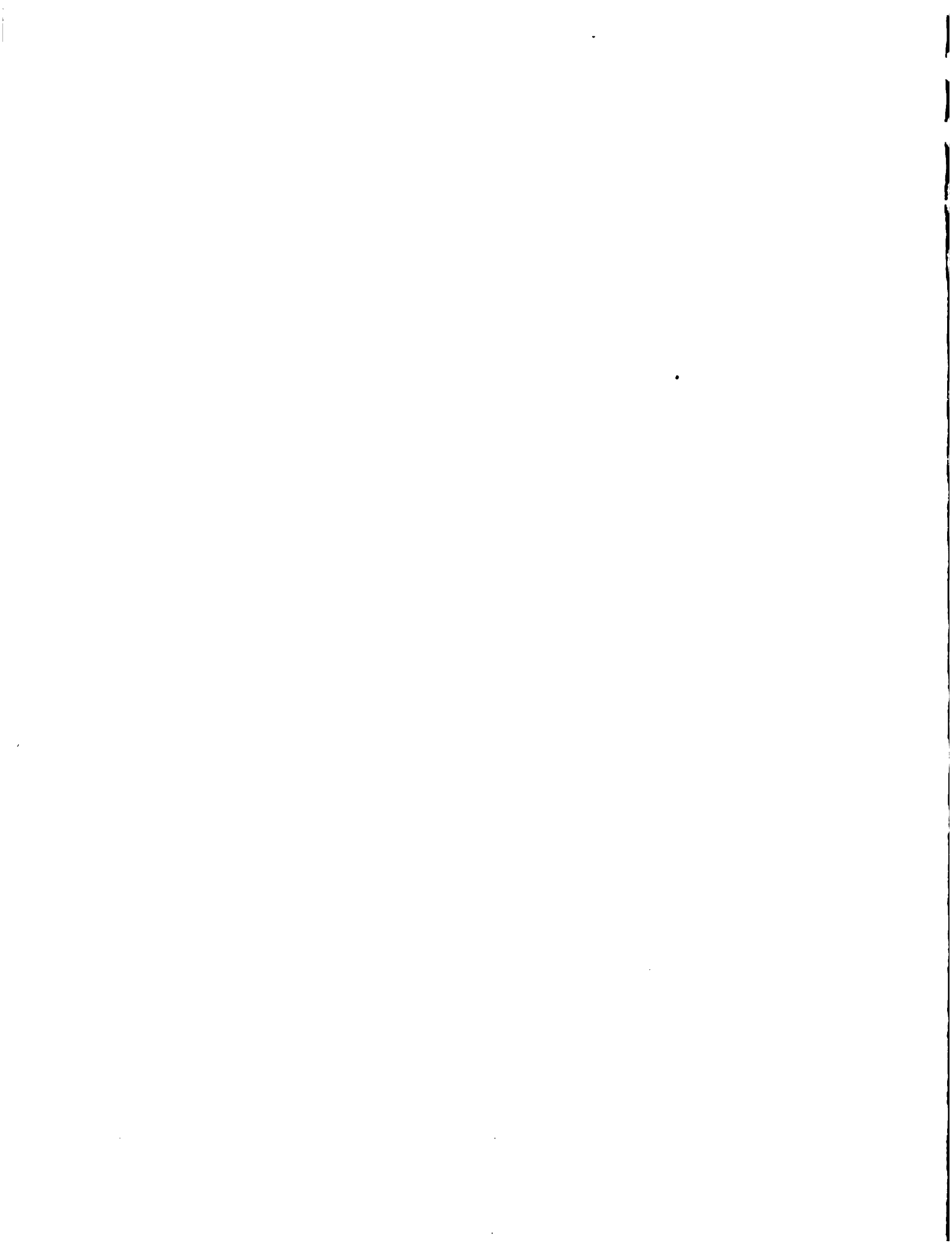
Sin embargo estos ajustes trajeron consigo costos severos. La evolución de la economía durante estos tres años fue desigual y en 1985 se presentó la posibilidad de una nueva recesión. Más aún, estas medidas tuvieron efectos negativos sobre el crecimiento económico, el empleo, los salarios reales y sobre los costos de los recursos financieros disponibles. (7)

Así, en 1985 la inflación fue más alta de lo esperada, lo que causó que el tipo de cambio y las tasas internas de interés alcanzaran niveles superiores a los programados. La escases de financiamiento externo desvió las proyecciones en las finanzas públicas, lo que aunado al dinamismo de la actividad económica del sector privado, presionó sobre los precios y la balanza de pagos, a lo que se sumó el costo económico de los terremotos de septiembre, lo que condujo al fracaso del programa gubernamental y al inicio de una diversidad de medidas, que si bien pretendían ser correctivas, agudizaron la crisis -política monetaria restrictiva, reducción del gasto público, liberación comercial, incremento de las tasas de interés domésticas, deslizamiento de la moneda, mayores ajustes económicos y del sector estatal de la economía, incremento de precios, ingreso al GATT, Pacto de Solidaridad Económica, entre otras-.

En este contexto cabe hacer una reflexión. La crisis que enfrenta la economía mexicana a partir de 1982 ha sido resultado de la interacción de diversos factores externos y desequilibrios internos del sistema económico.

Esta crisis se ha manifestado con mayor crudeza en el ámbito externo, en particular en lo referente a las cuentas nacionales con el exterior, así como en el estancamiento productivo que ha acompañado la incapacidad del sistema para superar las deficiencias propias del modelo de desarrollo seguido en los últimos años.

Tal situación ha requerido de la aplicación de una política de ajuste que pretende tanto la superación en el corto plazo de las



manifestaciones de la crisis (inflación, caída de los ritmos del crecimiento del PIB, etc.), como la consecución de un cambio estructural que permita "crecer de manera sana", satisfaciendo las necesidades de la población.

Para lograr estos propósitos y diseñar una política económica adecuada, el diagnóstico formulado por el gobierno federal partió de considerar como causa fundamental de la crisis la incapacidad del sistema para generar los recursos suficientes para financiar el nuevo crecimiento. Incapacidad que había obligado a recurrir de manera creciente a la contratación de débito externo ante la carencia de recursos en el país.

Frente a las restricciones internacionales del crédito y el deterioro de los términos de intercambio del país, se diseñaron mecanismos que pretendían generar un ahorro interno suficiente para lograr una mayor competitividad en el mercado internacional y obtener las divisas necesarias para financiar las importaciones exigidas para el crecimiento y para cumplir con los compromisos adquiridos en el endeudamiento.

Paralelamente se buscaba lograr una integración de los sectores productivos, que permitiera el desarrollo adecuado y su óptima incorporación al desarrollo económico. Para ello era menester redefinir la actividad estatal en el ámbito económico y "sanear" las finanzas públicas, al tiempo que debía estimularse a los sectores productivos que fueran capaces de producir las divisas que se requerían para sufragar sus propias actividades.

Los instrumentos empleados para alcanzar estos objetivos transitaron de los propiamente monetarios a las restricciones al gasto público, los que se implementaron con el fin de elevar y conservar el ahorro interno, para lo cual se elevaron las tasas de interés y se impuso una política de estabilización en el tipo de cambio, bajo el supuesto de que ambas medidas permitirían otorgar mayores beneficios al capital que permaneciera en el país de los que pudiesen obtener de haberse colocado en el mercado internacional de capitales.

Sin embargo los efectos inmediatos en su aplicación condujeron a la elevación de los costos del crédito y a un acelerado crecimiento en los precios. El índice de precios al consumidor presentó en la década de los ochenta su más alta variación, al grado de que la inflación anual promedio en el período diciembre de 1984-diciembre de 1988 fuera del 87.9 por ciento, llegando a colocarse en algunos casos, como en 1987, por encima del 159 por ciento

En estas circunstancias, la incertidumbre en la economía se acrecentó, lo que se manifestó en una caída en los niveles de inversión y por tanto del producto nacional, lo que condujo a la economía nacional en 1983 al descenso más drástico de la posguerra, al caer a -5.3 por ciento, mientras que la inversión total disminuyó más del 28 por ciento respecto al año anterior. Lo



que contribuyó en gran medida al estancamiento del Producto Interno Bruto en el período 1982-1988.

En esta situación, el crédito otorgado por el sistema financiero internacional se redujo en 1983 en 19 por ciento, manteniéndose esa tendencia hasta 1985, año en que los recursos otorgados por la banca nacional fueron apenas comparables con los ejercidos en 1982.

Uno de los sectores más afectados por esta contracción del crédito fue el sector agropecuario, el que vio disminuidos sus recursos entre 1982 y 1983 en aproximadamente un 21 por ciento, reducción que significó que los recursos aplicados durante ese año fueran similares a los ejercidos ocho años antes.

Así, mientras que los años sesenta y setenta se destinaba al sector agropecuario entre el 11 y el 14 por ciento del crédito total, durante los ochenta no ha superado el 8 por ciento.

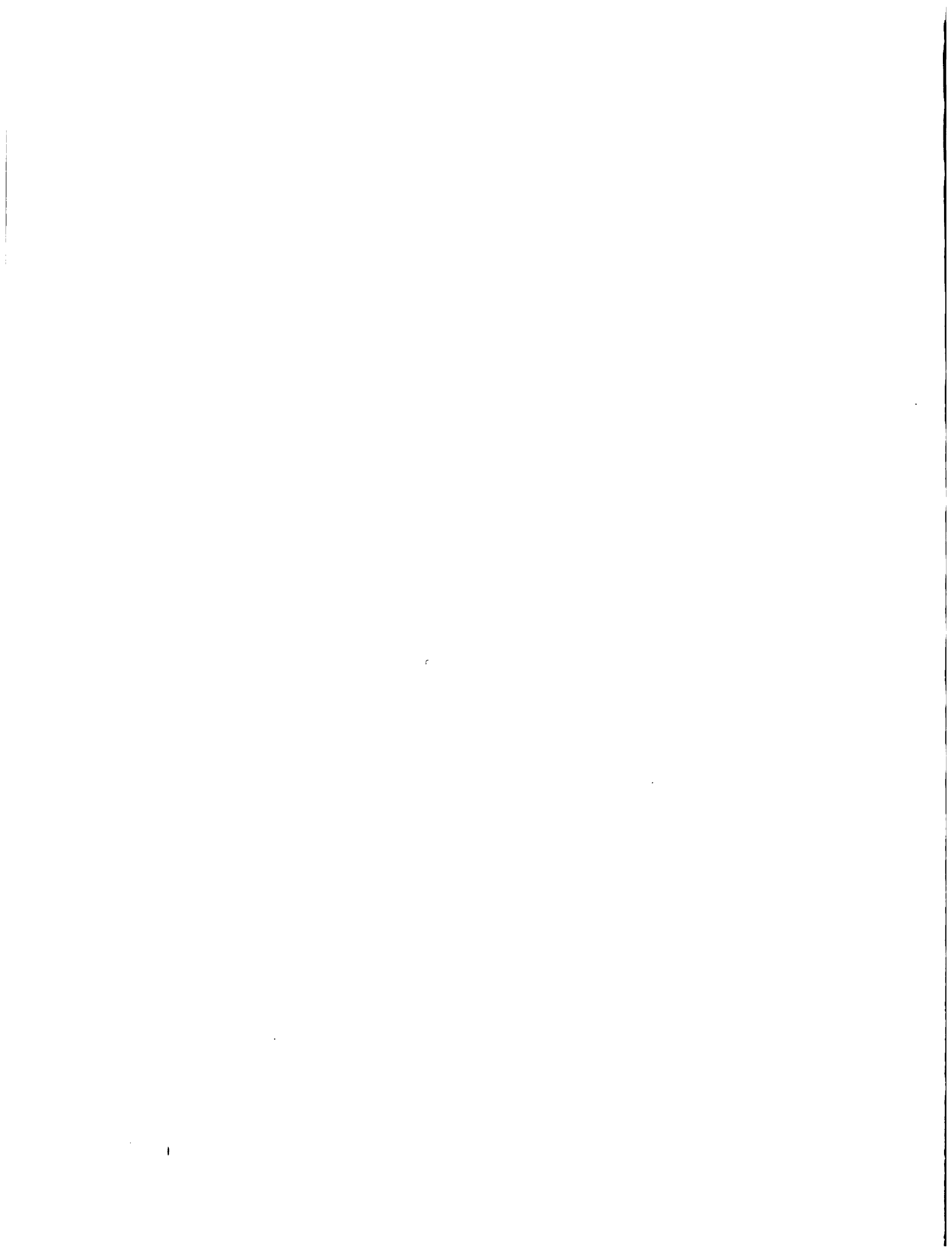
Simultáneamente, al manejo de la política cambiaria que buscaba abatir el desequilibrio comercial con el exterior por la vía de otorgar ventajas a la producción interna de bienes exportables a través de la subvaluación del peso, coadyuvó a fomentar las exportaciones manufactureras, pero afectó negativamente en el índice de precios interno. Por lo que el objetivo de elevar la competitividad en el mercado externo reduciendo costos en las divisas para adquirir insumos importados, ocasionó un incremento en el costo de los insumos cuyos precios estaban directa o indirectamente ligados a los precios internacionales.

La aplicación de esta política contrajo la demanda, la actividad productiva general y estancó los niveles de consumo de la población, al tiempo que aceleró veretiginosamente la inflación.

Las consecuencias de esta política afectaron particularmente al sector agropecuario, el que vio disminuido su nivel general de actividad, al tiempo que participó en menor medida en la generación de exedentes para el financiamiento de los sectores productivos.


El ritmo de producción del sector agropecuario reflejó en esta etapa la mayor caída del sistema económico, además de que su participación en la captación de divisas se alteró severamente, pues mientras en 1978 las exportaciones del sector representaban aproximadamente la cuarta parte de las exportaciones totales, para 1988 no representaron ni la décima parte.

Como parte del fracaso de la política gubernamental, la devaluación de la moneda nacional no repercutió en un incremento en el volumen de las exportaciones agropecuarias como sucedió en el sector manufacturero. Por el contrario, las exportaciones agropecuarias no solamente no se incrementaron sino que incluso disminuyeron como resultado del estancamiento de la actividad productiva en las naciones industrializadas y el deterioro de los



términos de intercambio, como puede observarse de mejor manera en el siguiente capítulo. (Ver cuadros Nos.3, 4 y 5)





**III. EL SECTOR AGRICOLA
MEXICANO EN LOS ANOS
SETENTA Y OCHENTA.**



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 el 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 observada en el período 1945-1965. Esta diferencia se manifestó 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.

Durante estos años se evidenció la desarticulación entre la agricultura y la industria, situación que propició el estancamiento de la primera en beneficio del auge urbano-industrial del país.

Ello condujo a la caída en las tasas de crecimiento de la agricultura y a que el sector produjera menores excedentes para el funcionamiento del aparato económico, a pesar de que continuaba absorbiendo a cerca del 30 por ciento de la población



económicamente activa del país.

De igual forma, en el período que va de 1970 a 1980, se presentaron 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 período 1965-1978 como el de la primera gran crisis alimentaria del país.

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

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

Sin embargo, pese a dos años de buenas cosechas la dependencia alimentaria prevaleció, agudizándose 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 significó para el sector agrícola el estancamiento de los ritmos de producción y la restricción de recursos para crecer, con lo que se complicó su ya deteriorada capacidad para atender la demanda de alimentos para más de 70 millones de habitantes.

Esta situación se tornó más difícil con la política implementada en el sector, que permitió 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 económicas 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 presentó en la agricultura mexicana a mediados de los años sesenta, marcó el fin del llamado "milagro mexicano". En esas fechas, las condiciones de crecimiento del país se debilitaron, lo que obligó a replantear el modelo de crecimiento económico y la participación estatal en la rectoría económica.

Estos años señalaron también la terminación de la fase de crecimiento sostenido de la agricultura, que entre 1946 y 1966 mantuvo un ritmo de crecimiento entre 5 y 6 por ciento de promedio anual, y el inicio de una etapa crítica donde los niveles de



producción fueron inferiores a las tasas de crecimiento de la población.

Esta situación ocasionó una reducción en la disponibilidad anual de productos agrícolas por habitante, pues mientras en 1970 era de mil 122 pesos (0.46 dólares), para 1979 fue de mil 019 (0.42 dólares), es decir, 103 pesos menos (0.04 centavos de dólar 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 redujo, al grado que en 1979 las exportaciones del sector representaron apenas el 20 por ciento del total de las exportaciones.

Por su parte, la importación 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 (2.886 millones de dólares), cinco años más tarde fue apenas de 155 millones de pesos en términos reales (645 mil dólares), 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 financiamiento 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 prácticamente 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)

Simultáneamente, la agricultura de temporal registró una disminución neta en su superficie cosechada, presentándose 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 relacionó directamente con la tenencia de la tierra y los diferentes niveles de ingreso de los productores, presentándose en estos rubros el mayor contraste en el México rural, lo que caracteriza la estructura agraria del país por el elevado grado de concentración de la tierra y los recursos productivos.

En cuanto a los niveles de producción, el 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 cae drásticamente 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, redefiniéndose la importancia relativa de las distintas regiones y la integración geográfica del sector. (8)

Más aún, el apoyo oficial se canalizó 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 después 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 otras actividades productivas, presentándose 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 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 únicamente el 51.2 por ciento de la producción en el 74 por ciento de la superficie. Estableciéndose una relación favorable al riego de 3 a 1 en los niveles de producción.

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 sumó la falta de recursos públicos destinados al sector y la desigual articulación entre el campo y los demás sectores productivos, que se favoreció 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 período se elevó en cerca del 70 por ciento. (ver cuadro No. 8)

En este lapso, los precios de garantía 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 maíz 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 período.

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, particularmente 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 se consumían 2.7 kilos; por cada 2.2 kilos de carne en el campo, 2.7 en la ciudad, y por cada 10.4 litros de leche, 46.7 litros 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, está no fue homogénea 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 prolongación 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 período dió cuenta de la inexistencia de una integración productiva entre los sectores, cuya interrelación radicó 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 frenó 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 mayoría 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 capítulo donde se evalúa 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 régimen 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.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, para superar esta situación el gobierno se propuso impulsar profundas modificaciones al funcionamiento económico tradicional y, sobre todo, modificar el margen 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 la economía y en especial 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 estrategia 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 capítulo relativo al PRONADRI)

Pese a ello, durante el período 1982-1988 se mantuvieron las características 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 período 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, reduciéndose 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 los ochentas ascendía a 16 por ciento.

Esta situación es más clara al observar las variaciones en la

•

producción de básicos durante el período 1981-1987, donde las tasas de crecimiento de la producción de trigo, maíz, frijol y arroz, variaron en 38.2 por ciento, -20.2, -23.2 y -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 primordialmente al consumo humano directo (maíz, frijol, trigo y arroz). Estas cifras representaron una producción por persona de 381 Kg. de toda clase de granos principales y de 278.0 Kg. de granos directamente 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. (9)

Por su parte, productos forrajeros como sorgo y soya mantuvieron la tendencia positiva expresada en la década 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.

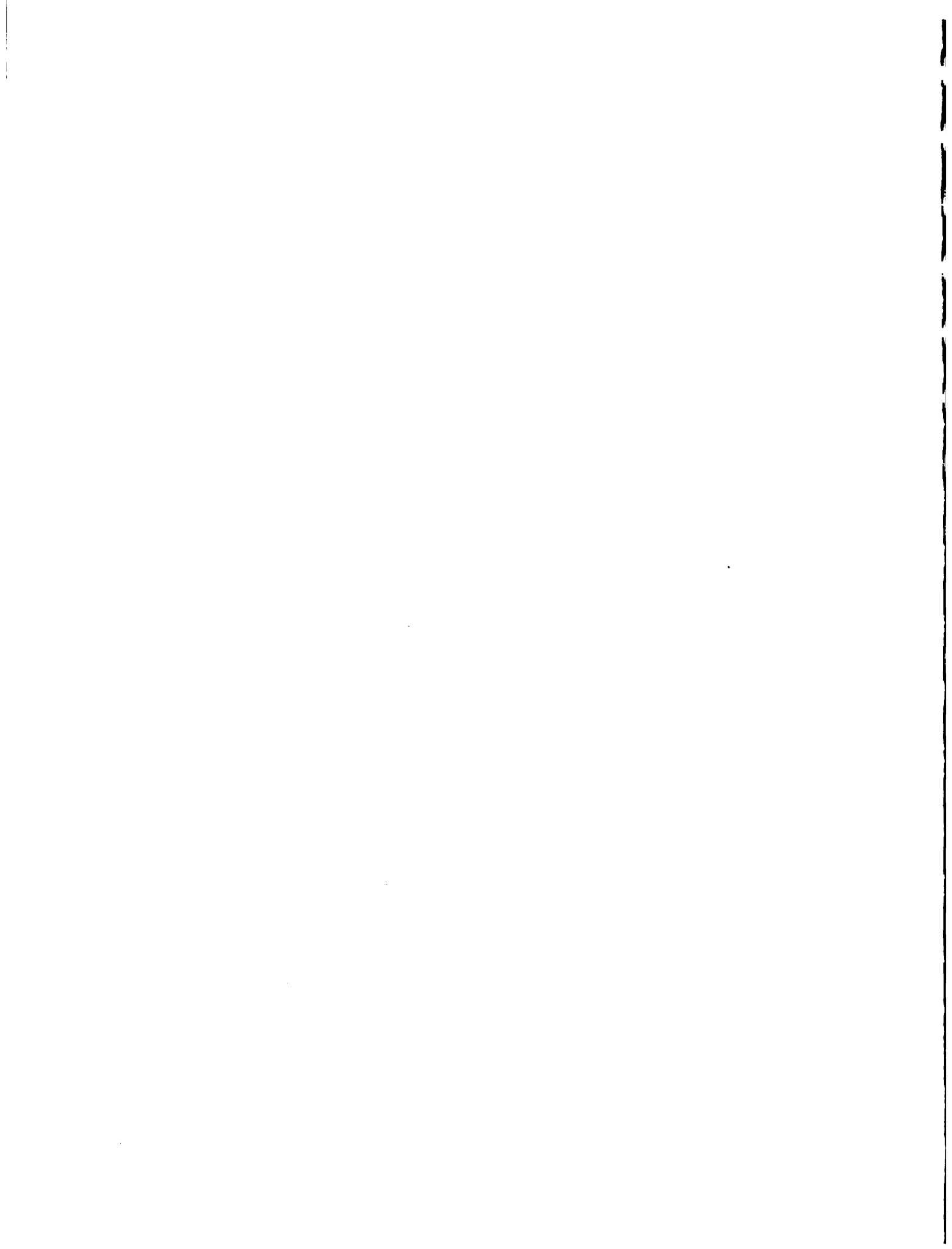
Así, aunque a finales de 1988 se continuó con un saldo favorable en la balanza comercial agropecuaria, sus características son distintas a las de años anteriores, pues el 30 por ciento de las importaciones correspondieron a maíz y frijol.

Sin embargo, es preciso señalar que aunque se logró reducir la dependencia en los casos de trigo y frijol, esta reducción respondió 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 ocurrió 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 a la producción a través del crédito, el aseguramiento y la asistencia técnica se observaron las tendencias siguientes:

El crédito otorgado 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 únicamente 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 prácticamente 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 (1.983 millones de dólares), lo que representa en términos reales una caída 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 impide 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 de recomposición orgánica, caracterizada por la diversidad de sus acciones y el surgimiento de un novedoso movimiento regional que ha dado lugar a nuevas formas de organización del campesinado.



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

Lo que se ha acompañado de una amplia movilización reivindicativa, que se expresa en el hecho de que en México se realiza una acción campesina cada dos días (marchas, plantones, toma de tierras o dependencias gubernamentales, mitines, entre otras). (10)

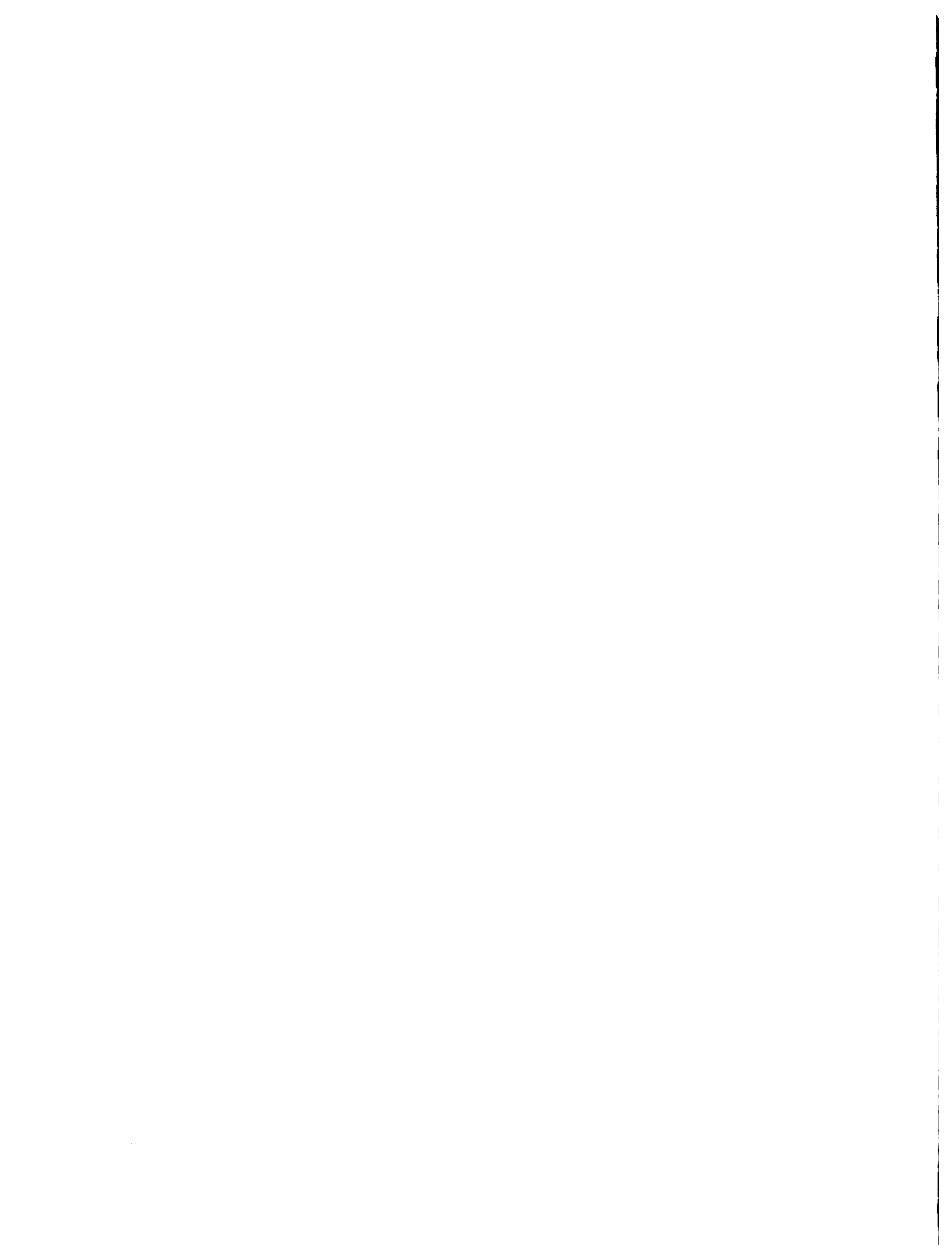
La movilización campesina, más que un estado permanente de agitación, se ha convertido en un "estado latente y acumulativo que cristaliza en un conjunto de instituciones, una tensión permanente entre las potencialidades humanas y las barreras -institucionales, sociales, políticas, culturales, de todo tipo-, que impiden su expresividad". (11)

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, abriéndose 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). (12)

Dentro de este ciclo de reorganización encontramos diferentes tipos de agrupamientos constituidos al margen del esquema corporativo oficial, algunos de los cuales han realizado importantes esfuerzos para constituirse en organismos nacionales e integran 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 Campesino 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 a manera de centrales 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 la CIOAC (UNCAFAECSA) y particularmente, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (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 se encuentra en una escisión de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) (filial del otrora Partido Socialista de los Trabajadores) derivada de los cambios internos en ese partido y de los propios del proceso para la sucesión presidencial de 1988, cuya práctica permanece fuertemente vinculada 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 sus avances, en el movimiento campesino mexicano prevalece la dispersión y la ausencia de un frente capaz de dar coherencia nacional a este movimiento.

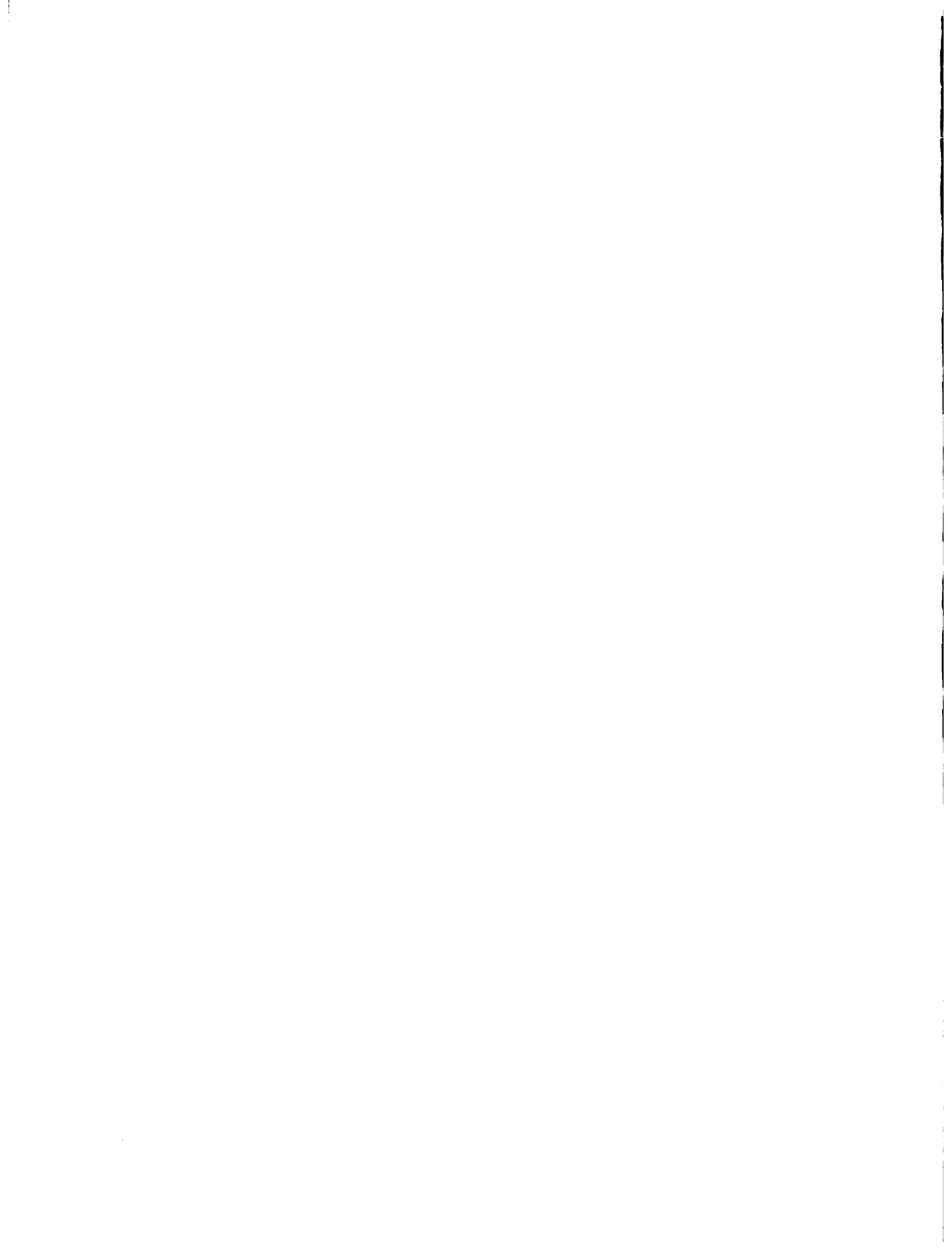
Situación que se complica con el papel dominante de las organizaciones oficiales mantienen a nivel nacional y en las regiones, por lo que el reto para esta corriente radica en la posibilidad de construir un frente campesino nacional, capaz de conducir políticamente al campesinado y desarrollar una dirigencia que, asumiendo la diversidad del movimiento, respete la presencia regional de las organizaciones y a sus direcciones naturales.

LOS EJES DEL MOVIMIENTO CAMPESINO.

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 las diferentes 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 allá de la sola reivindicación de tierra, configura nuevos espacios de confrontación donde destacan 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, la disputa por sus órganos de representación y de otros espacios de participación hasta ahora vetados al campesinado por el control monolítico del esquema corporativo y de partido de Estado característico 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 los grandes propietarios rurales 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 excedente generado en ellas.

Se trata de un planteamiento alternativo a la privatización, e incluso a la estatización del campo, que propone el rescate del ejido 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". (13)

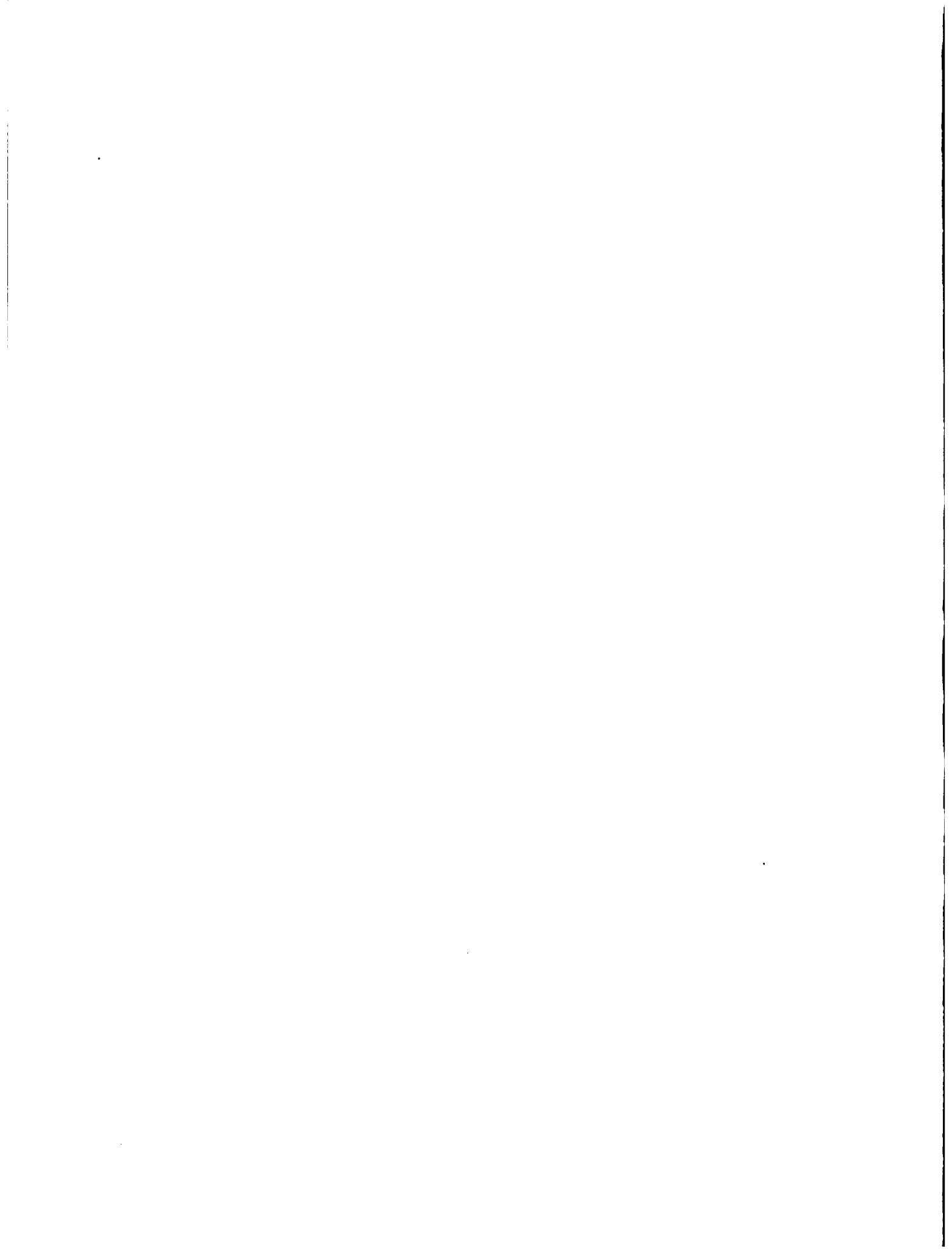
De esta forma, la lucha por la autonomía cuestiona la subordinación campesina al Estado y sus instituciones y "vincula la libertad con la igualdad al enfatizar el aspecto de igualdad en el ejercicio de los poderes". (14)

Finalmente, destaca la lucha por la democratización de la sociedad rural, que comprende desde la reivindicación del autogobierno en los órganos campesinos y la libre elección de autoridades, ejidales o comunales, hasta la disputa campesina por la participación 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 aquí donde el movimiento se enfrenta a la respuesta más virulenta del sistema y a la expresión más autoritaria del poder en México: la violencia política y caciquismo, que en los últimos siete años (1982-1988) cobró la vida de 855 luchadores agrarios. (15)



IV. MARCO INSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO PARA EL DESARROLLO RURAL.



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 aparato burocrático ineficiente y a una legislación que difícilmente puede ser aplicada.

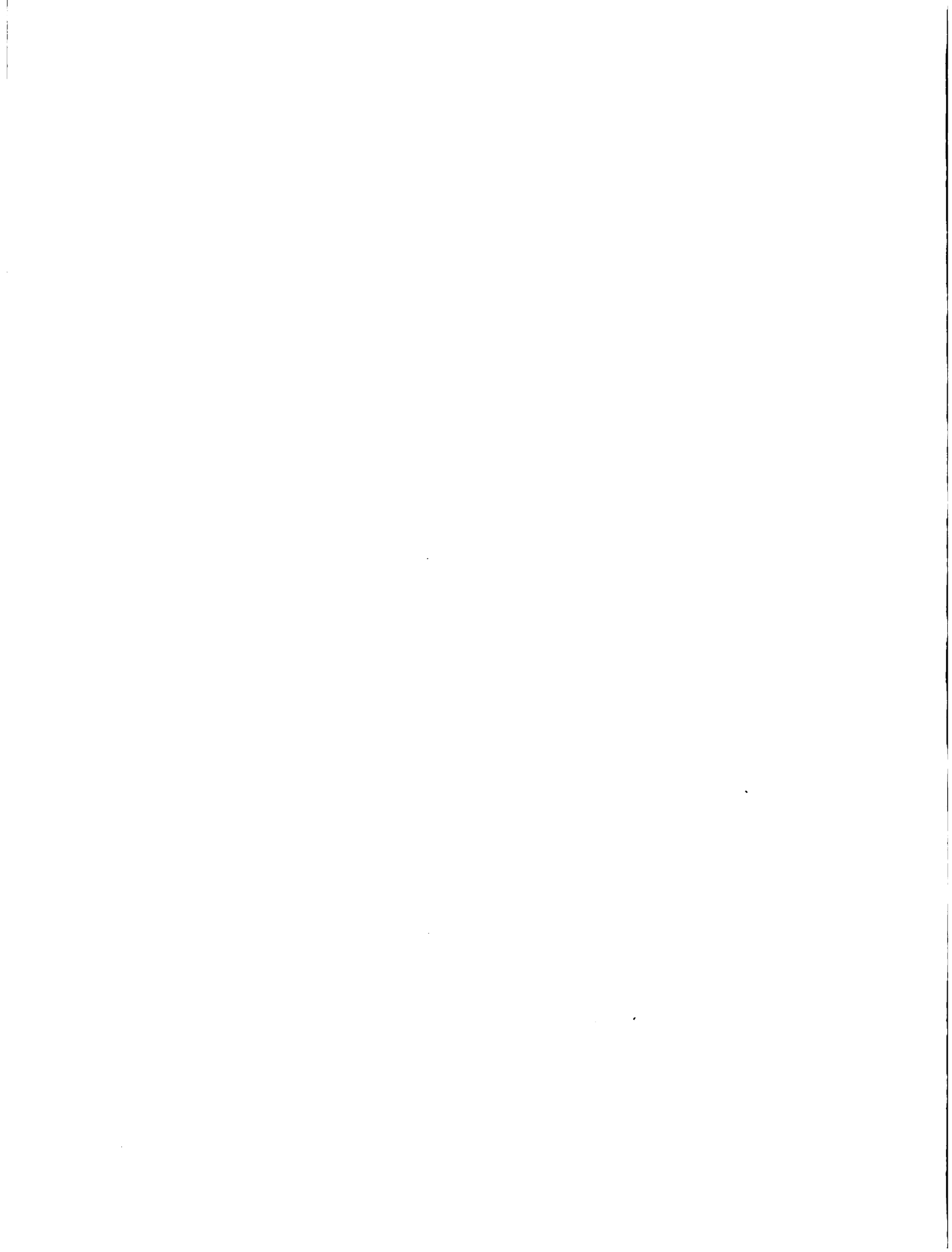
De esta forma permanecen vigentes por lo menos 30 ordenamientos con carácter de Ley, de las que se desprenden aproximadamente: 52 reglamentos, 36 tratados multilaterales, cerca de 400 decretos, 210 acuerdos y diversas disposiciones, que dan cuenta de la complejidad de las normas y prácticas jurídicas que rigen el campo mexicano. (16)

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).

La mayor parte de los ordenamientos vigentes han sido promovidos en las últimas dos décadas, lo que se corresponde con la crisis presentada en el sector agropecuario a mediados de los años sesenta cuando el Estado mexicano inicia 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 expedita 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".(17)

Así en 1983, el Desarrollo Rural Integral se elevó a rango Constitucional añadiéndose 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 expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerandolas de interés público" (18).

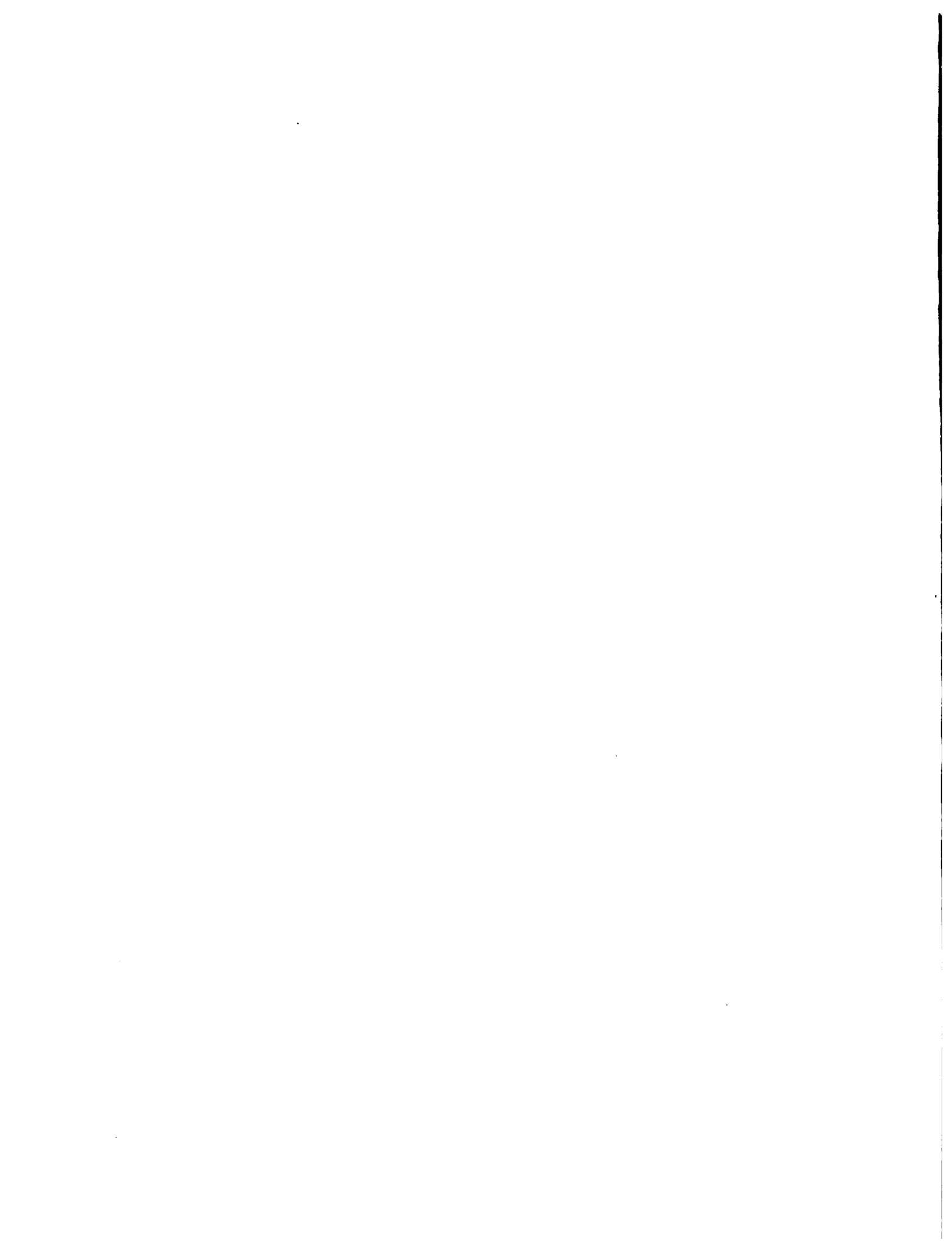
La nueva disposición se enmarca en la responsabilidad atribuida al Estado en el artículo 25 de la misma Constitución, para realizar la rectoría del desarrollo nacional. Es decir, corresponde al Estado la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, llevando a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

Al mismo tiempo, la disposición Constitucional, establece que concurrirán con responsabilidad social al desarrollo económico nacional, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

Para ello, bajo criterios de equidad social y productividad, el Estado debe apoyar e impulsar a las empresas de los sectores social y privado, sujetandolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Así, también en 1983, se reformó el artículo 26 Constitucional, a fin de crear el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, con el fin de imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

El artículo establece la necesaria existencia de un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Este debe elaborarse recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad, a través de la participación de los diversos sectores sociales, para lo que se concede al Ejecutivo Federal, la facultad para establecer diversos procedimientos, como la consulta popular, y los criterios para la



formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

De este marco jurídico, se desprenderán a partir de los años ochenta, las distintas políticas de desarrollo rural integral.

ORGANIZACION INSTITUCIONAL.

A partir de los diversos modelos que se han experimentado en la etapa posrevolucionaria para atender el desarrollo rural, el gobierno federal ha creado un vasto y complejo aparato institucional, caracterizado en lo general por su burocratismo e ineficiencia.

La excesiva centralización que se deriva del sistema presidencialista mexicano, ha conllevado a la proliferación de dependencias gubernamentales en las que el mayor peso de sus actividades y su personal se encuentra en las actividades administrativas.

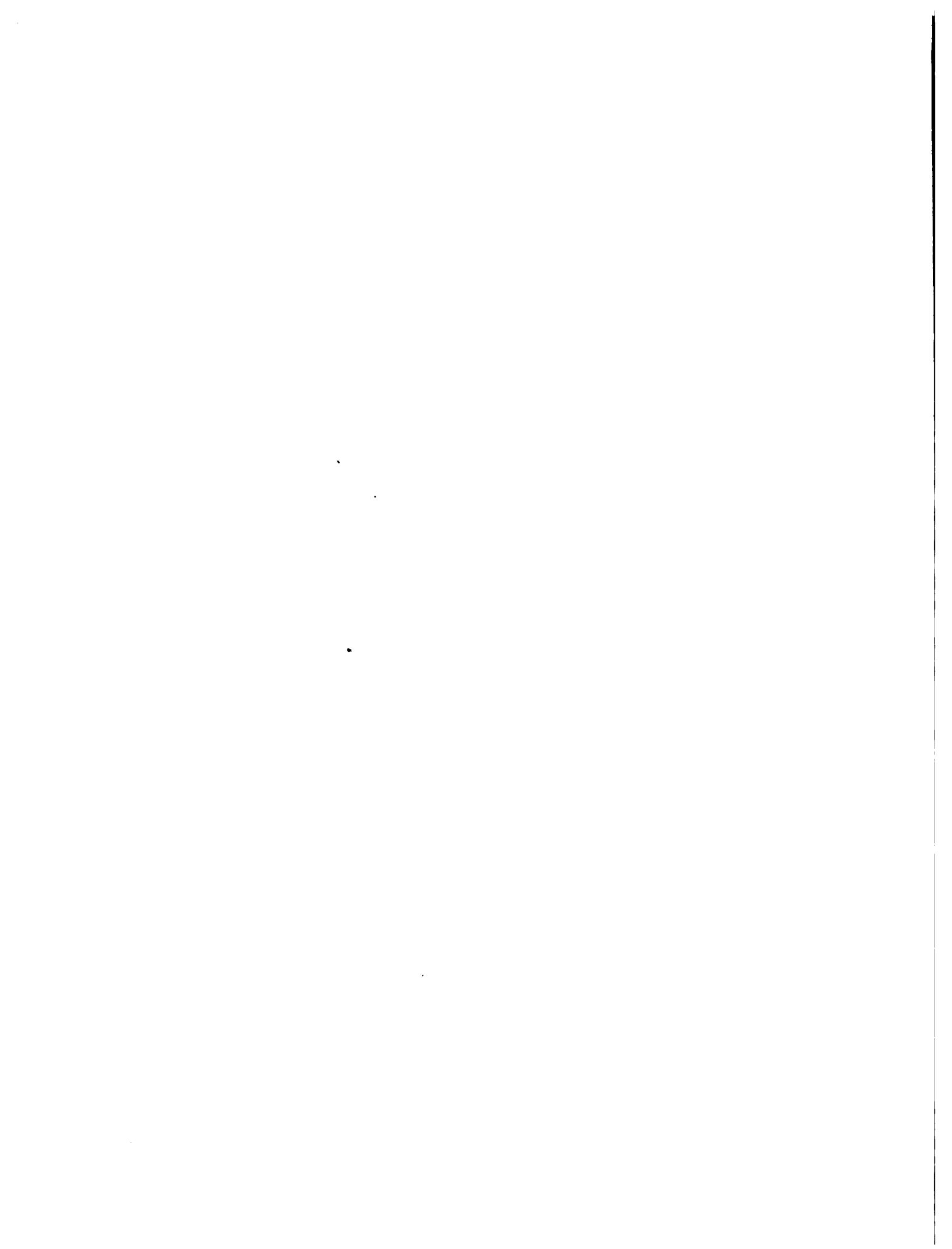
Vale la pena señalar para ilustrar esta situación, que en 1988, del gasto total ejercido por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH, más del 60 por ciento fue absorbido por las dependencias del área urbana, y solamente poco más del 20 por ciento se canalizó directamente al campo.

Para la Coordinación de las distintas dependencias gubernamentales, se ha creado a partir de 1982 la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, que depende directamente de la Presidencia de la República.

Esta instancia pretende dar coherencia a los lineamientos generales de la política económica y a las acciones de las dependencias del Poder Ejecutivo.

Para ello se integraron cuatro Secretariados Técnicos entre los que se encuentran los del Gabinete Agropecuario; el Gabinete de Salud; el Gabinete Económico y el Gabinete de Comercio Exterior. En ellos se determinan las principales políticas y se adoptan las decisiones de interés general. Cabe señalar que en estos participan únicamente funcionarios federales de alto nivel y en algunos casos, los distintos sectores productivos en funciones estrictamente consultivas. (Ver organigrama No. 1)

Para el Desarrollo Rural, la estructura existente hasta 1988 descansa en lo fundamental en dos Secretarías de Estado: la SARH, considerada como cabeza del sector desarrollo rural y la Secretaría de Reforma Agraria, SRA. Sin embargo por la complejidad del aparato, las acciones gubernamentales hacia el sector se extienden hacia otras dependencias del ejecutivo como la Secretaría de Pesca; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI; y la Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP.



La SARH se encuentra organizada en tres subsecretarías: Planeación; Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal; y la de Infraestructura Hidráulica, (para el sexenio que inicia, se ha reestablecido la Subsecretaría de Ganadería y la de Planeación se ha transformado en la de Políticas y Concertación, sin que a la fecha se halla emitido el reglamento correspondiente).

Existen dos Coordinaciones, la General de Delegaciones y la de Servicios de Apoyo a la Producción, que sin tener el rango de Subsecretaría coordinan a diversas Direcciones Generales y en el caso de la primera a las 32 Delegaciones de la SARH en los estados de la República.

Cuenta además con 25 Direcciones Generales, entre las que destacan las de Política y Evaluación Sectorial; Asuntos Internacionales; y la de Organización de Productores y Desarrollo de la Comunidad Rural. Dos Institutos, el Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias y el Mexicano de Tecnología del Agua; y las Comisiones de Aguas del Valle de México y del Lago de Texcoco. (Ver organigrama No. 2)

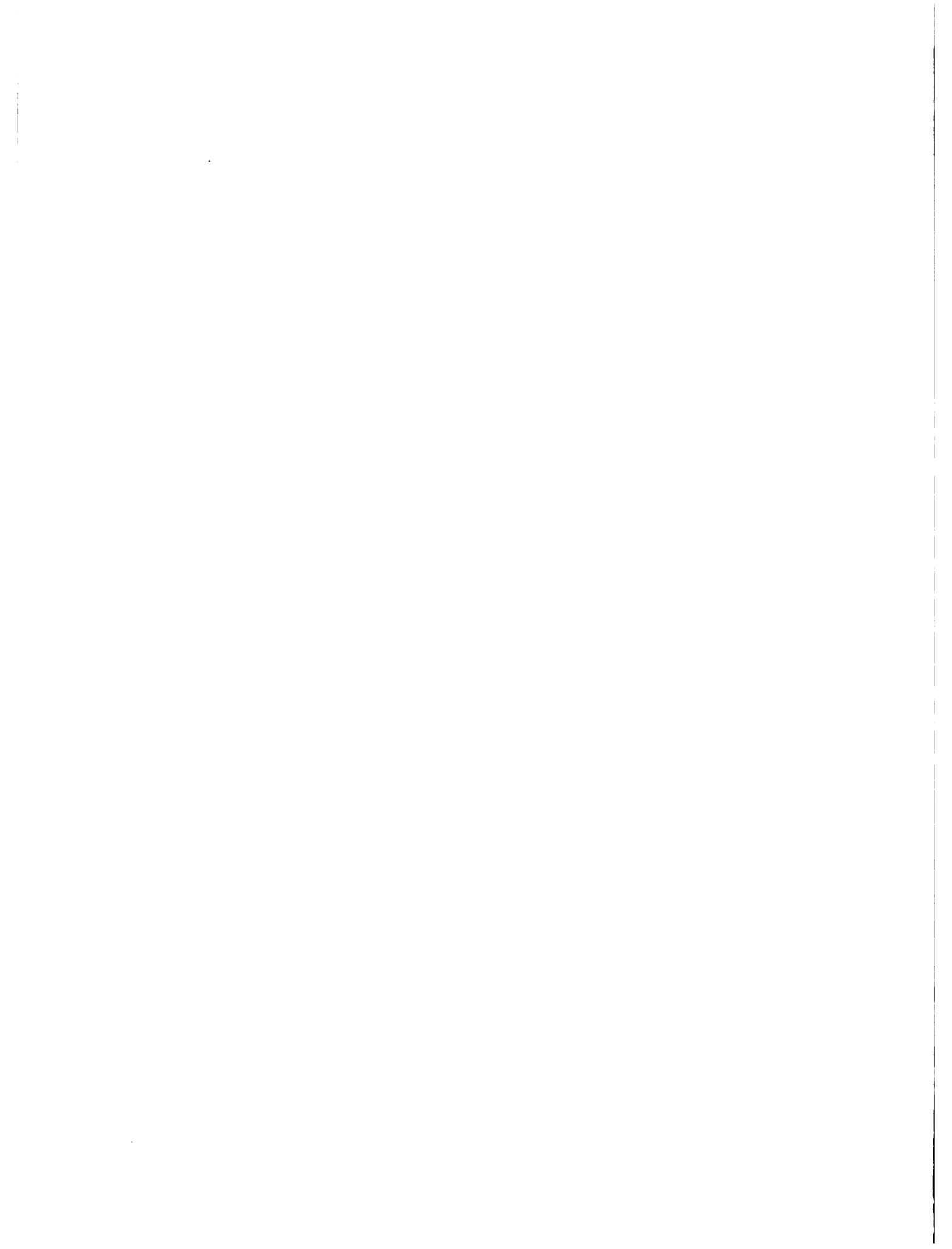
Por otro lado, dentro del mismo sector se integran tres subsectores: Agrícola, Pecuario y Forestal, en los que se integran diversas dependencias y empresas, como TABAMEX, CONAFRUT, INMECAFE, PRONASE, el Colegio de Postgraduados y la Universidad Autónoma Chapingo, en el Subsector Agrícola; ALBAMEX y NUTRIMEX en el Subsector Pecuario y PROFORMEX, FIDHULE, Forestal Vicente Guerrero y el Fideicomiso para la Explotación de la Candelilla en el Forestal. (Ver organigramas Nos. 3, 4 y 5)

Por su parte la SRA cuenta con dos Subsecretarías: Asuntos Agrarios; y Organización y Desarrollo Agrario; 32 Delegaciones Agrarias y Promotorias; 32 Comisiones Agrarias Mixtas, una Unidad de Documentación e Información Agraria y un Cuerpo Consultivo. (Ver organigrama No. 6)

Dentro de las entidades coordinadas por esta Secretaría se encuentran algunos fideicomisos (Bahía Banderas, Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México); organismos descentralizados (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) y empresas paraestatales (Empresa Nuevo Vallarta S.A. de C.V.). (Ver organigrama No. 7)

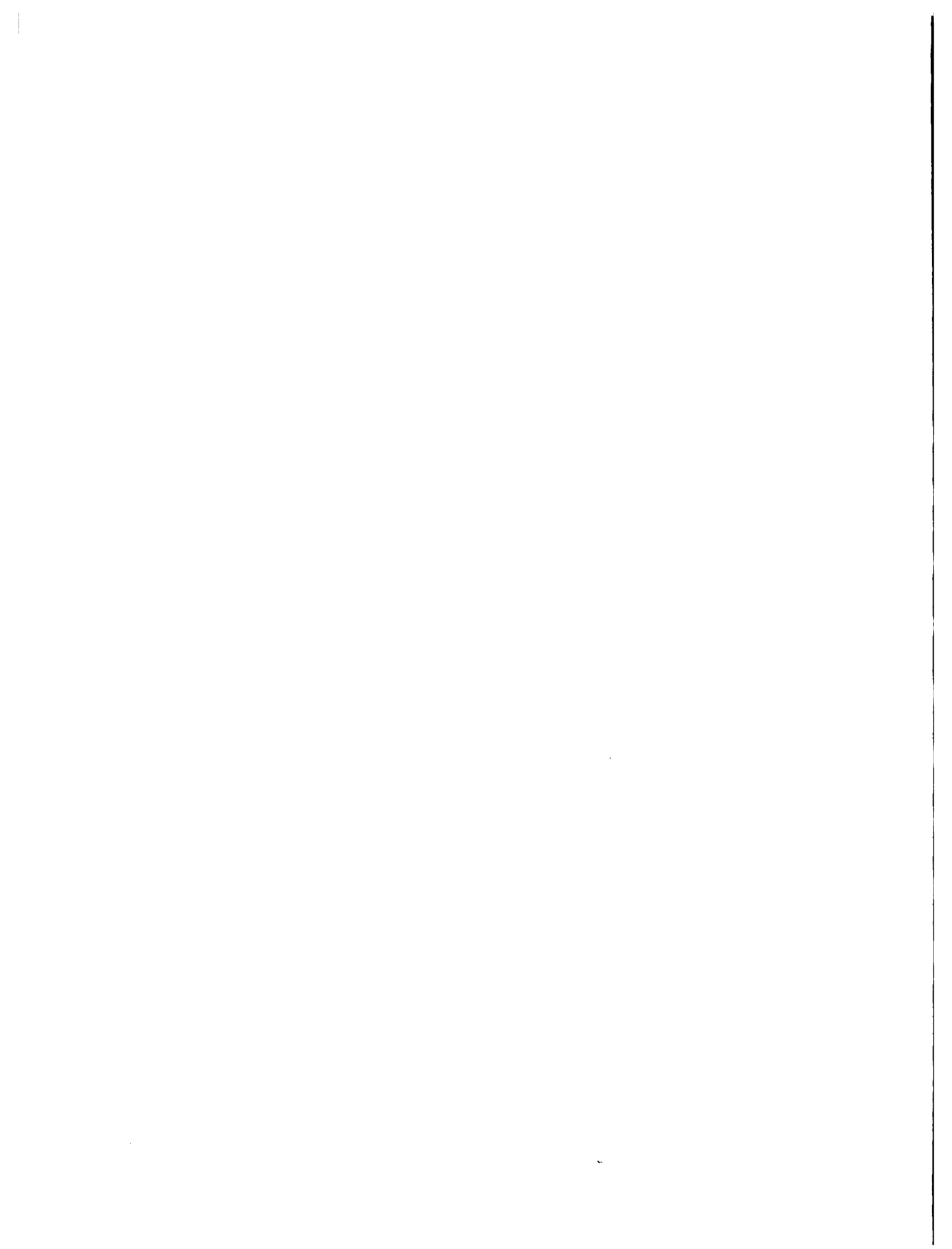
La Secretaría de Pesca, cuenta con una Subsecretaría, 11 Direcciones Generales, la Coordinación de Delegaciones Federales de Pesca y el Instituto Nacional de la Pesca. Mientras el sector paraestatal pesquero se conforma por el Fideicomiso Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero y tres empresas: Productos Pesqueros Mexicanos; Pescado de Chiapas y Productora Nacional de Redes. (Ver organigramas Nos. 8 y 9)

Por otro lado, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

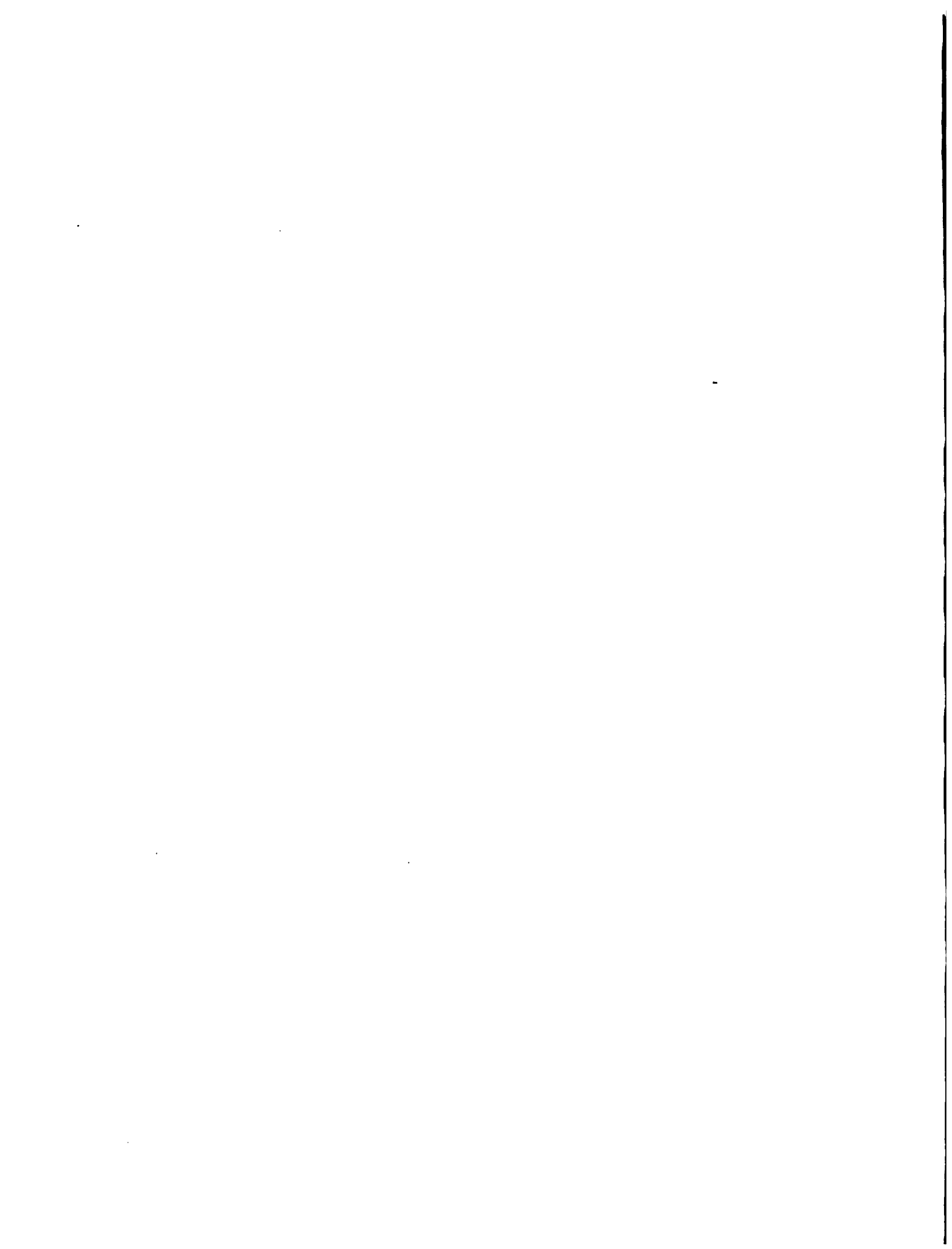


se coordinan distintos organismos descentralizados y empresas de participación estatal de gran importancia para el sector. Tal es el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO; la Comisión Nacional del Cacao; Almacenes Nacionales de Depósito S.A., ANDSA; Bodegas Rurales CONASUPO; Maíz Industrializado CONASUPO; Leche Industrializada CONASUPO; e Industrias CONASUPO, entre otras. (Ver organigramas 10 y 11)

Finalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del subsector Banca de Desarrollo, se encuentran el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., BANRURAL; Nacional Financiera, NAFINSA; Financiera Nacional Azucarera S.N.C.; y los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura, FIRA, entre otras importantes dependencias de financiamiento. (Ver organigramas 12 y 13)



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



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

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 Álvarez, se prolongó hasta 1983 cuando en el país se implementaba 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. (19)

Cada microregión abarcaba un promedio de 50 mil habitantes de escasos recursos, residentes en territorios que comprendían 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. Estableciéndose 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 apoyo 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 inicial 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 toma de decisiones y en la ejecución de sus actividades, pues se transfirieron algunas funciones de los organismos federales establecidos en la ciudad de México a los estados, a través de los gobiernos estatales y municipales quienes desempeñaron una función más activa.

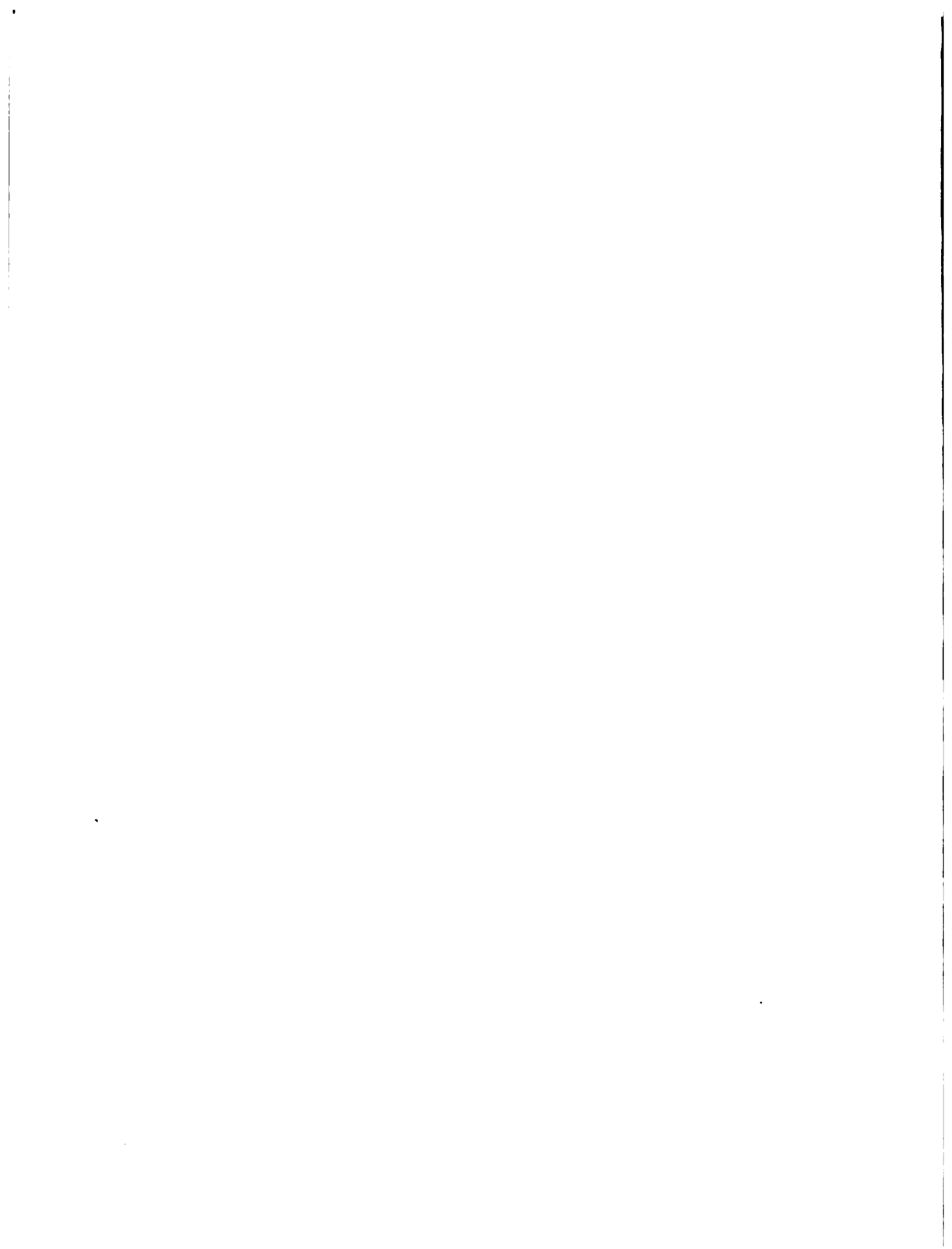
El PIDER, que originalmente formaba parte de la Secretaría de la Presidencia, fue trasladado a la Secretaría de Programación y Presupuesto tras la creación de ésta en 1977, la que asumió la coordinación general de las actividades y organismos involucrados, entre los que destacaban la Secretaría de Agricultura 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 áreas de ganadería, (incluida la de pastoreo), riego, conservación de suelos y agua, fruticultura, silvicultura 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 únicamente 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 además 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 nueve 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, únicamente 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.

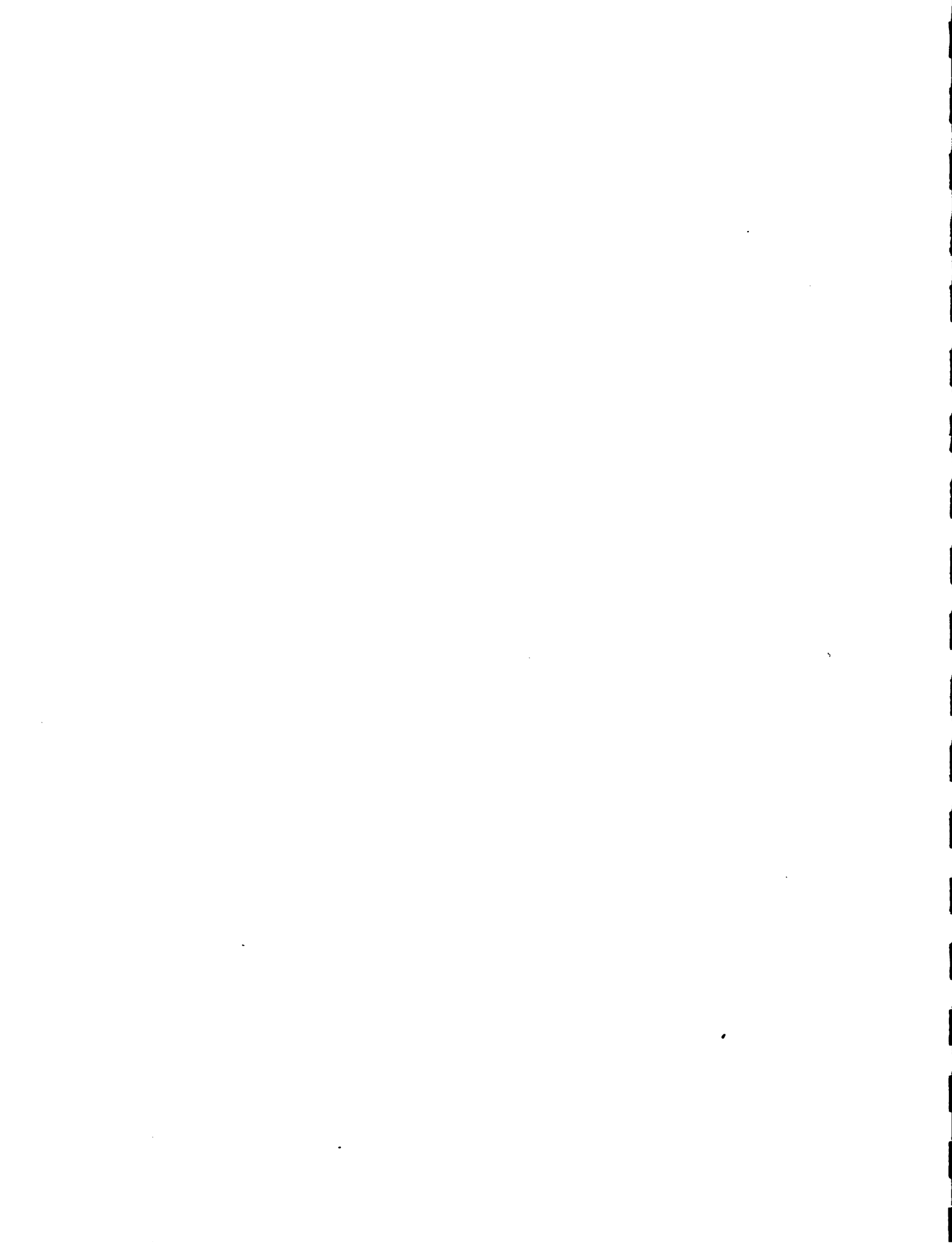
RENTABILIDAD ECONOMICA.

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 devaluaciones que se registraron en el período, fueron, en los flujos en dólares corrientes como en moneda nacional, de 6.3 y 6.4 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 y 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 en la formulación de diversos programas complementarios 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 tenían la responsabilidad de supervisión y ejecución de las inversiones, lo que tuvo su efecto en que las fallas en la ejecución del programa 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 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.

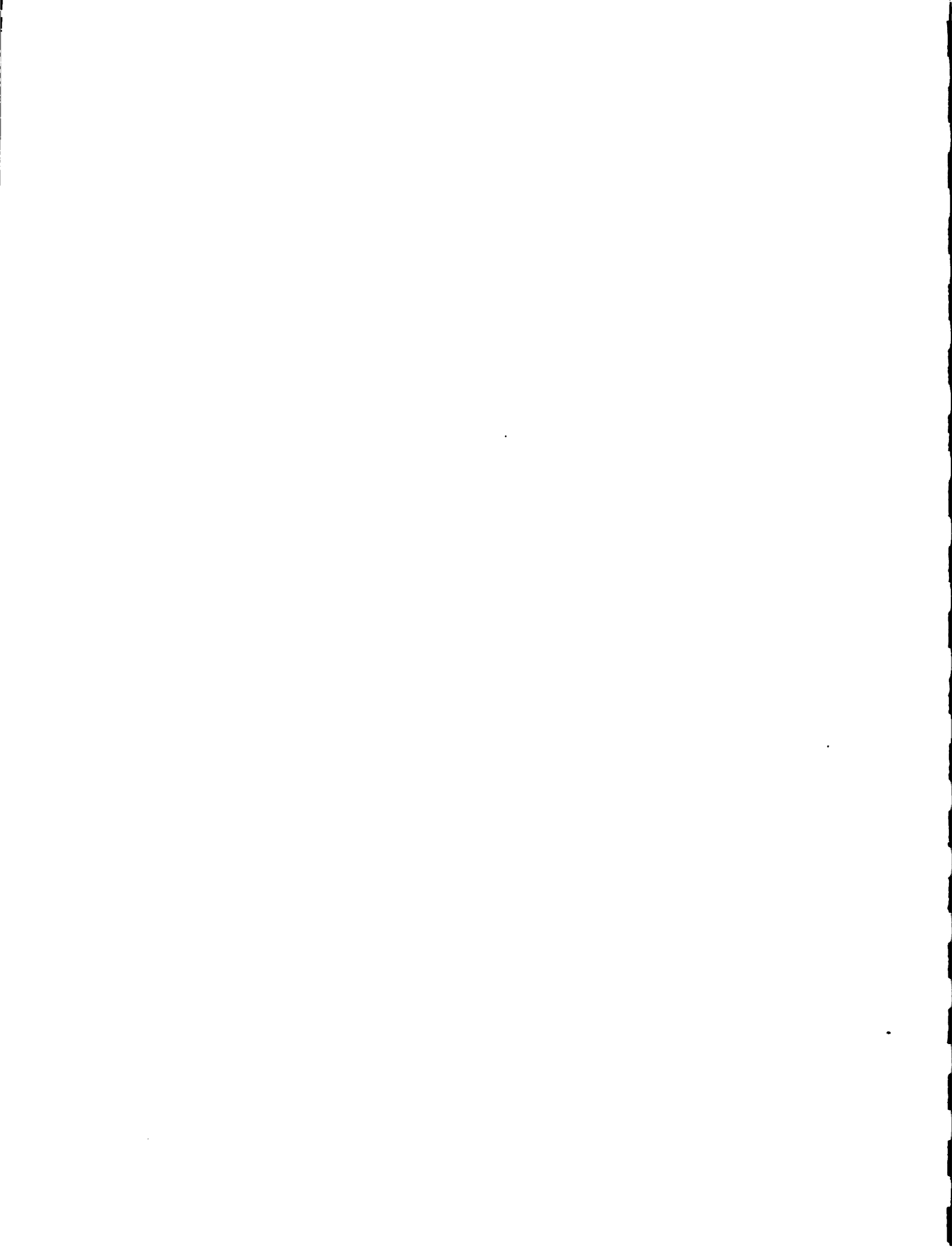
El proyecto logró sus objetivos de desarrollo institucional, al crear un marco institucional para su desarrollo. Sin embargo, la falta de coordinación y seguimiento del Proyecto por las instituciones y dependencias involucradas, impidió el manejo eficaz de los recursos y la consecución de muchos de los subprogramas. Rasgo que habrá de ser característico de los programas gubernamentales diseñados para el desarrollo rural integral, como se verá 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 pretendía 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 ha señalado anteriormente, con la caída en los índices de producción que se inicia a mediados de los sesentas. A partir de ese momento, la agricultura dejó de cumplir satisfactoriamente el papel que durante un largo período 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 industrialización 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.

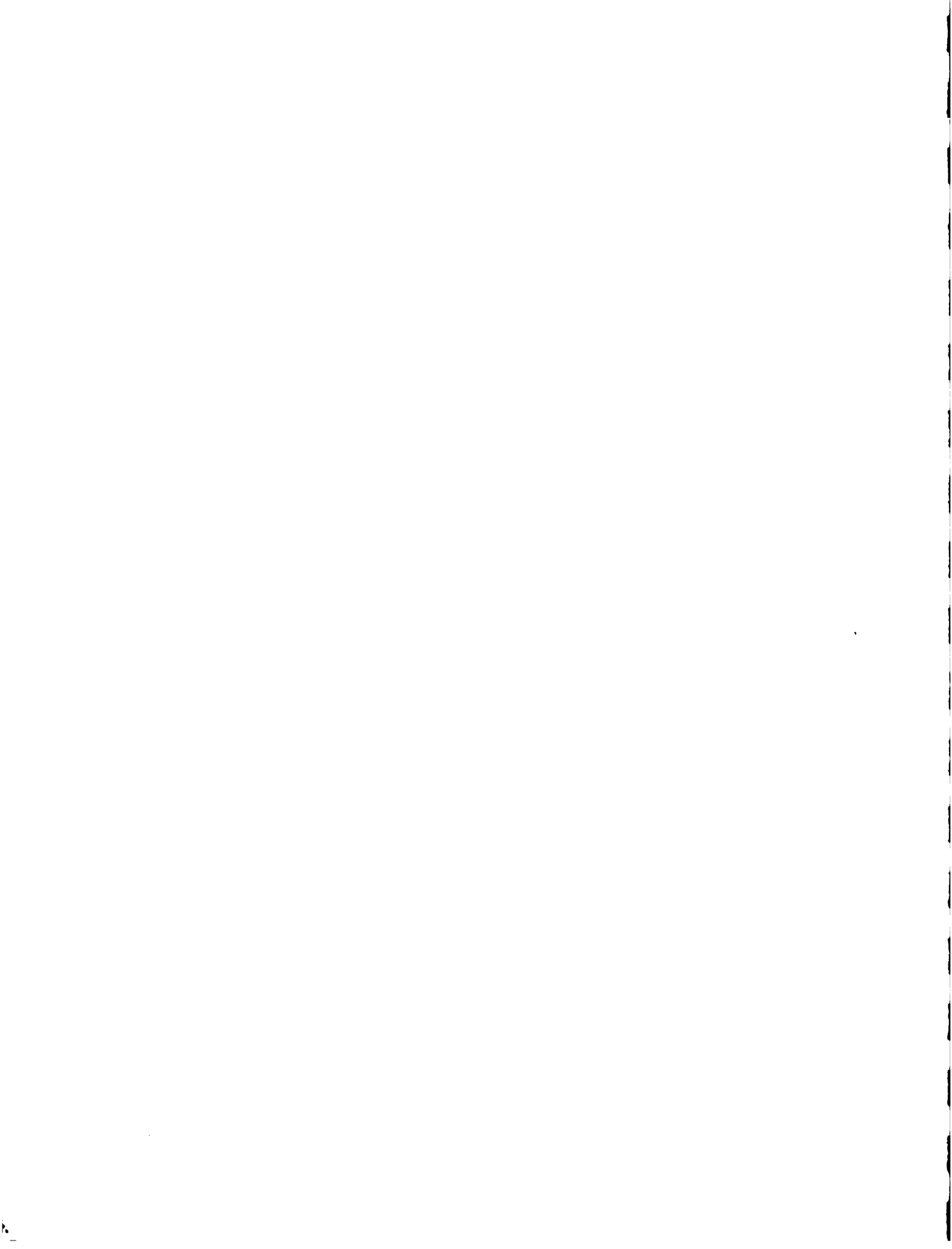
Para 1960 este apoyo de la agricultura a la economía nacional fue del 38.6 por ciento; en 1965 fue nuevamente del 50 por ciento, para que a partir de esa fecha y hasta 1970, caer hasta el 24 por ciento y convertir en 1975 negativa su participación. Situación que prevalecería hasta 1982. (Ver cuadro No.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

Así, el papel de la agricultura en este aspecto fundamental para el desarrollo de una economía semiindustrializada como la mexicana, dió un giro total, llegando a su nivel más conflictivo precisamente durante el sexenio de López Portillo, al profundizarse 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. (20)

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 invirtió 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 social 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 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 que influyeron en la reactivación de la lucha social que se presenta en los años setenta. (21)

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

Ello generó un temor político en torno a la dependencia alimentaria y a lo que comenzó a denominarse el "poder alimentario"; al tiempo que se presentó una tendencia al incremento de los precios de los granos cerealeros.

En concordancia 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 orientara a la producción de estos cultivos. (22)

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 administración central.

"El esfuerzo realizado en la explotación y exportación de energéticos, medido en inversión y producción, simplemente no tiene precedente comparable en nuestro país ni en ningún otro de tamaño similar; ahora ya están los elementos para crecer sin la atadura del estrangulamiento externo y la servidumbre financiera. El reto es hacer del petróleo que se agotará más pronto que tarde, un medio en nuestra estrategia de desarrollo autónomo y es por eso



que debe darse ya 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".(23)

CARACTERIZACION DEL PROYECTO.

El SAM pretende ser un proyecto de desarrollo rural, no sólo agrícola, sino también con implicaciones en el ámbito urbano. Se trata de 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 redistribución 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 a las necesidades de nutrición de la población conforme a los mínimos de bienestar.

Para ello se ubicó al sector campesino 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 producción 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". (24)

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 temporal, donde se ubica el mayor potencial productivo viable. (25)

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. Esto 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 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 favorecer el desarrollo rural frente a "un proceso de urbanización masivo y desordenado cuya magnitud y velocidad no tiene precedente y promueve graves crisis". (26)

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 consumo 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 satisfacer los mínimos normativos nutricionales establecidos por el Instituto Nacional de Nutrición (INN), y la población objetivo preferente es la que está 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 calorías, proteínas y vitaminas, establecidas por el INN y se determinó tomando en cuenta los hábitos de consumo, el costo y la capacidad de compra de la población objetivo, en base 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". (27)

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 contenía 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 constituían alimentos de origen pecuario.

En frutas, la primera contenía 70 gramos y la general 259 gramos. En cambio en azúcar la canasta recomendable contaba con 55 gramos y la general apenas con 41 gramos. Ambas satisfacían el mínimo de calorías 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 trataba 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 agrícola y a los insumos.

Amplió la oferta de crédito, de semilla mejorada y fertilizantes. Por ejemplo, para el ciclo primavera-verano 1980, 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, los 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, mediante el cual el Estado compartía el riesgo en la producción 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 básicos para el consumo humano, con lo que se buscaba revertir la sustitución de maíz por sorgo.

Para mejorar 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 agroindustrial 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 preferentemente 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 Azúcar (UNPASA) y servirían para el acopio de productos agrícolas y venta de alimentos e insumos productivos.

Serían del mismo tamaño de la UDI y se establecerían en las 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. Este 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 completo y avanzado 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. Perfil 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 transnacionalización de los patrones alimenticios. En éste se analizó la perspectiva de la autosuficiencia alimentaria del país, en particular 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.

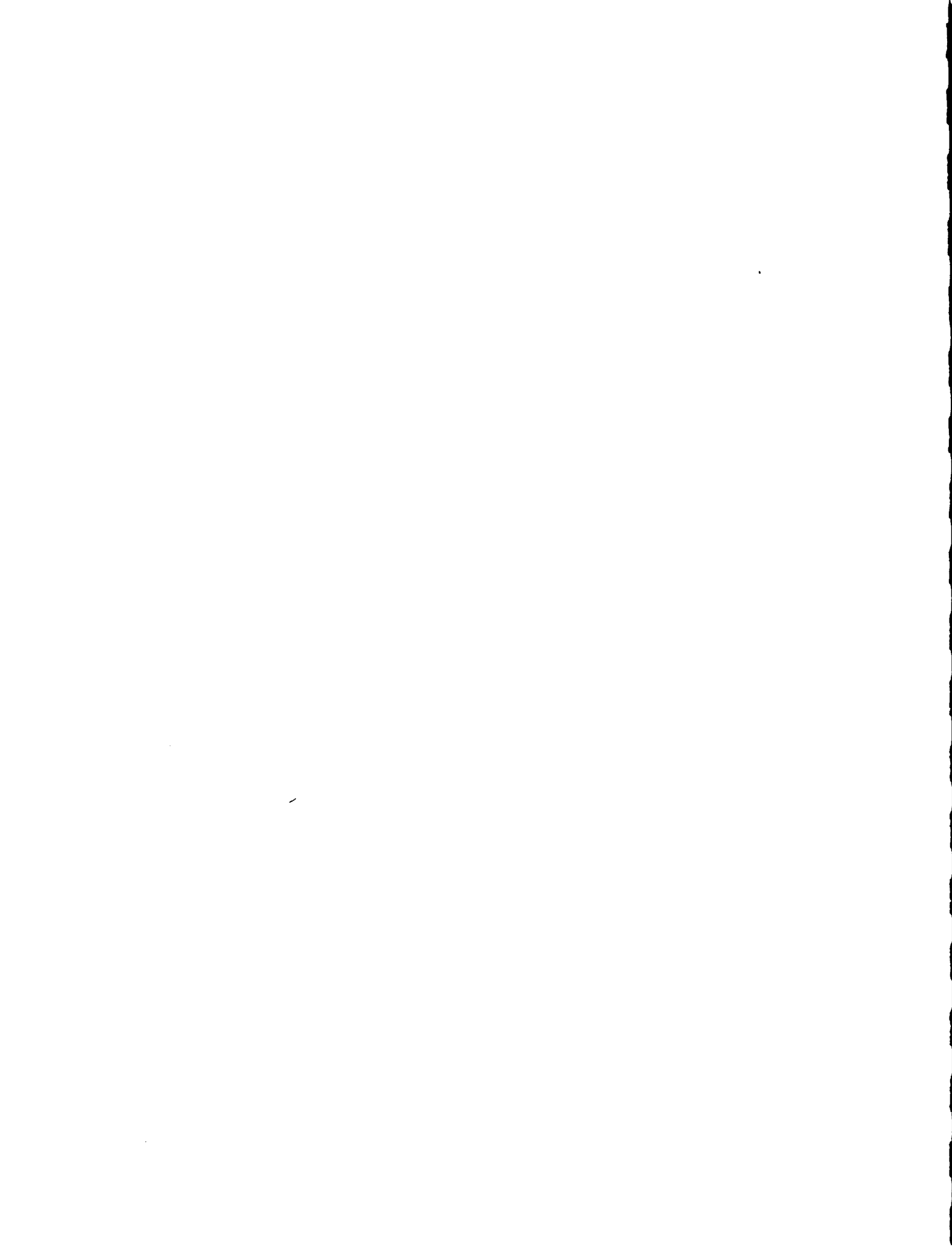
6. Producción agropecuaria. Diagnóstico desde el enfoque por sistemas de la producción y de la distribución del ingreso entre distintos estratos de campesinos y zonas ecológicas.

7. Industria alimentaria. Diagnóstico de la industria alimentaria, grado de concentración, formas de operación y estrategia de las empresas transnacionales. 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 estrategia para racionalizar el almacenamiento, transporte y empaque de alimentos incluidos en la canasta 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 distribución 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, frijól, 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 acuicultura. Diagnóstico del potencial productivo de los productos pesqueros, con atención especial a la acuicultura 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.

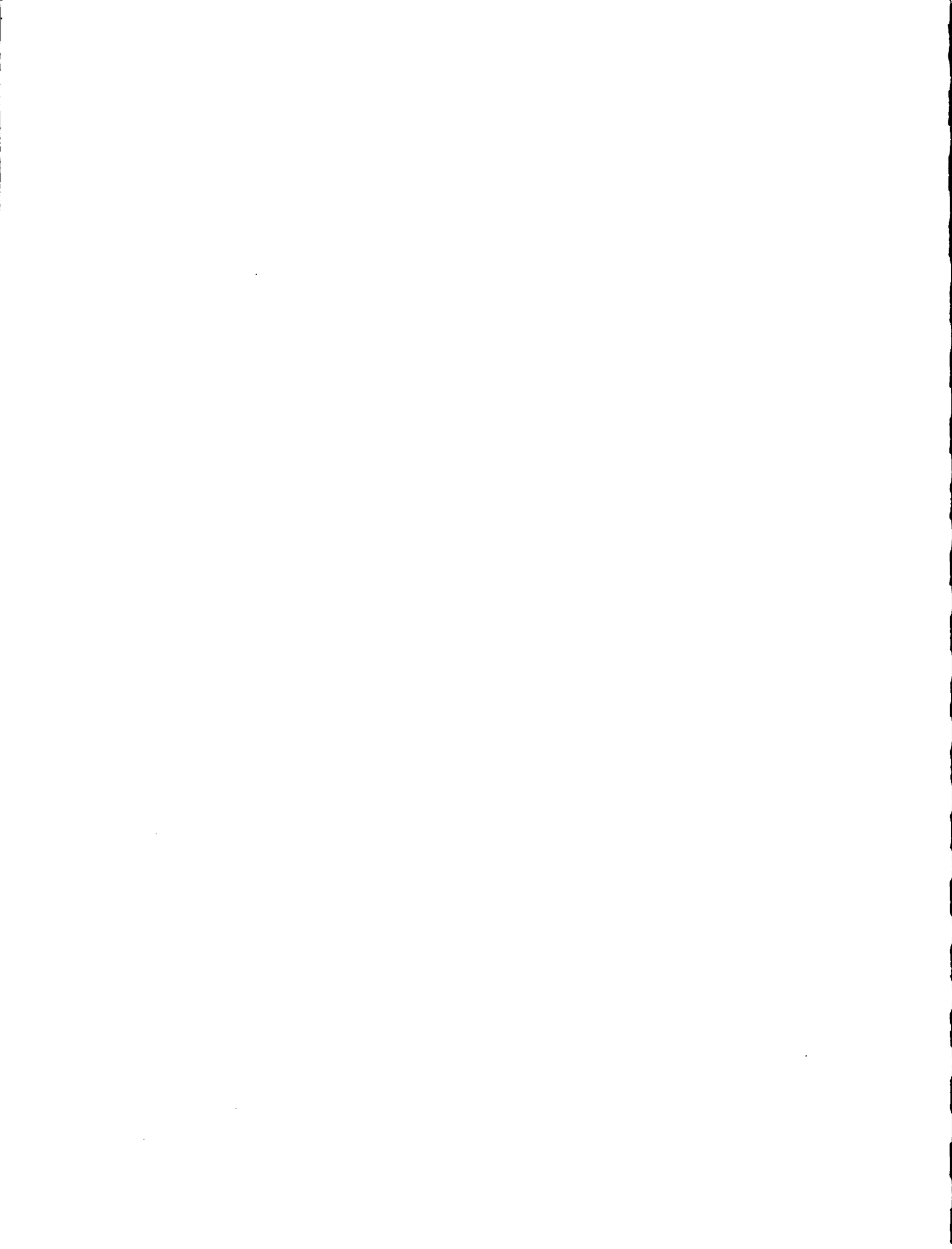
16. Alimentos no tradicionales y enriquecimiento de básicos. Diagnóstico de fuentes no tradicionales de alimentación y del potencial nutricional y productivo de algunos productos naturales y sintéticos de consumo no generalizado con vista a su incorporación a la estructura alimentaria nacional.

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

18. Tecnología de alimentos. Diagnóstico de las tecnologías 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 Administrativa, la Alianza para la Producción y la búsqueda de una alianza entre el Estado y



las organizaciones campesinas.

TEMPORALIDAD.

El proyecto estableció objetivos de corto, mediano y largo plazo. Ubicándose 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 alcanzarse 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 excedente 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 consecución 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 las 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 autosuficiencia en maíz y frijol en 1982, a partir de producir 13 millones 50 mil toneladas de maíz y un millón 492 mil toneladas de frijól.



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 toneladas)

Producto	Meta
Maíz	14,950
Frijól	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.

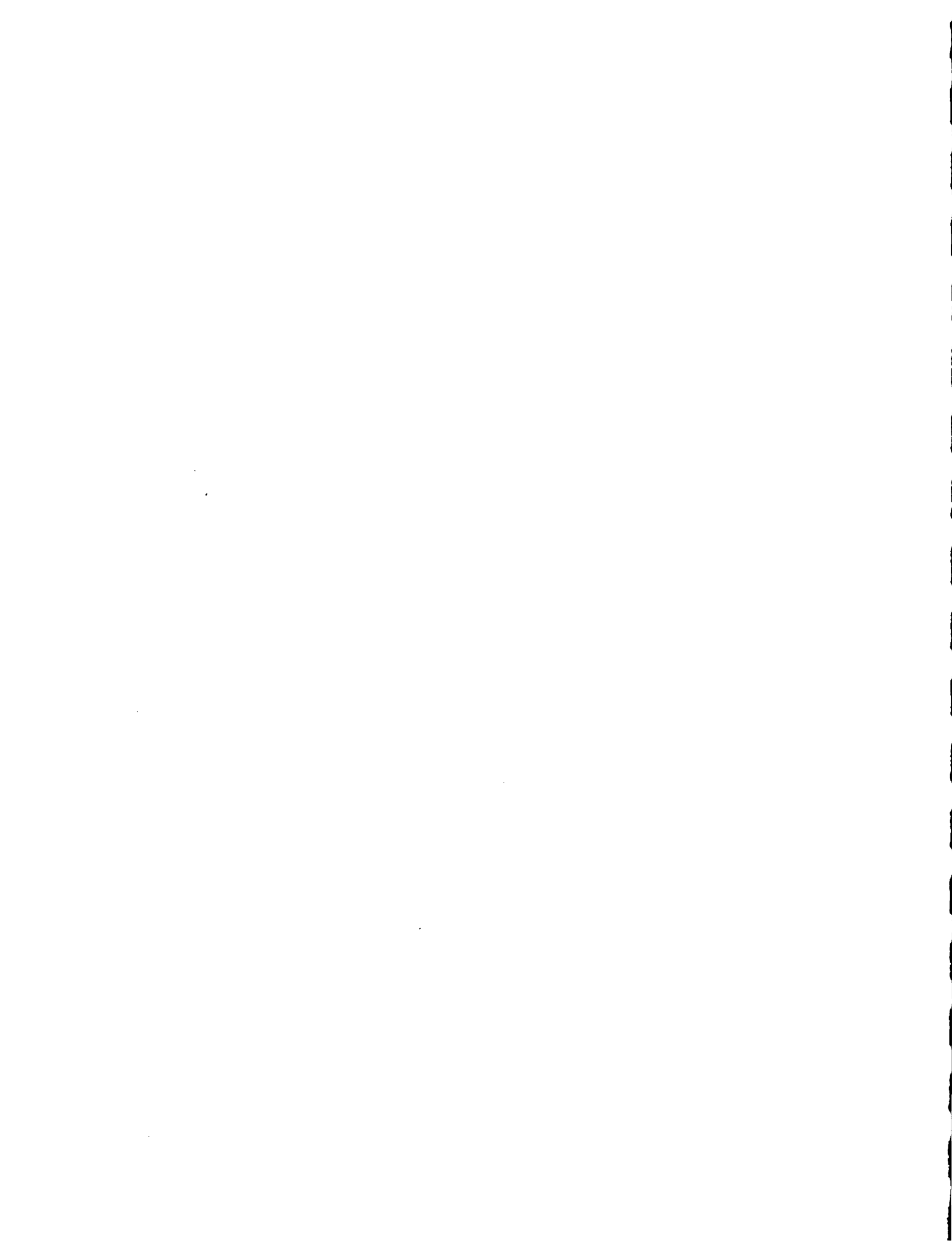
RESULTADOS.

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 alimentaria, el consumo per cápita de maíz y frijól disminuyó.

Así, 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 básicos para 1986 se incrementó únicamente en dos 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. (28)

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



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

Así, las metas de consumo propuestas para el SAM estuvieron por encima de los consumos aparentes logrados en los principales productos básicos.

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 de 6.6 por ciento menor al previsto y en frijól fue menor en 45 por ciento. Superandose las metas solamente en trigo y sorgo. (Ver cuadro No. 21)

En cuanto a los volúmenes 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 volúmenes 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 capítulo III de este estudio, el gasto público destinado al sector cayó a partir de 1982, manteniéndose una tendencia descendente hasta la fecha. (Ver cuadro No. 23)

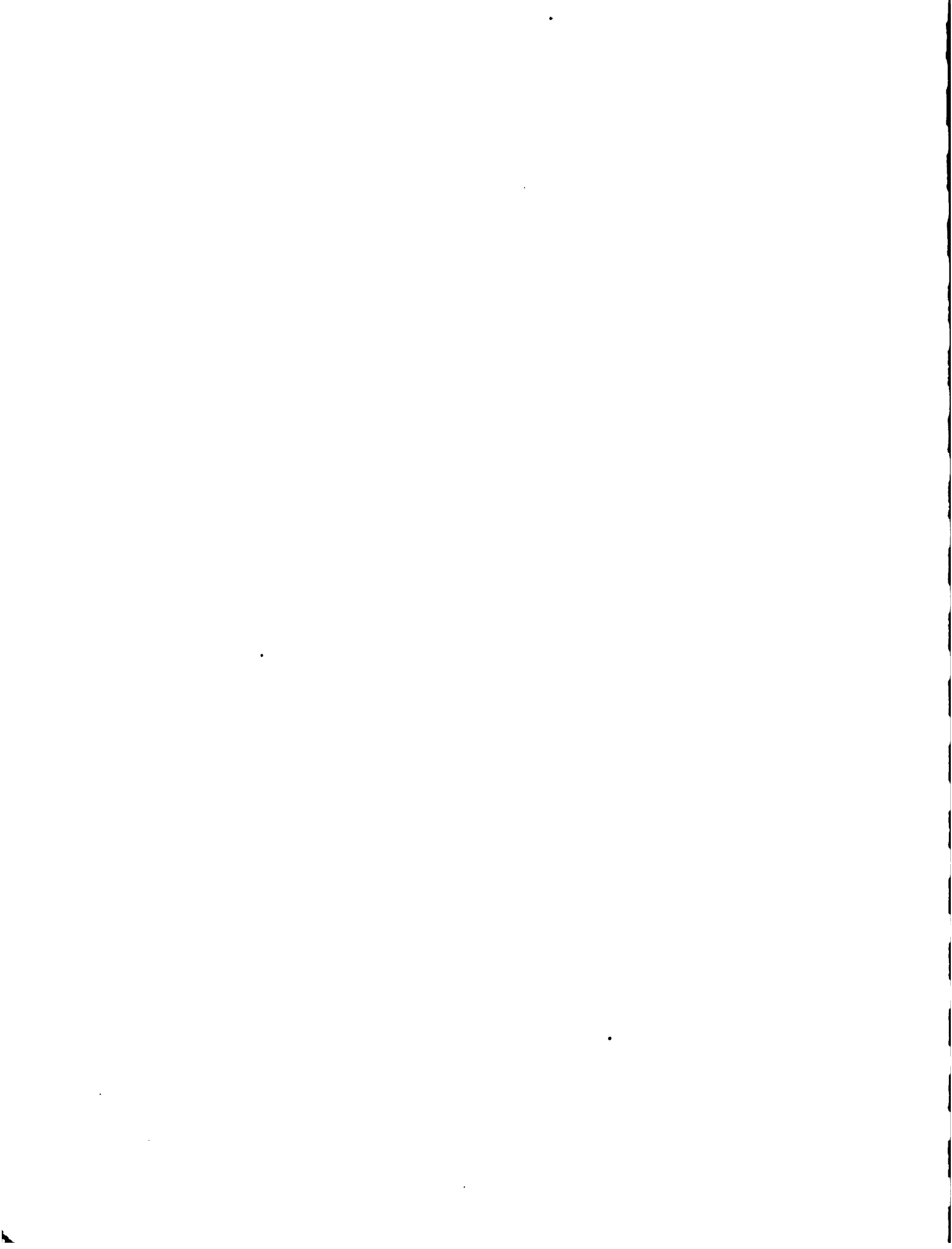
Pese a lo anterior, el SAM obtuvo como su principal logro, incrementar la superficie cultivada al pasar de 18 millones 929 hectáreas en 1980 a 22 millones 534 mil en 1982.

CONCLUSIONES

Para formular algunas conclusiones, conviene 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 población objetivo del SAM. (29)

La encuesta arrojó como resultado que para el ciclo 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, por lo que se volcaron a ese cultivo que ofrecía una atractiva ventaja comparativa. (30)

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

Estos subsidios tuvieron un efecto multiplicador en los predios 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 realizarse a partir de crear instrumentos para que estos se otorguen directamente a los productores, mediante sus organizaciones y no a través del precio de los productos, lo que conlleva al reconocimiento de 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 consecución 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 República, 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 prácticamente 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 redunden en el mejoramiento de los niveles de ingreso de la población objetivo.

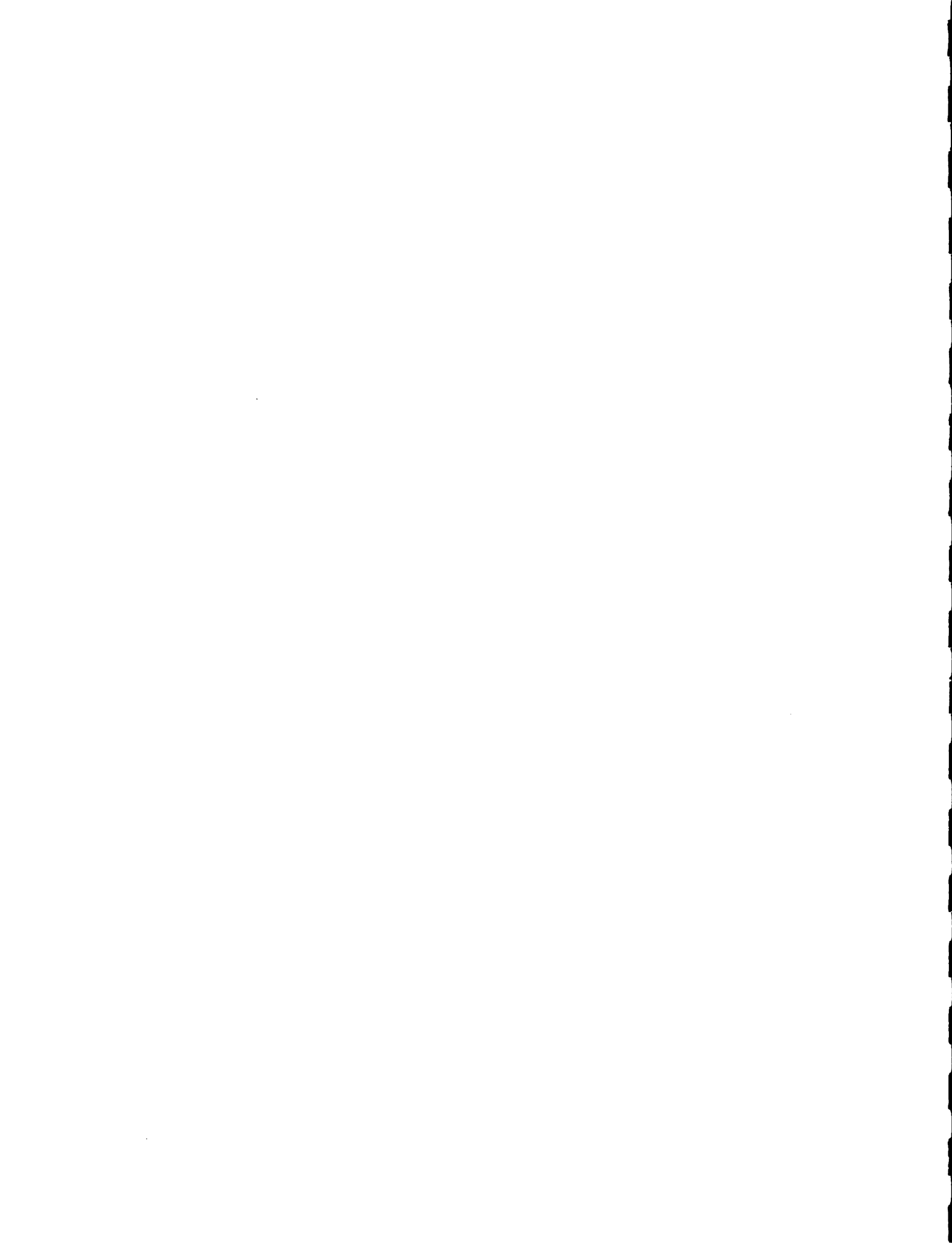
EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL, PRONADRI.

El PRONADRI es dado a conocer 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 más 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 Reordenación Económica (PIRE), diseñado con el fin de superar los desequilibrios financieros 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 per cápita 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 período de 73 millones de habitantes a 83.1 millones.

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

En México, a pesar del repunte en la producción agrícola, que en el período 1977-1981 alcanzó una tasa promedio de crecimiento del producto interno del sector de 4.6 por ciento anual (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 él se agudizan sensiblemente.

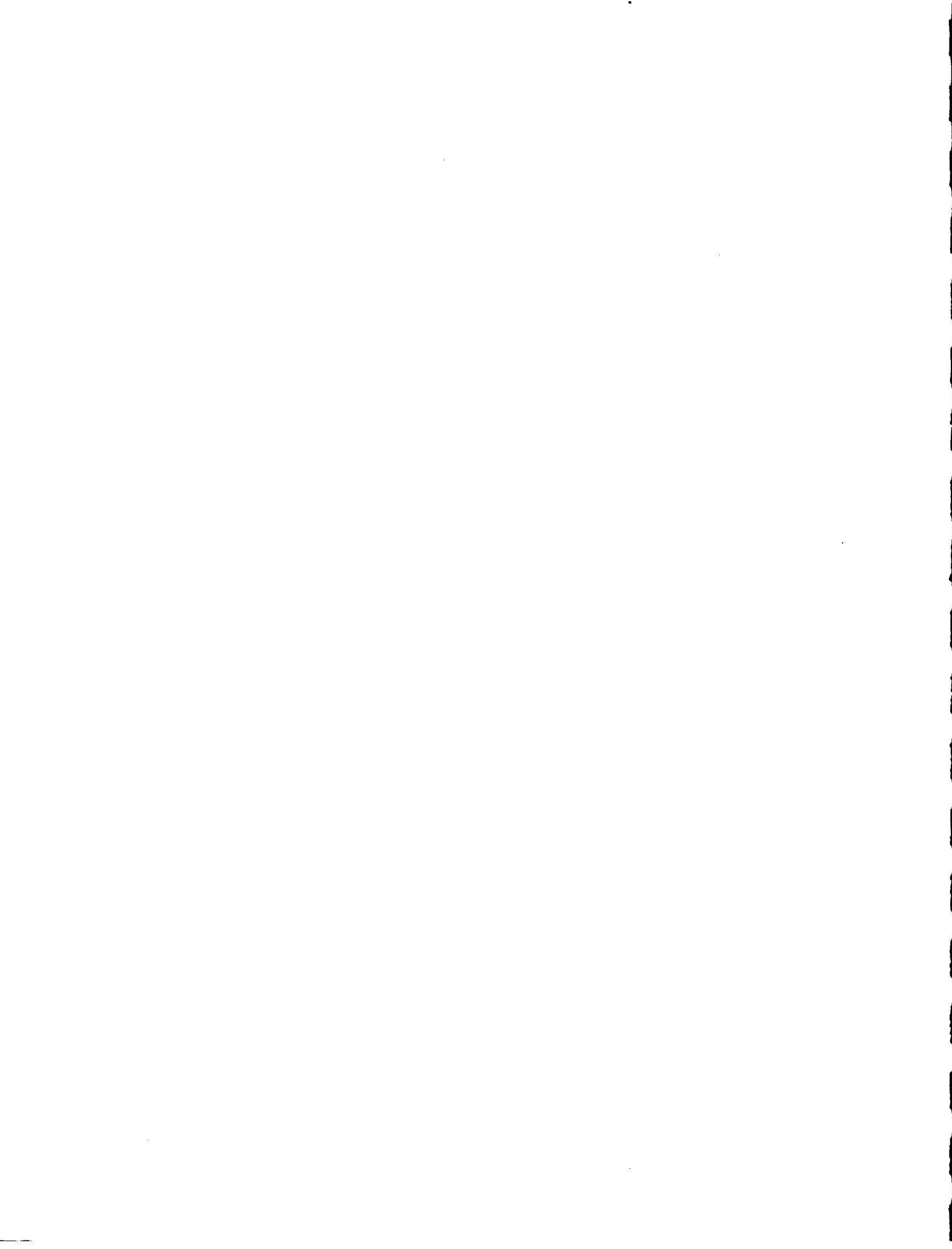
Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la agricultura crece a tasas menores a las de la población. Sin embargo, se obtienen saldos favorables en la balanza comercial agropecuaria a partir de 1983, a pesar de que en algunos años, en particular 1986, el PIB agrícola disminuyó en 4.2 por ciento y de 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 planeó la 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 orientó 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". (31)

Al igual que el SAM, en la exposición de sus propositos el nuevo Programa se define más como un proyecto de desarrollo rural y no circunscrito al 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 prever los avances en el logro 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 dependencia externa y mejorar la balanza comercial con el exterior.

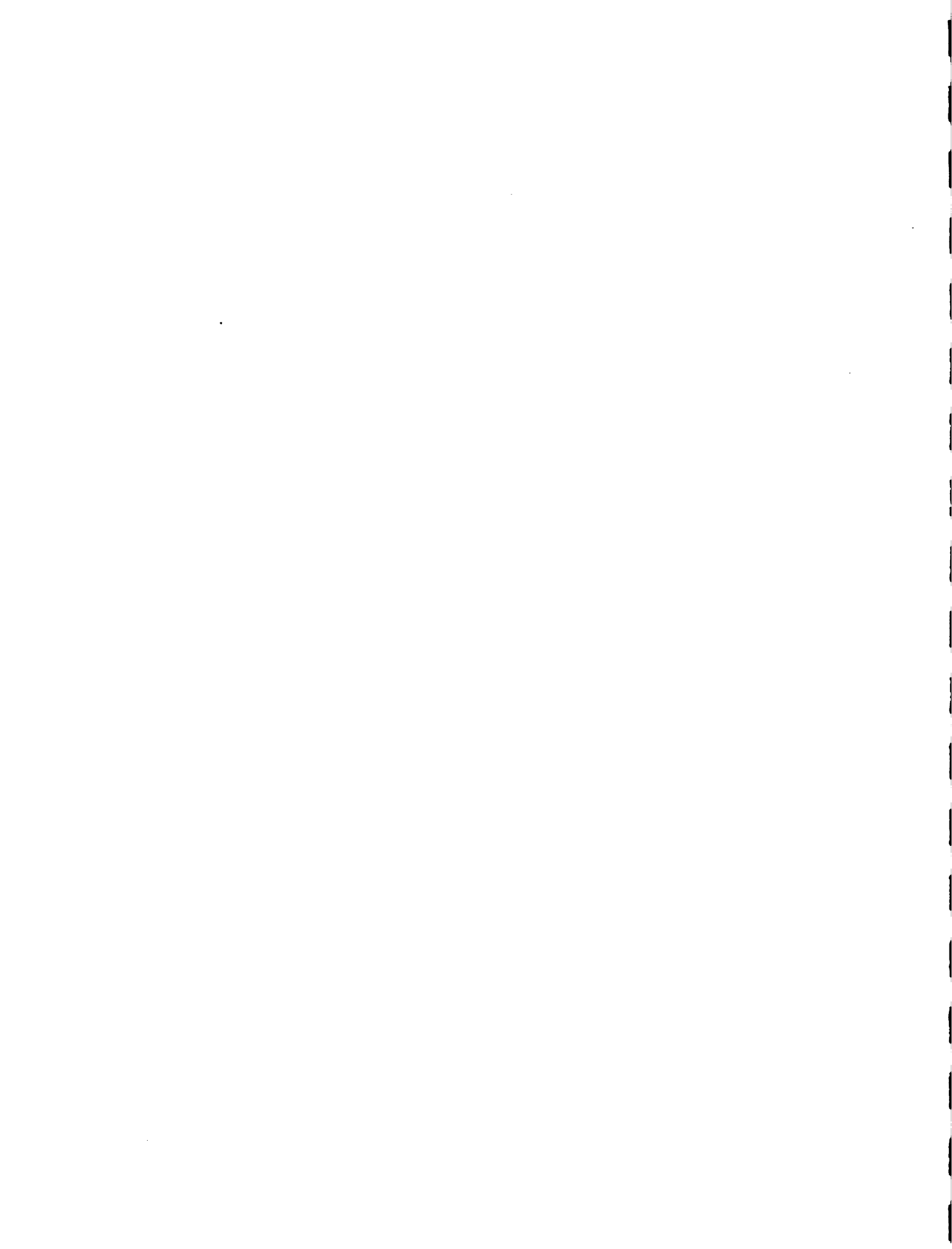
Propone también una mayor integración de la actividad agropecuaria, mediante la cual los productores agrícolas puedan elevar la generación y retención de excedentes económicos, con el fin de acelerar la capitalización de las unidades productivas.

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". (32)

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 consolidar la independencia y la soberanía nacionales reduciendo la vulnerabilidad en un campo vital para el país". (33)

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

METAS.

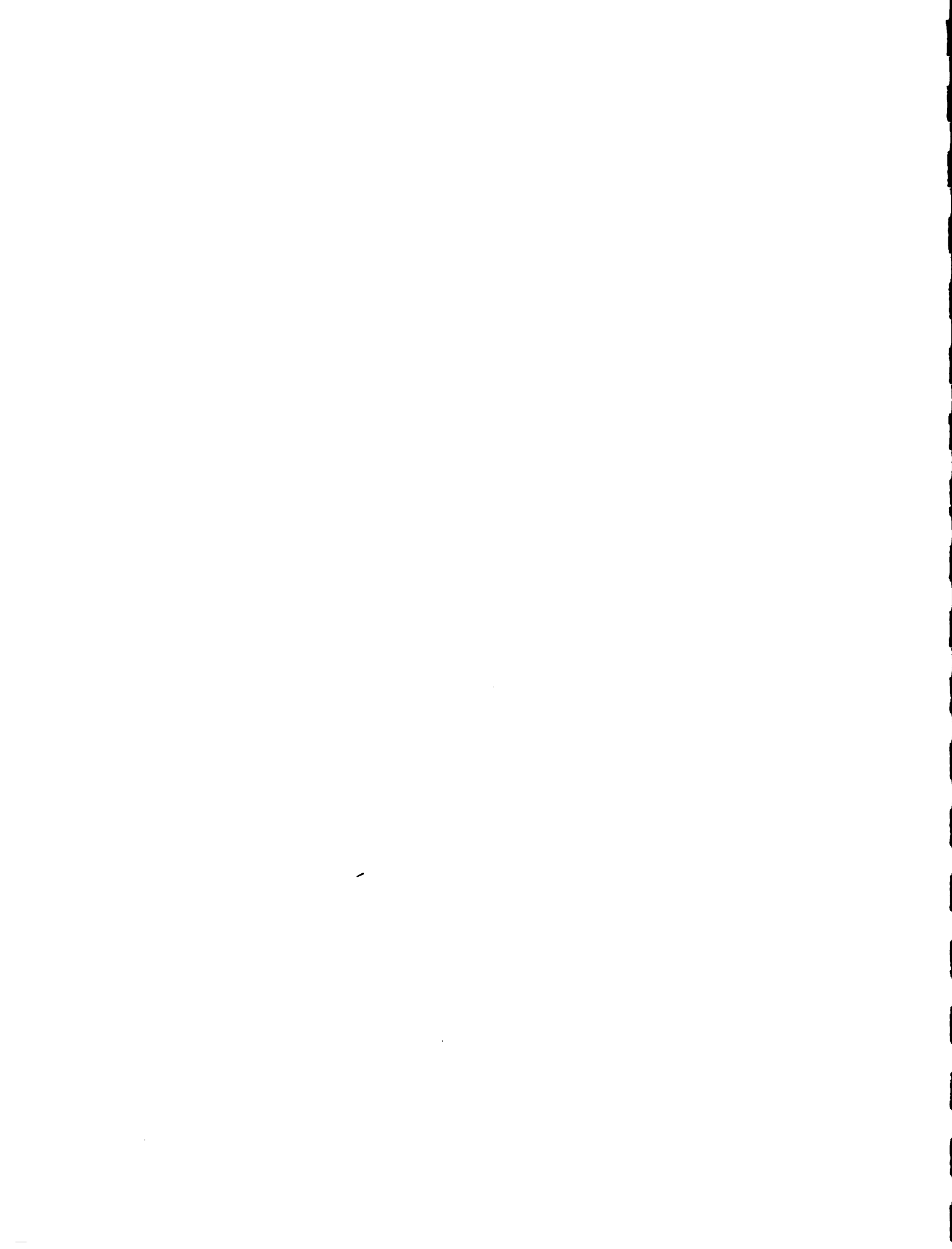
A partir de las proyecciones de demanda esperada, el PRONADRI estableció sus metas de producción para 1985 y 1988, considerando la necesidad de abatir los coeficientes de importación al alcanzar volúmenes importantes de producción de básicos.

METAS DE PRODUCCION. (miles de toneladas)

PRODUCTO	1985	1988
Maiz	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 predios.



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, frijón 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 del sector 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.

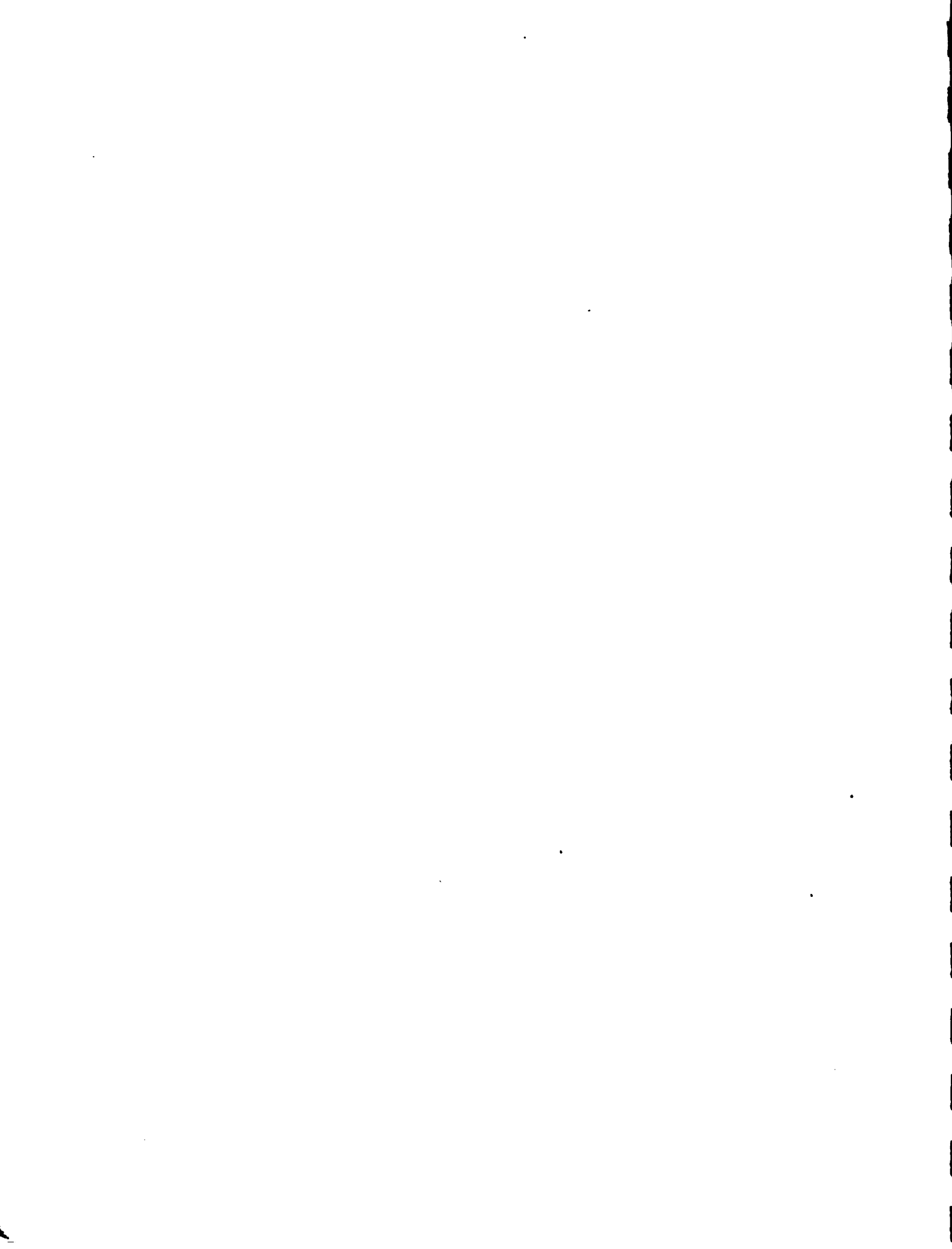
Se ampliaría la cobertura del seguro agropecuario para llegar a atender el 71 por ciento de la superficie cosechada en 1988 y a 12 millones de cabezas de ganado, incrementando el seguro ganadero a un ritmo del 12 por ciento anual.

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 período en 48 por ciento, llegando el descenso acumulado de 1983 a 1988 al 55 por ciento.

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 ningún impacto en la producción y si en el ámbito de las instituciones oficiales, donde se presentaron recortes de personal, desaparición 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 Convenio Único 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 período de operación del PRONADRI (1985-1988) hubo una reducción considerable en el consumo per cápita de alimentos en general como resultado del deterioro 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 observó 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, manteniéndose estables los de maíz, soya y sorgo. (Ver cuadro No. 28)

En el aspecto agrario, no se alcanzó la consumación del reparto ni la regularización en la tenencia 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 estas limitaciones el PRONADRI se ciñó más a las características de un programa de corto plazo. Pues un objetivo como el Desarrollo Rural Integral trasciende el limitado período de tres años en que tuvo vigencia el Programa.

Si bien 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 productores al proceso de planeación y ejecución del Programa.

Esto conllevó a que no se presentara la coherencia, viabilidad y continuidad necesarias en proyectos de esta índole.

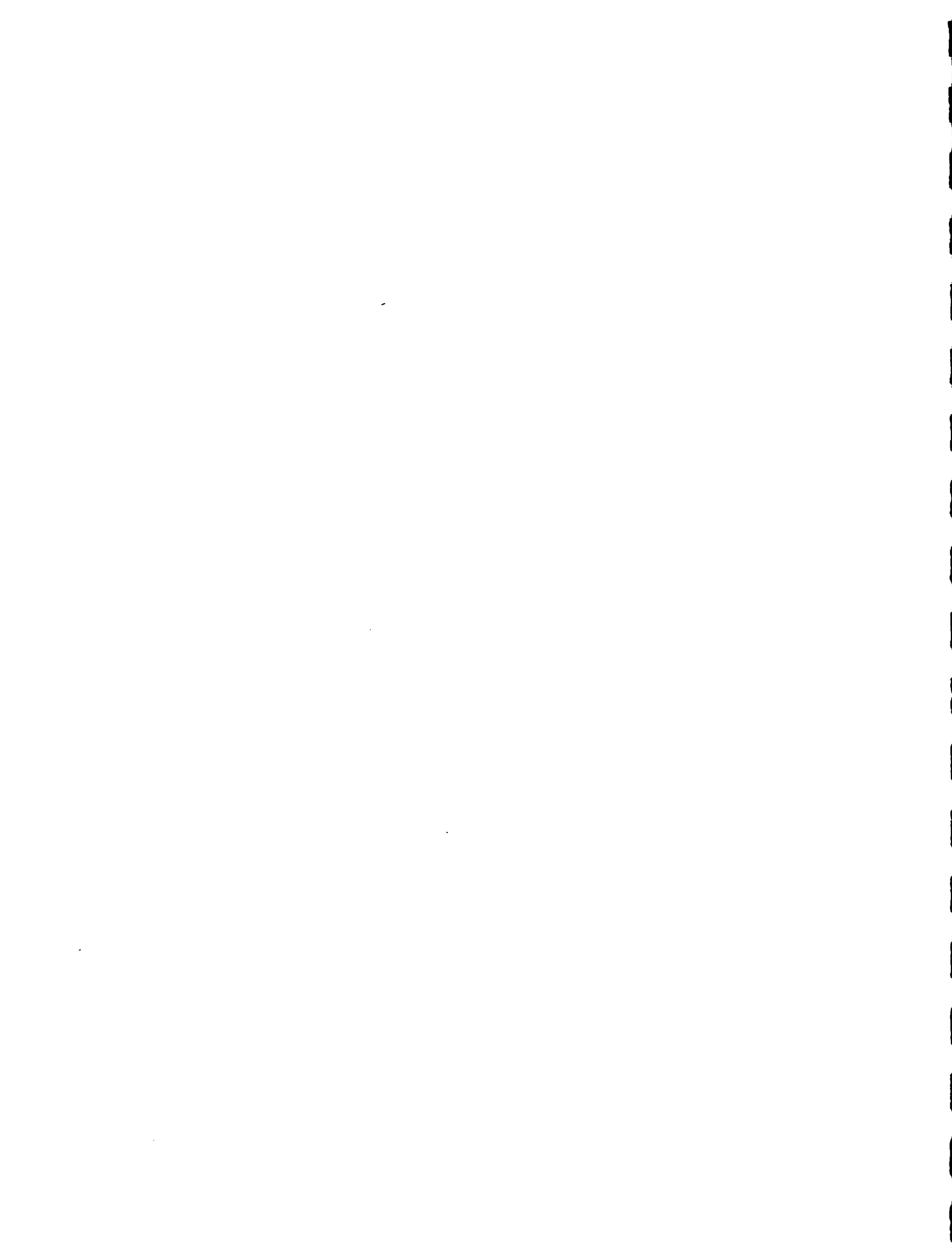
Si con el SAM se demostró que la afluencia de grandes recursos financieros no es condición suficiente para la transformación estructural del sector rural, con el PRONADRI se observa que la transferencia de un mínimo de recursos es condición, no suficiente pero necesaria, para su desarrollo.

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 aún una meta por 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 Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial correspondiente, que conforme a la Ley se están 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.



SINTESIS COMPARATIVA DEL LOS PROYECTOS PIDER, SAM Y PRONADRI.

1. Objetivos.

Los tres proyectos pueden considerarse como de desarrollo rural en cuanto procuran, además del incremento de la producción agropecuaria, el apoyo diferenciado a los campesinos. Es decir, los tres proyectos buscan reducir la desigualdad social promoviendo el bienestar de la población rural de menores recursos.

2. Alcance social y geográfico.

El ámbito de acción y el alcance social y geográfico de cada programa son diferentes. El PIDER pone énfasis en la dimensión regional, el PRONADRI en la sectorial y el SAM pretende tener un alcance nacional.

El PIDER estableció como objetivo principal elevar el ingreso rural, la producción agropecuaria y mejorar los servicios sociales en 20 microregiones del país ubicadas en zonas rurales de extrema pobreza, para extenderse posteriormente a un total de 100 microregiones.

El PRONADRI pretendió actuar en el sector agropecuario en su conjunto y el SAM instrumentó programas de acción no sólo en el medio rural sino también en el urbano, buscando integrar un mejor sistema alimentario en el país.

3. Ambito de acción.

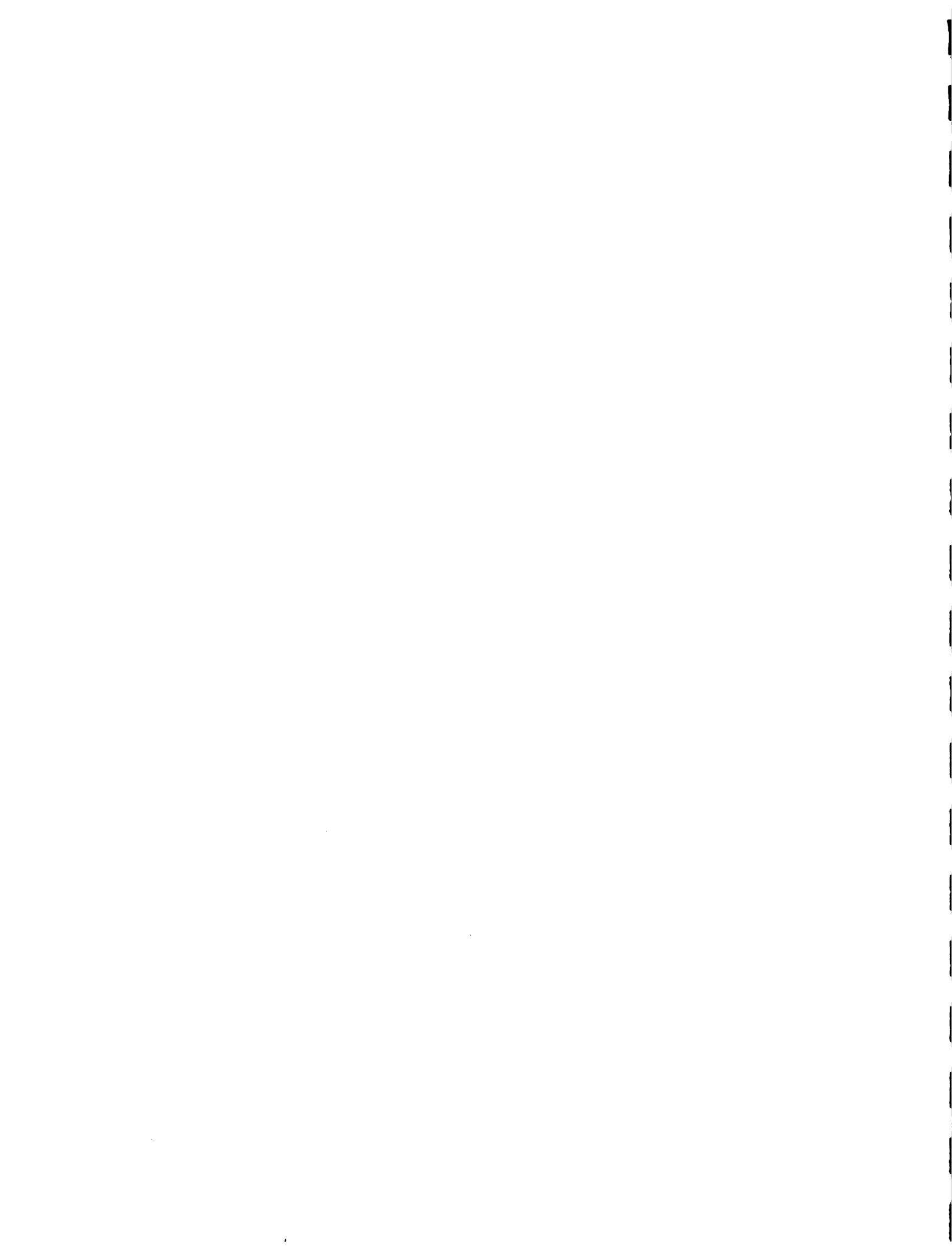
El PIDER se orientó fundamentalmente a la promoción y financiamiento de obras de infraestructura, mientras que el PRONADRI al estímulo económico a los productores agropecuarios y el SAM procuró extender su acción de apoyo y fomento económico tanto a los productores de básicos como a los consumidores de escasos recursos del campo y la ciudad.

El PRONADRI se definió como un programa integral, fundado en el concepto de Reforma Agraria Integral, con lo que se pretendió sumar al objetivo de distribuir la tierra entre los productores y dar seguridad a la tenencia de la tierra en posesión legal, los objetivos de fomento a la producción, al empleo y el bienestar del campesinado.

Por su parte el SAM se definió como un programa totalizador que pretendió abarcar las distintas fases del proceso alimentario: producción, distribución y consumo.

4. Institucionalidad y financiamiento.

En este aspecto se presentan también marcadas diferencias entre



estos programas.

El PIDER es un programa especial, derivado de un financiamiento del Banco Mundial. En su administración y conducción participan algunas secretarías del poder ejecutivo, pero también los gobiernos estatales. Se concebía como un instrumento complementario de la política del gobierno federal hacia el sector rural.

El SAM es también un programa especial, formulado y controlado por una oficina creada "ex profeso" por la Presidencia de la República, que pretende coordinar y orientar la política económica y social hacia el sector, procurando, además, influir de manera decisiva en la orientación general de la política macroeconómica. Participa como opción en la disputa por los excedentes financieros derivados de las exportaciones petroleras -en momentos en que estas planteaban una importante expectativa- pues se ubica en el centro de la redefinición de un modelo de desarrollo nacional.

El PRONADRI es el primer proyecto de desarrollo rural que forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática incorporado a la Constitución mexicana en 1983. En éste se plantea dar coherencia y orientación a la política económica diseñada hacia el sector rural. Lo novedoso de este programa es que involucra en un sólo proyecto la política agrícola y la política agraria de la administración central. Sus recursos financieros son los que normalmente se asignan en el presupuesto de egresos de la federación al sector desarrollo rural.

5. Participación social.

El PIDER logró en sus proyectos específicos una importante participación de los productores, tanto en la determinación de las obras como en la construcción de las mismas. Alcanzó a la vez, cierto grado de descentralización en el manejo de los programas, propiciando la intervención de los gobiernos locales. Sin embargo dicha participación no se consolidó, razón por lo cual la mayor parte de las obras realizadas a través del programa han dejado de funcionar, total o parcialmente, por falta de mantenimiento. Situación que se agudiza al retirarse el financiamiento externo y al disminuir la participación de las comunidades beneficiadas.

De la misma forma tampoco el SAM y el PRONADRI lograron una incorporación plena de los productores en los programas, ya que estos no participan, ni individual ni colectivamente a través de sus organizaciones, en la formulación, instrumentación, evaluación y vigilancia de los programas.

6. Efecto diferenciado.

El SAM es un ejemplo de un programa de desarrollo rural que no logra el efecto diferenciado buscado en favor del sector social, ya que al otorgar grandes subsidios a la producción de granos básicos, principalmente al maíz, logró estimular efectivamente a



los productores y en consecuencia, incrementar los volúmenes de producción. Sin embargo, esto no se tradujo en una recuperación de los niveles de bienestar de la mayoría de la población rural, ya que al otorgar el subsidio preferente a partir del producto y no del tipo de productor, permitió que los grandes agricultores se orientaran a la producción de básicos y captaran la mayor parte de los subsidios.

En este aspecto probablemente el PRONADRI desempeñó un mejor papel al promover las uniones de ejidos y otras formas de asociación de los productores que lograron, al intervenir en otras fases del proceso de transformación y comercialización de sus productos y en la administración del crédito y del seguro agrícola, captar una mayor parte del excedente generado. Aunque debe reconocerse que la mayor parte de estas asociaciones se constituyeron a iniciativa de los propios productores.

Por otro lado, al tener que reducir o eliminar los subsidios que el SAM había establecido, el PRONADRI puso mayor énfasis en la organización de los campesinos, de donde surgieron nuevas agrupaciones integradas principalmente con ejidatarios que poseen tierras de riego, quedando en un segundo plano las conformadas por campesinos de escasos recursos.

Así, el efecto diferenciado de los programas del PIDER es más efectivo y directo, aunque en la mayor parte de los casos poco perdurable.

7. Temporalidad.

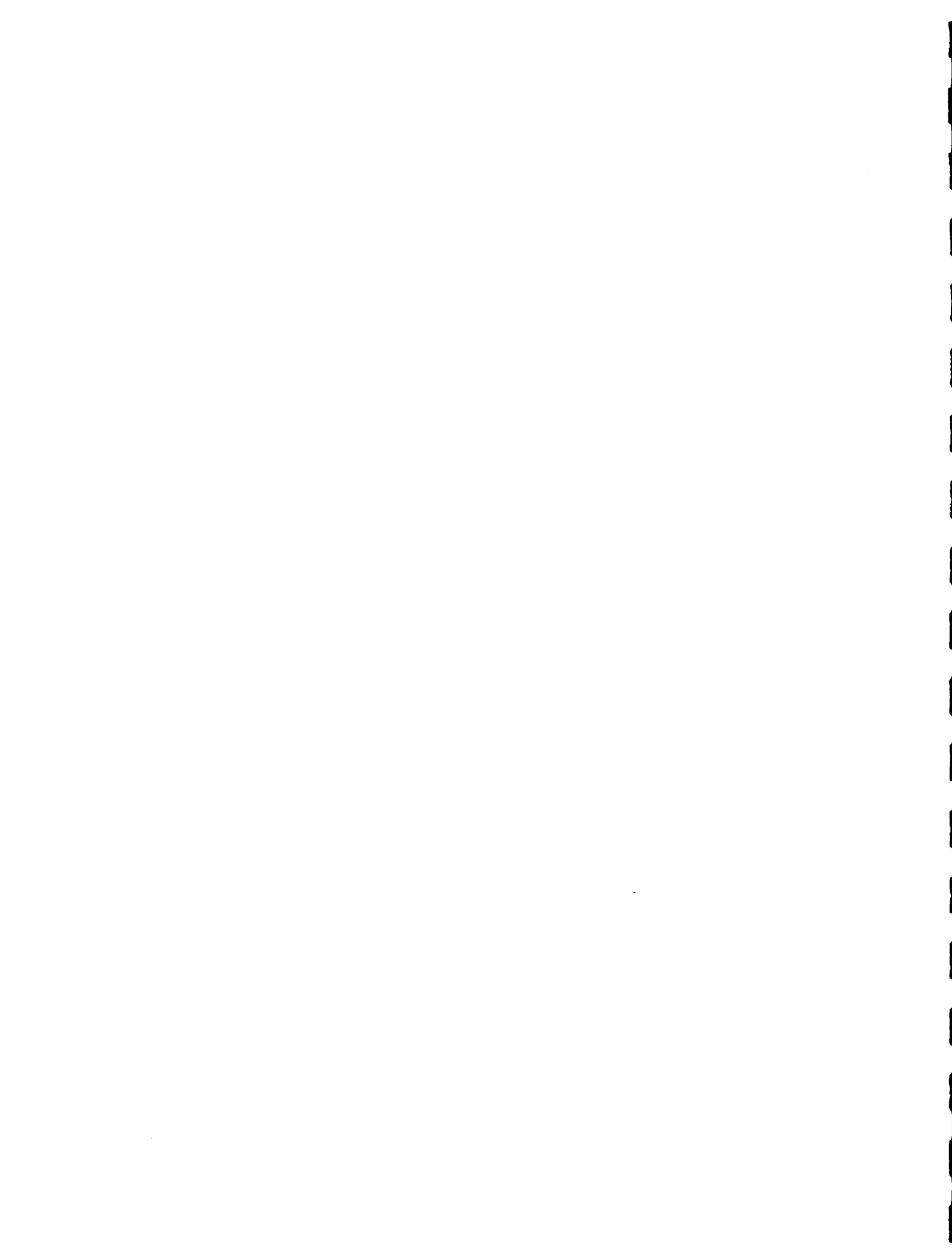
El PIDER es un proyecto ejemplar en este aspecto. Se distingue en México por ser uno de los pocos programas, quizá el único, que trascendió su acción al sexenio en que se instrumentó, lo que obedeció en buena medida a la estabilidad económica del país en esos años. Iniciado en 1973 sus programas prevalecieron hasta 1983, lo que significa que operó durante tres sexenios gubernamentales: el de Luis Echeverría (1973-1976); el de José López Portillo (1976-1982) y durante el primer año del sexenio de Miguel de la Madrid (1983)

En contraparte el SAM operó menos de tres años, por lo cual sus objetivos de mediano y largo plazo no se cumplieron y el PRONADRI, aunque tuvo una vigencia mayor, 1983-1988 tampoco dispuso del tiempo suficiente -ni del apoyo institucional ni los recursos- para el logro de sus objetivos, pese a que la instrumentación del mismo pudo haber sido congruente dado el nivel de organización de los productores incorporados al programa, lo que no sucedió.

Como puede observarse, una de las principales limitaciones de la programación agropecuaria aplicada en México radica, precisamente, en su falta de continuidad. Los planes y programas se cancelan y modifican indiscriminadamente con los cambios de gobierno, lo que no permite que transcurra el tiempo mínimo necesario para la consecución de sus objetivos.



VI. EL PROGRAMA LLUVIA, TEQUIO Y ALIMENTOS.



VI. EL PROGRAMA LLUVIA TEQUIO Y ALIMENTOS.

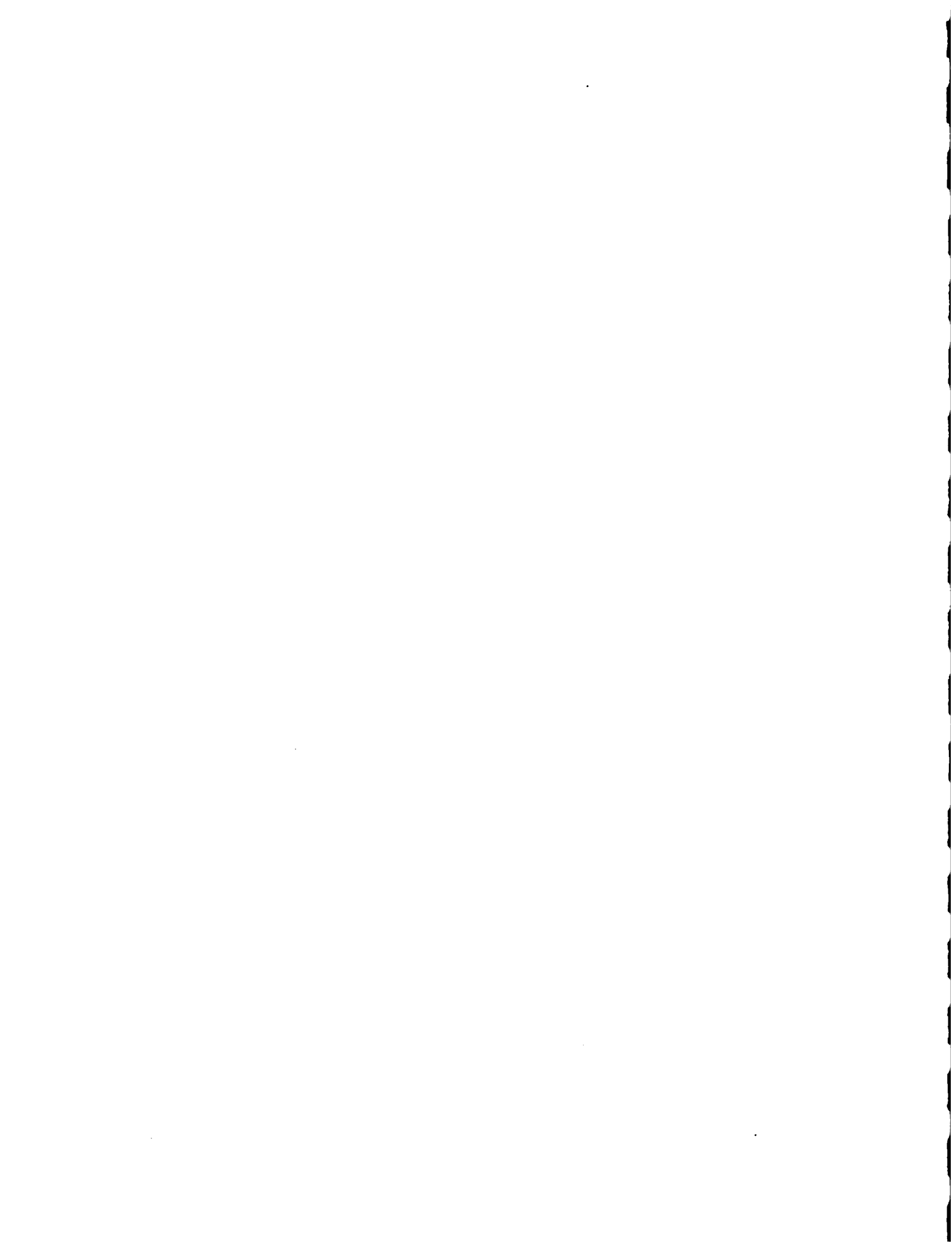
Tras analizar distintas experiencias en la aplicación de programas específicos en el contexto de las diferentes políticas de Desarrollo Rural implementadas en el país, se ha seleccionado el Programa Lluvia. Tequio y Alimentos, implementado por el gobierno del estado mexicano de Oaxaca, en coordinación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Como se apuntó en la presentación del estudio, se optó por este programa específico por las particularidades que presenta en torno a la integración y participación de las comunidades en su diseño e implementación, así como por el propósito, establecido como objetivo e instrumento del mismo, de rescatar las formas tradicionales de gobierno, de trabajo colectivo y organización para la realización de obras de beneficio común de los grupos étnicos asentados en esta región.

Con Lluvia, Tequio y Alimentos, programa iniciado en abril de 1987, se intenta recorrer un nuevo camino para enfrentar el viejo problema de escases de agua en la región que ha agudizado la pobreza, desnutrición, marginación y rezago social de sus habitantes. (34)

Siendo la mixteca una región sumamente erosionada y sin alternativas de desarrollo en el corto plazo, el camino propuesto por este programa, pretende la modernización y progreso de los pueblos inscritos en la zona en función de sus necesidades, recursos, conocimientos y medio ambiente; y de las formas tradicionales de organización y trabajo comunitario, particularmente del "tequio".

El programa pretende acopiar y aprovechar al máximo el agua de lluvia, a través del trabajo colectivo voluntario, no remunerado, para aumentar la producción y la productividad en la obtención de alimentos.



Conviene señalar que en la región y específicamente en los grupos étnicos que en esta se encuentran asentados, prevalecen distintas prácticas de trabajo comunitario entre las que destacan:

La guetza o guelaguetza.

Consiste en la ayuda mutua que varios amigos o parientes hacen para construir una casa habitación o alguna obra de interés personal, la cual se realiza bajo el entendido que posteriormente el beneficiario de la fuerza de trabajo aportada, realizará la misma tarea en favor de quienes lo auxiliaron.

Es de carácter personal o de grupo, aunque un mismo individuo puede participar en uno o más grupos. El beneficiario de la fuerza de trabajo, retribuye el apoyo con comidas y bebidas.

Existen otras variantes de esta práctica con propósitos sociales que se aplica para festividades no religiosas, en la que amigos o parientes hacen diferentes aportaciones en especie, las cuales son registradas por el anfitrión para retribuir las de la misma manera posteriormente.

Otra forma de guetza se utiliza para actividades productivas, en la que algunos productores se apoyan reciprocamente para las distintas labores que requiere el cultivo.

La cooperación.

Es un aporte en especie y en trabajo sin retribución. Se aplica por lo general durante la actividades religiosas.

La forma más generalizada de cooperación opera a nivel de contribuciones en dinero o trabajo voluntario establecidas por las autoridades religiosas o del Ayuntamiento, y son solicitadas tantas veces como celebraciones se presenten, y

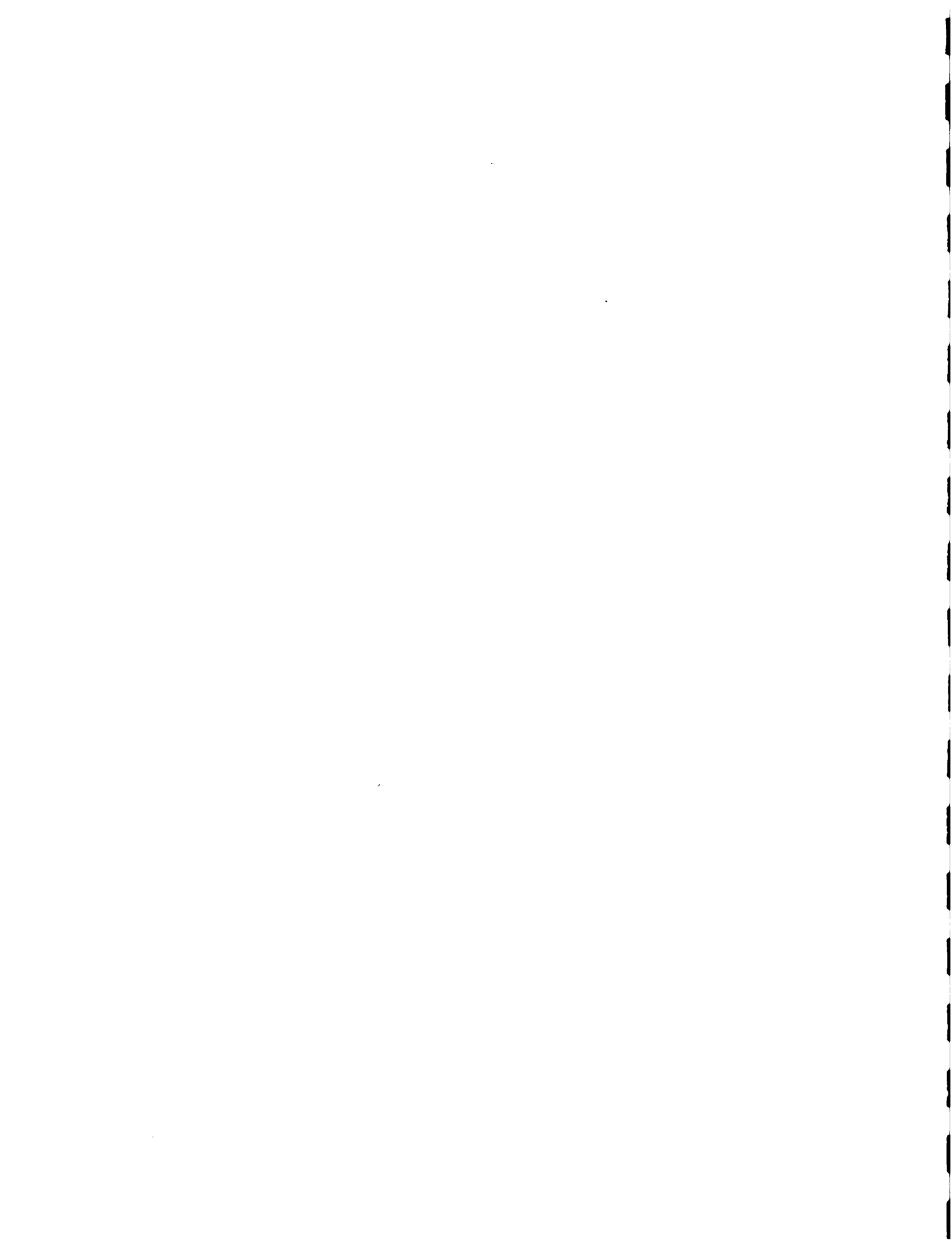
El tequio.

Como se señaló, es un aporte de trabajo gratuito para obras de interés social del pueblo o de un conjunto de pueblos. Representa la forma de trabajo comunitario más importante, a partir de la cual las comunidades han desarrollado su escasa infraestructura.

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

EL PROBLEMA : LA POBREZA

La cultura mixteca fue una de las más importantes del mundo prehispánico. Esta floreció entre los años 1500 A.C. y 1500 D.C., a lo ancho de 40 mil kilómetros cuadrados que hoy comprenden el



sur del estado de Puebla, el estado de Guerrero y la zona montañosa noroccidental de Oaxaca. (35)

La cultura mixteca alcanzó un gran avance en las ciencias exactas como la astronomía y las matemáticas. Desarrolló complejos sistemas 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 arábigos 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 (*penicillium*) para evitar infecciones, del cual, años después Fleming obtuvo la penicilina. Cuidó de la abeja y aprovechó numerosas semillas, plantas, frutas y árboles, de los que extrajo bálsamos, gomas, perfumes y tintas.

Los mixtecos conocieron la minería y la metalurgia. 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 ellos los texcocanos y los aztecas.

CARACTERÍSTICAS Y POTENCIALIDADES DE LA REGION.

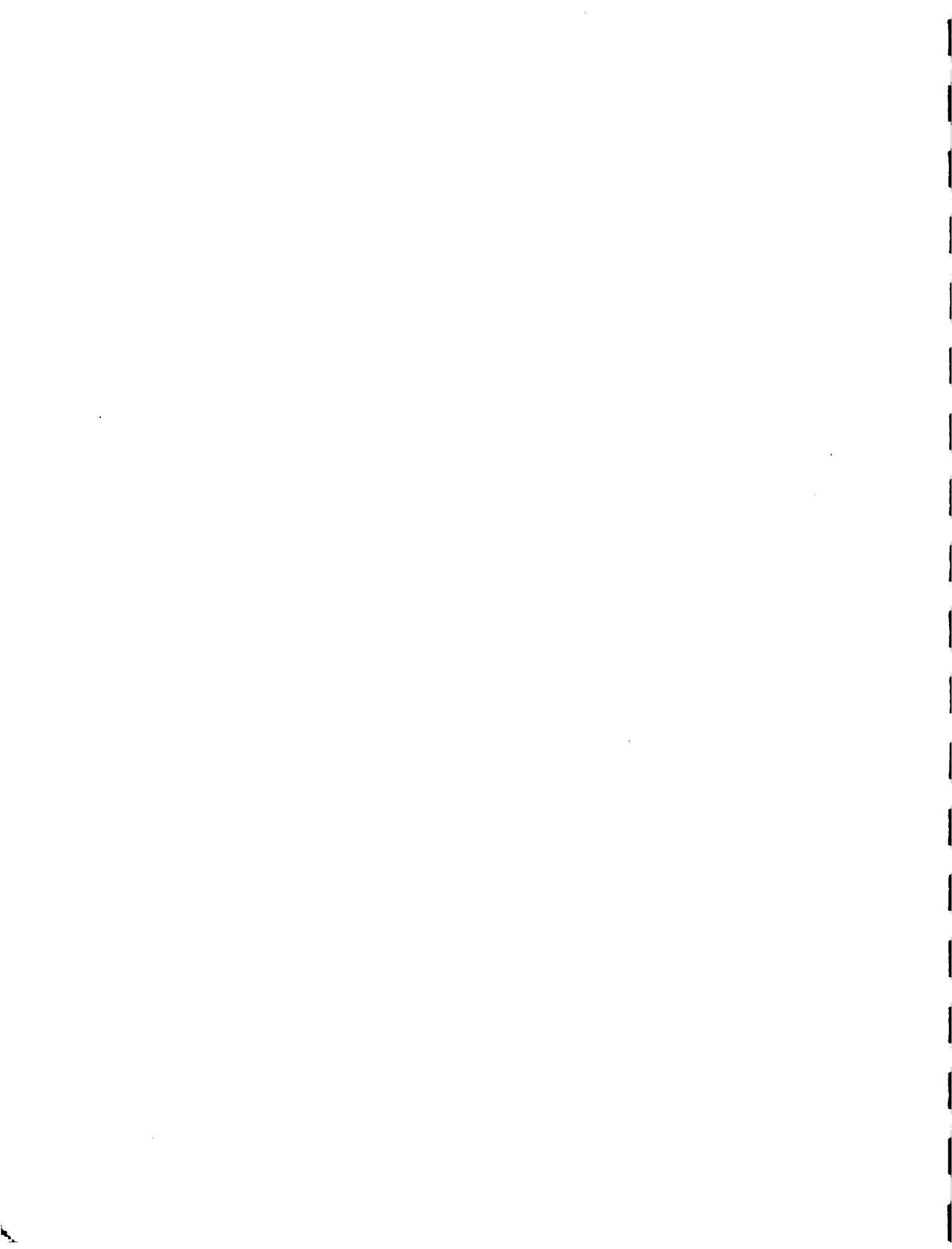
Sin embargo, a pesar de tan esplendoroso pasado, la mixteca oaxaqueña padece hoy un dramático presente de pobreza extrema.

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

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.

Situada al noroeste del estado, la mixteca oaxaqueña se localiza en la zona montañosa noroccidental del estado de Oaxaca. Ocupa una extensión de 6 mil 333 kilómetros cuadrados, que representan en 16 por ciento de la superficie de la entidad y comprende los distritos de Coixtlahuaca, Nochixtán, Silacayoapan, Huajuapán, Juxtahuaca, Teposcolula y Tlaxiaco, que integran las mixtecas alta y baja, donde moran cerca de 600 mil habitantes, aproximadamente el 17 por ciento de los oaxaqueños. (36)

La población se concentra en 155 municipios y unas 770 comunidades, predominando en un 90 por ciento la población dispersa. La composición étnica es en su mayoría la representada por el grupo mixteco, sin embargo en la región residen también comunidades triquis, nahuas y chochos.



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 época de lluvias erosiona 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 producir solamente 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.

Simultáneamente, 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, agravándose el proceso con la crisis económica reciente, expresada en mantenimiento exiguo de las obras derivado de créditos restringidos.

La tierra se pulveriza, hasta conformar un minifundio masivo de 120 mil parcelas 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.

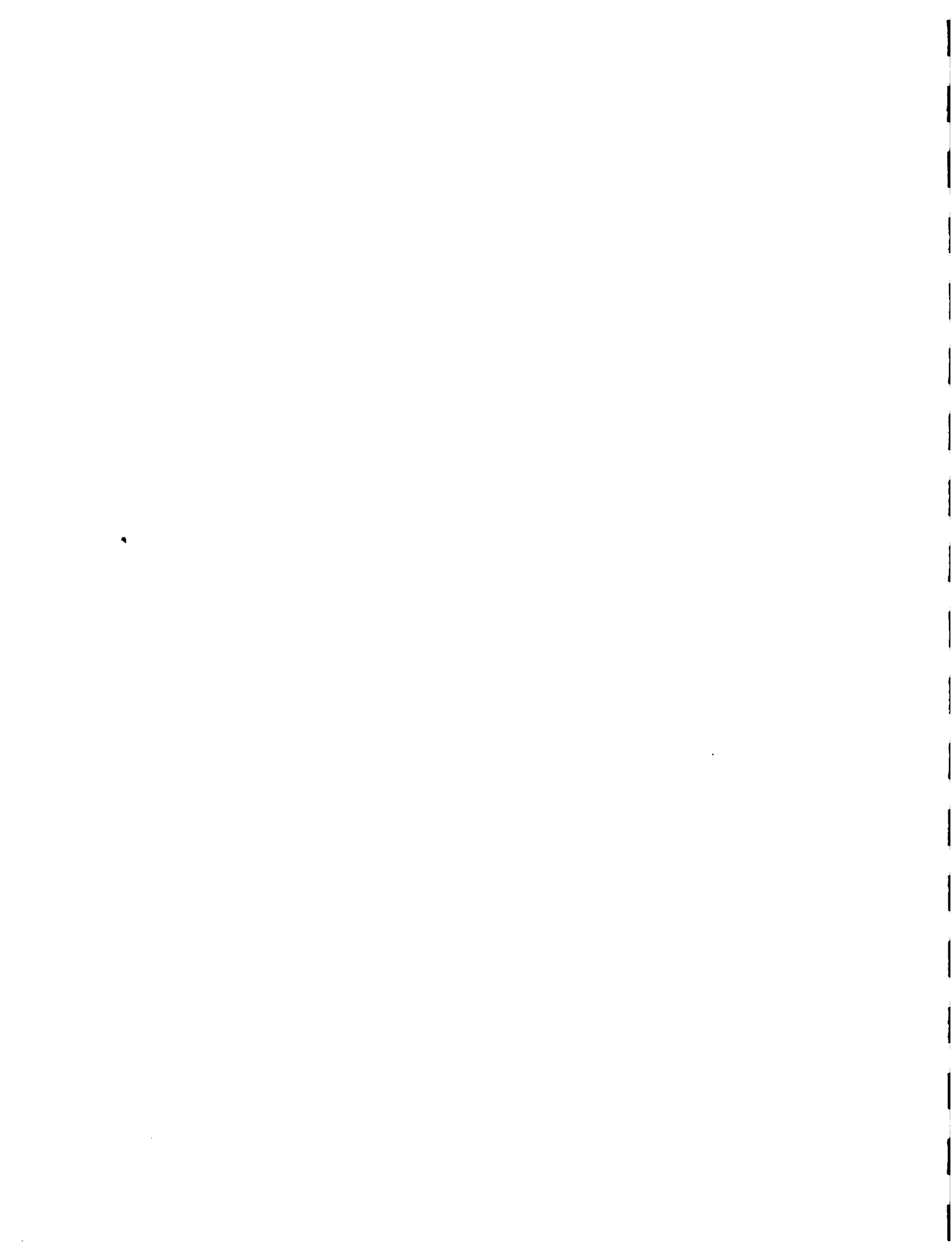
Los productores de temporal, que usufructúan el 99 por ciento de la superficie cultivable, trabajan en promedio una o dos hectáreas de maíz al año, con rendimientos entre 300 y 400 kilogramos por hectárea en épocas de buen temporal. En épocas de temporal seco se cosecha sólo el 20 por ciento de la superficie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

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

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 capita nacional es de 2 mil dólares al año. El 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 proteínas 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 asistenciales 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 monolingüe y 50 por ciento analfabeta. Solamente la mitad de quienes ingresan a la escuela terminan la enseñanza primaria.

El mercado de trabajo descansa fundamentalmente en las explotaciones de temporal. De estas unidades salen la mayor parte de los jornaleros que entran al mercado de trabajo. Las pequeñas explotaciones de riego, aunque cultivan productos comerciales son también, en menor medida, fuentes de expulsión de jornaleros en algunas épocas del año.

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 la industria de la construcción, a la zafra en las entidades de Veracruz y Morelos, al corte de algodón a Sonora, a la pizca de tomate en Sinaloa y Baja California y en general a las regiones de agricultura moderna y empresas maquiladoras del país, y destacadamente hacia los Estados Unidos, donde en algunas ciudades se han creado colonias de mixtecos (Los Angeles, San Diego, Chicago) y Canadá.

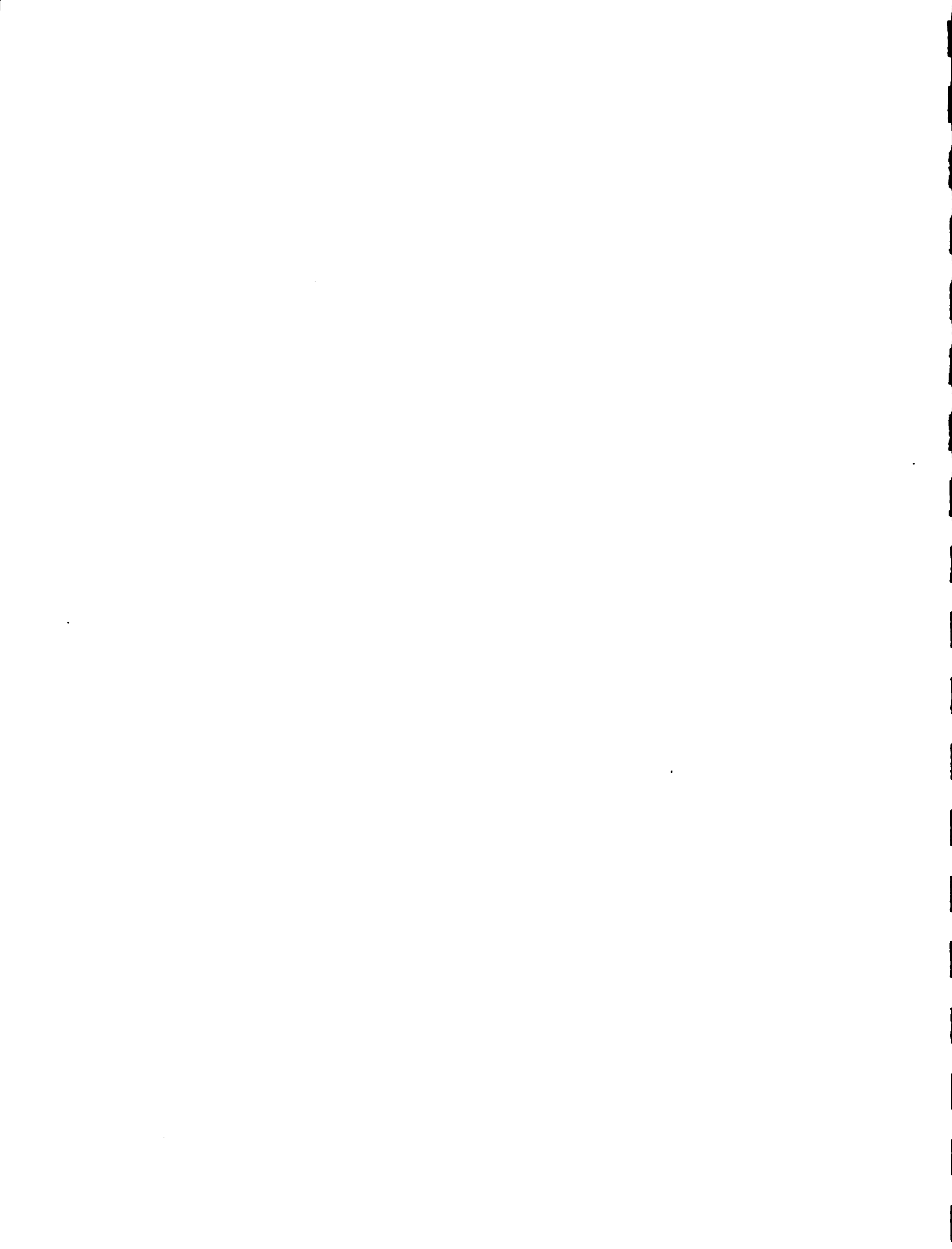
En Oaxaca, la tasa de natalidad es superior al 3 por ciento anual. Sin embargo el crecimiento real de la población es apenas del 0.75 por ciento al año, siendo la emigración neta del orden de 1.4 por ciento.

Este perfil, válido para la entidad, se acentúa 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 únicamente tres permanecen en la región (37)

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 limítrofes, 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 oaxaqueña 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 después. (38)

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 inglesa después y por último de 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 persecución 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 de la 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 tradicionales de la economía campesina, imponiendo estilos de organización y producción ajenas al sentir del productor rural.

Como señalara recientemente un indio 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". (39)

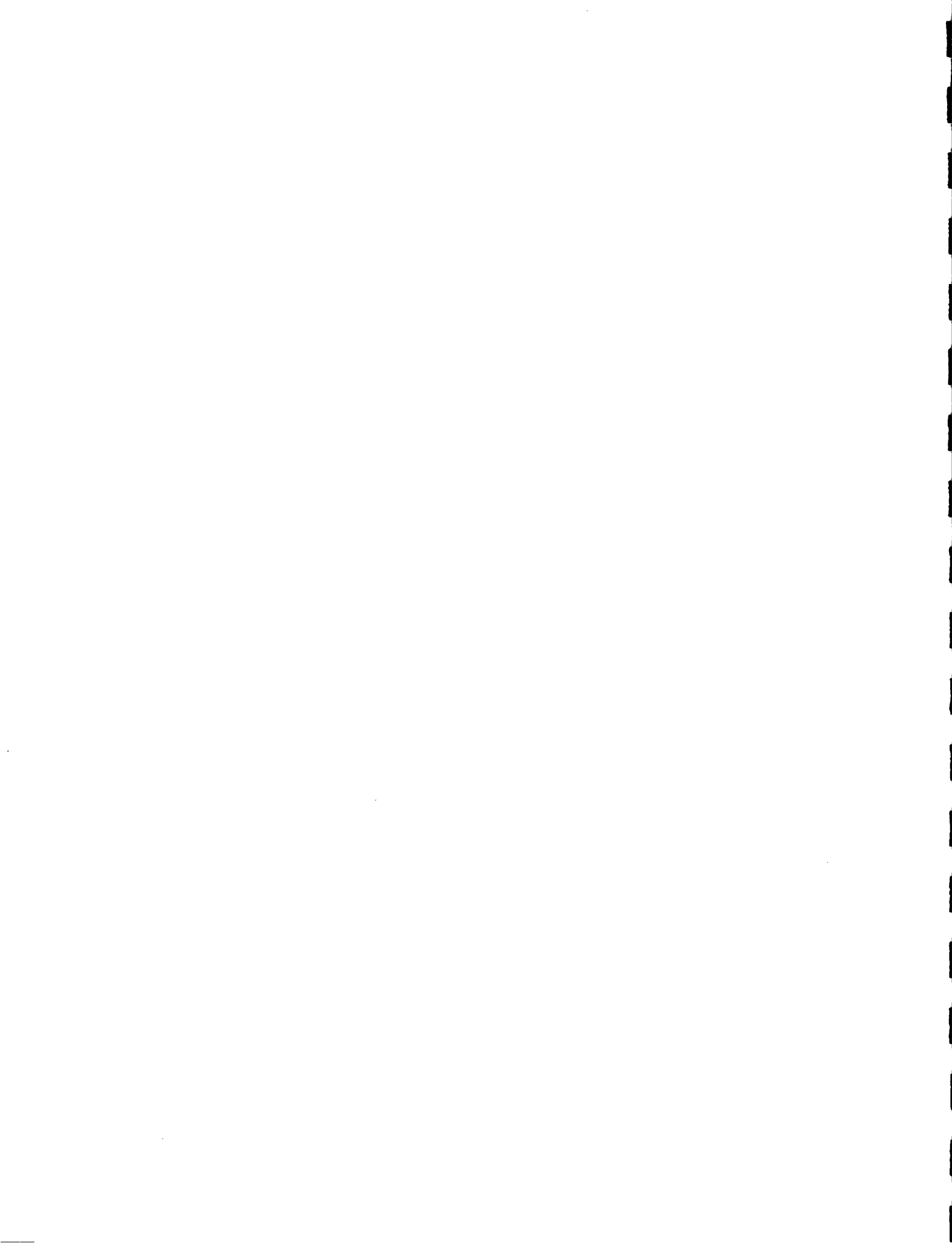
ANTECEDENTES EN LA IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL EN LAS MIXTECAS.

EL PROGRAMA DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

La mixteca oaxaqueña ha sido objeto de diversas políticas y programas de desarrollo rural que no han tenido éxito.

Ya desde 1973 en la región de Huajuapán de León, se implementó un programa apoyado por el gobierno federal denominado de "Desarrollo Rural Integral" (DRI), que hasta 1984 acumuló un presupuesto cercano a los 2 mil millones de pesos (833 millones de dólares).

Este programa centró sus actividades en el impulso a la instalación de granjas y la asesoría a huertos hortícolas, alcanzando en los inicios de 1984 una cobertura de mil 89 beneficiarios; 80 por ciento de los cuales establecieron granjas avícolas y el resto porcícolas.



Por lo general este programa no invirtió fondos en los huertos hortícolas, sino que apoyó acciones con los fondos de los productores, al tiempo que no logró avanzar en el rompimiento del intermediarismo, el alquiler de tierras ni el proceso de subdivisión de las pequeñas parcelas de riego en esa región.

El DRI se financió principalmente con recursos del PIDER; posteriormente fue apoyado fuertemente por la Comisión para la Planeación y Atención a las Areas Marginadas, (COPLAMAR) a través del Instituto Nacional Indigenista (INI) y finalmente fue apoyado por el gobierno de Oaxaca.

Desde su inicio el programa se planteó como una opción institucional ante las entidades federales que operaban en la región y se definió como integral pues pretendió cubrir diferentes necesidades del campesinado, a partir de la observación multidisciplinaria de las familias.

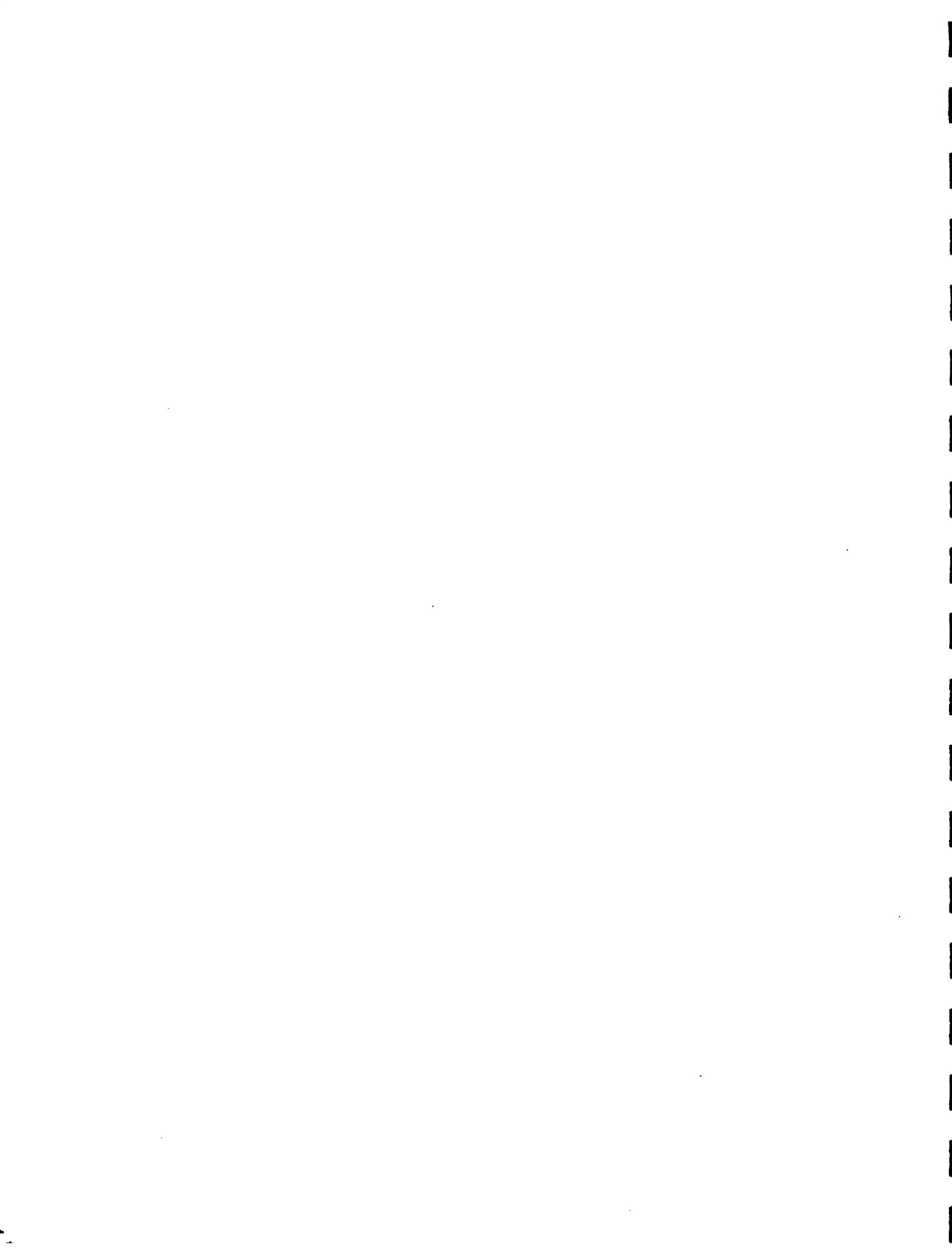
Esto significó, de acuerdo a la propia evaluación oficial, que para distribuir las inversiones se tomara en cuenta los requerimientos inmediatos de los campesinos, sin articular las peticiones a una estrategia global para la región, por lo que después de 10 años, la línea fundamental del programa se redujo a la promoción de las grandes granjas avícolas.

Paralelamente, a la limitación en las actividades productivas, se sumaron otros problemas como la ausencia de una organización democrática en las comunidades involucradas en el programa, pues la incorporación a las acciones se centraba en algunas familias de cada comunidad, las que participaban generalmente como asalariados, lo que ahondó la división en las comunidades, al tiempo que los beneficios se concentraron en los principales socios de las cooperativas.

Para ejecutar este programa, se integró un cuerpo administrativo con más de 150 técnicos y personal administrativo, quienes contaban con abundantes medios de transporte, comunicación y registro.

Las inversiones se canalizaron a "fondo perdido", estableciendo como aportaciones de los beneficiarios la fuerza de trabajo. En los programas productivos la infraestructura era gratuita; el programa DRI entregaba el capital circulante mediante la formación de un fondo común entre los socios, dejando una parte para la capitalización y el resto se distribuía entre los participantes proporcionalmente al trabajo aportado.

Conviene anotar que si bien el programa entendía la aportación de esta fuerza de trabajo como recuperación del tequio, es decir, como un aporte gratuito a obras de beneficio común, lo cierto es que se trataba de una cooperación generalizada en la que quien aportaba su trabajo esperaba recibir una remuneración personal proporcional, que de hecho solo llegaban a recibir quienes se constituían como grupo de socios, lo que provocó que en algunas



poblaciones se presentaran síntomas de desaparición del tequio tradicional.

Por otro lado, el programa presentó mayores limitaciones en su propia concepción, pues partía del supuesto de que el campesino no puede manejar las diversas actividades que integran el proceso productivo, ni siquiera en el mediano plazo, de lo que se derivó un sistema de control y administración burocrático de las granjas, la comercialización de aves, la compra de insumos, la asistencia técnica, el manejo de transportes y de los fondos campesinos. Al tiempo que no se capacitó a las comunidades para el manejo de sus empresas y su integración horizontal, quedando en manos de los técnicos del DRI el manejo del programa y de las cooperativas.

Así, de acuerdo a la evaluación que de este programa se hace en la justificación del Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja 1984-1988, formulado por los gobiernos federal y del estado de Oaxaca, "...la separación entre la organización para el trabajo y la organización para la gestión de la empresa campesina, resulta contradictoria con el espíritu de desarrollo rural concebido por el Plan Nacional de Desarrollo, provocando la concentración permanente de las decisiones e instancias administrativas que suplen la voluntad de los campesinos".

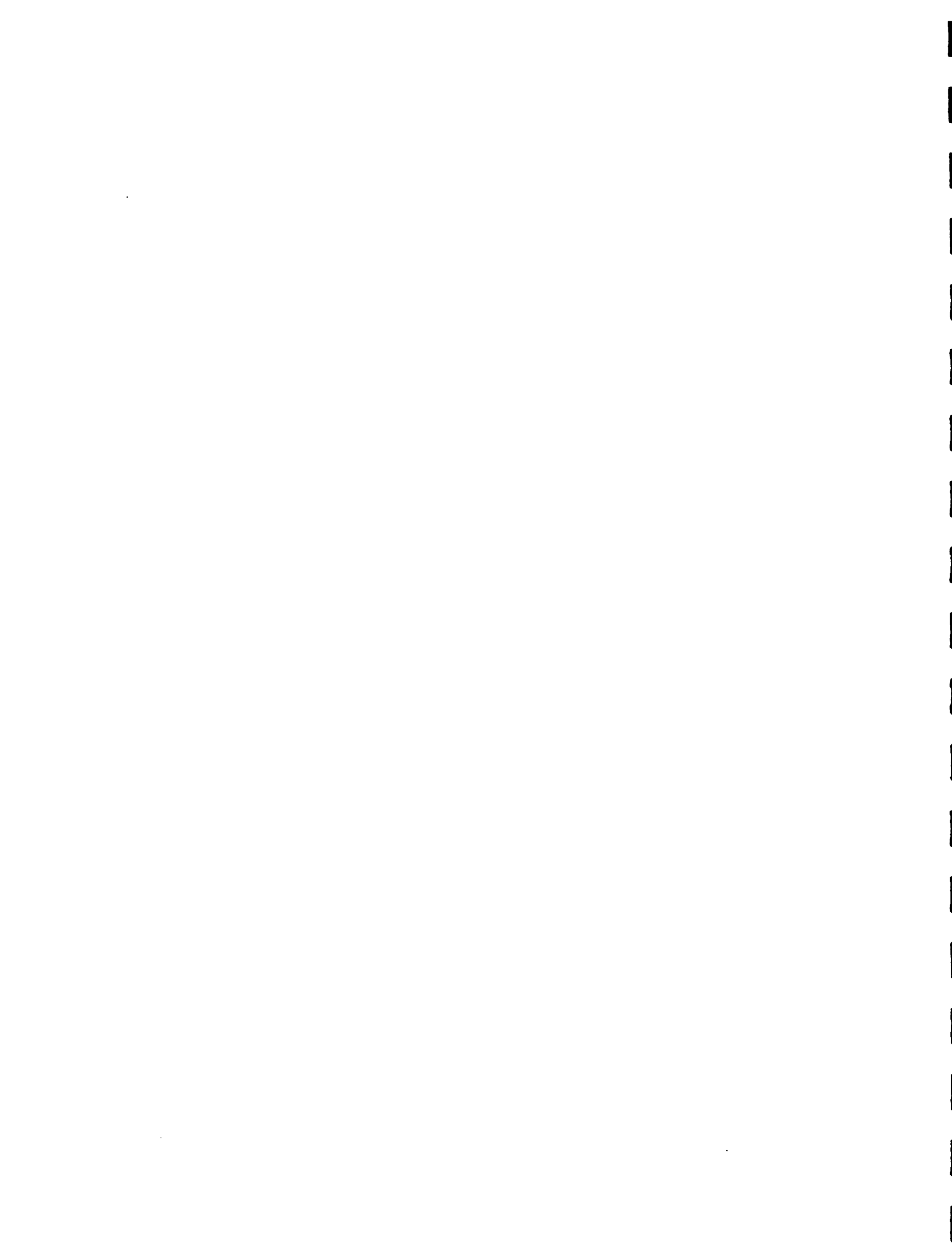
"El desarrollo rural de una región no puede quedar en asociaciones no estructuradas legalmente con presupuesto público y que operan en la práctica como organizaciones privadas, por bien intencionados que pudieran ser. Se debe lograr a mediano plazo una relación abierta y formal entre los campesinos organizados y el Estado, de igual a igual y no de una entidad que administra primeramente los negocios campesinos de arriba-abajo y con escasa participación gestonaria de éstos. (40)

EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL DE LAS MIXTECAS OAXAQUEÑAS ALTA Y BAJA 1984-1988.

A diferencia de su antecesor el Programa DRI para las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja 1984-1988, es resultado de un proceso de consulta promovido por el Poder Legislativo Federal en la región.

Este programa se comprometió a buscar el retorno de la región a una situación de mayor equilibrio entre la población y su entorno natural, en donde la primera alcanzaría mayores niveles de empleo y bienestar, a partir de una explotación racional de los recursos naturales.

Para ello, el programa se propuso en una primera etapa frenar el proceso de degradación natural y revertir su tendencia mediante una diversificación de las actividades económicas. Lo que debería ir acompañado de un inmediato mejoramiento de las condiciones de vida en la población asentada en la zona. Para lo que se propuso



como metas:

1. Mejorar las condiciones de ingresos y trabajo de 10 mil personas subempleadas y generar 5 mil nuevos empleos anualmente.
2. Recuperar en 80 por ciento el aprovechamiento de la superficie existente y ampliar la superficie de riego en 18 mil hectáreas.
3. Aumentar en 70 por ciento los ingresos brutos reales de las familias.
4. Elevar la dieta alimenticia a los mínimos recomendados de calorías y proteínas, y
5. Consolidar o establecer organizaciones de base de acuerdo a la Ley para los 236 núcleos agrarios y estructurar las organizaciones superiores que demanden las asociaciones de base.

Con este último punto se pretendía ser coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que establecía que para instrumentar la política agraria era necesario "partir de un concepto de organización integral, en donde ésta constituya la línea central de desarrollo rural. La organización habrá de ser única, con propósitos múltiples para programar, distribuir, comercializar, promover la utilización eficiente de todos los recursos disponibles y mejorar el bienestar de los núcleos campesinos organizados".

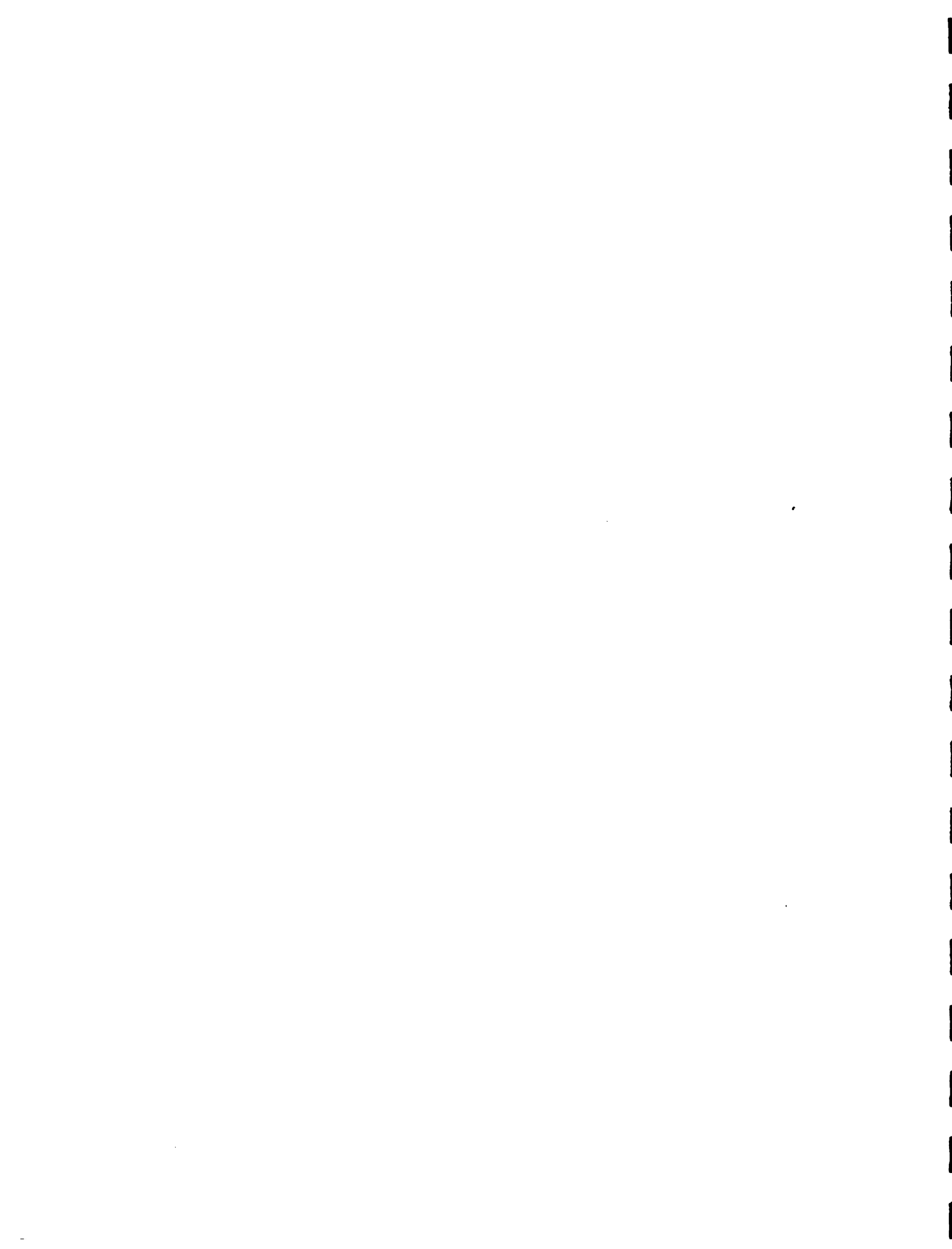
En este sentido, el Programa para las Mixtecas Oaxaqueñas planteó lograr la organización de la comunidad agraria a través de procesos autogestionarios en dos niveles:

- A) El básico o local, en ejidos o comunidades, entre minifundistas y campesinos sin tierras, y
- B) El regional, integrado por formas asociativas de nivel superior (uniones de ejidos y/o asociaciones rurales de interés colectivo).

Esta organización se concibió como independiente y autogestionaria, ya que "descansará en la participación de los integrantes, en la toma democrática de decisiones y en la rotación preestablecida en los puestos de mando".

El proyecto estableció además, que sólo se podrían integrar organizaciones respetando los diferentes tipos de tenencia de la tierra; la máxima autoridad residiría en las Asambleas Generales; la comunidad seleccionaría democráticamente las alternativas que le permitirían rescatar sus valores y estructuras tradicionales de organización; definiría los programas de rehabilitación y productivos y, una vez establecido el proyecto, definiría los reglamentos generales y específicos que se requiriesen.

A su vez, el estado se comprometía a coordinar los diversos



programas regionales, de los gobiernos federal y estatal, a partir de un mecanismo de "ventanilla única institucional" regido por el Subcomité Regional del programa dependiente del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) del estado de Oaxaca, el cual estaría integrado por un representante de cada una de las instituciones y programas sustantivos que operaban en la región y dos representantes campesinos de cada uno de los distritos de las Mixtecas Alta y Baja, los cuales "en conjunto" tenían derecho a voto.

Sin embargo, en lo que toca a 1986, las inversiones oficiales alcanzaron un total de 2 mil 794 millones de pesos (1.165 millones de dolares), provenientes de las aportaciones del Convenio Unico de Desarrollo (1,727.5 millones de pesos) y de un presupuesto adicional aportado por el programa (1,067 millones más). (41)

Por razones que no se explican, el Programa no desglosa el presupuesto correspondiente a la primera partida, sino se limita a afirmar que en el área productiva, las mayores cantidades se destinarían a la manufactura y comercialización de artículos de palma y fibra sintética; al incremento y capitalización de la agricultura de riego; a la ganadería, las tierras de temporal y a la rehabilitación de superficies boscosas.

De acuerdo con el desglose del presupuesto adicional, las inversiones en cada uno de estos rubros serían: para la manufactura de palma, 179.6 millones; para la superficie irrigada, 158.2 millones; para ganadería, 80.5; agricultura de temporal, 37.6 y aprovechamiento forestal, 33.7 millones.

De esto se desprende una contradicción con los propósitos planteados en el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) vigente en esa fecha, en el sentido de buscar la autosuficiencia alimentaria por la vía de apoyar preferentemente la agricultura de temporal productora de alimentos básicos, pues se destinan a las áreas de riego dedicadas a cultivos comerciales hasta cuatro veces más recursos que a las áreas de temporal.

Lo que se confirma al examinar las inversiones destinadas al área social, cuyos montos mayores fueron absorbidos por las tiendas y almacenes establecidos por DICONSA (filial de CONASUPO), ya que se destinaron a abasto comunitario 260 millones de pesos; a agua potable y vivienda, 69.9 millones; educación, 68.3 millones, y para desarrollo de la comunidad, 16.2 millones de pesos.

Esto impidió recuperar la producción en las áreas de temporal, por lo que el programa se vio obligado a canalizar recursos a la adquisición de alimentos, particularmente de granos básicos, que se importaron de los Estados Unidos. A lo que se agregaron la restricción de recursos y el impacto de las políticas de ajuste que impidieron la consecución del programa, el que se redujo más a propósitos y enunciados de orden político, que a acciones concretas que repercutieran en el mejoramiento de las condiciones de vida en la región.



Sin embargo, hay que reconocer como un elemento novedoso de este Programa en el diseño de la política agraria del régimen, el énfasis que hace de los aspectos organizativos.

Como se señaló anteriormente, para recibir los beneficios del programa, los productores debían organizarse de manera "independiente y autogestionaria", lo que se expresó también en la asignación presupuestal, pues al área programática de apoyo se canalizaron 50.8 millones a las tareas organizativas y de promoción.

Las tareas de organización no sólo recibieron así casi el doble de los recursos destinados a la agricultura de temporal, sino que además, el Programa especificó que "Los presupuestos prioritarios son los que se destinarán a la organización de las comunidades, tanto para que realicen su autodiagnóstico de desarrollo integral, como para hacer posible su participación en los foros de programación y evaluación del Programa a nivel distrital y regional. Los fondos apoyarán, en primer lugar, a los promotores seleccionados para iniciar y orientar estas actividades fundamentales en las subregiones prioritarias; se les apoyará para que puedan movilizarse y desarrollar un trabajo de mayor prioridad; en un segundo momento, ayudarán a superar gastos de transporte y asistencia a los representantes campesinos".

Sin embargo, esta especie de "organización forzada" se tradujo en la constitución de una burocracia específica para integrar la "organización autogestionaria", encargada de administrar los recursos que se destinaron al desarrollo rural. Lo que volvió inoperante la estructura institucional e inhibió a otras formas de organización, particularmente a los municipios y las organizaciones comunales.

Lo mismo sucedió en la esfera gremial, ya que las organizaciones oficiales, en especial la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y sus similares dentro del partido en el gobierno, orientaron los recursos recibidos más que a la esfera productiva, al proselitismo electoral.

En esas condiciones, el planteamiento "autogestionario" fracasó al pretender su promoción, condicionando la entrega de recursos y subsidios para la producción, a la adopción de formas preestablecidas de organización, ajenas, las más de las veces, a las tradiciones de las comunidades, y al hacer de las que lograron constituirse, instrumentos de trabajo electoral.



LLUVIA, TEQUIO Y ALIMENTOS.

En este contexto y frente a la necesidad de aumentar la producción de alimentos, elevar el empleo, recuperar los recursos ecológicos y lograr el arraigo de las comunidades mixtecas, el gobierno del estado de Oaxaca, planteó 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 PNUD-OIT-Gobierno del Estado de Oaxaca, lo que dió como resultado el Programa Lluvia, Tequio y Alimentos.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA.

El programa se propuso la consecución de los siguientes objetivos:

A) La realización de diversas obras de pequeña irrigación alimentadas por el agua de lluvia o pequeños escurrideros en la región 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 participación de las 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 industrializados (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, materiales de construcción que existan en la localidad y herramienta disponible.

La comunidad nombra un Comité de Obra, responsable de organizar los tequios, el traslado 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 autoridades respectivas.

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

Los técnicos tienen la función de brindar asesoría 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 individuos aislados. Los acuerdos al respecto se toman en asamblea.

Los campesinos deben aportar tequio suficiente, segun el tipo de obra, para 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 Huajuapán 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 secretaría 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.

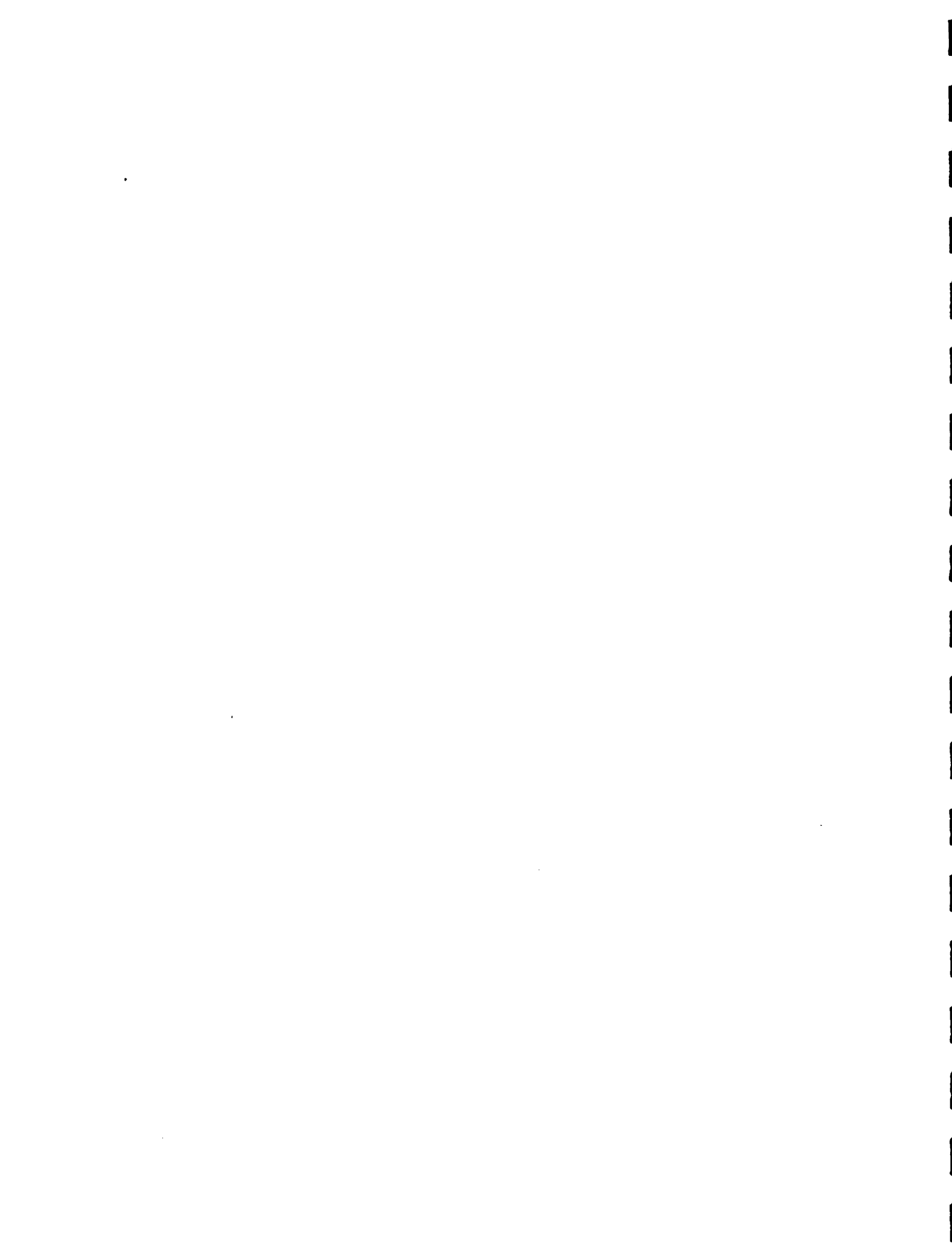
La comunidad se hace responsable de organizar el mantenimiento y funcionamiento de las obras, de acuerdo a los fines establecidos.

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 solo 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 tierras, 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 están mal distribuidas en relación a las necesidades de los cultivos.

Así, en la región son pocas las áreas de cultivo compactas, que permiten la construcción de medianas y grandes presas, y la mayor parte de las 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 hidráulica para la región, consiste en el incremento de la superficie de riego mediante dos tipos de obras:

- A) Medianas y grandes presas de contención de agua, y
- B) Perforación de pozos profundos.

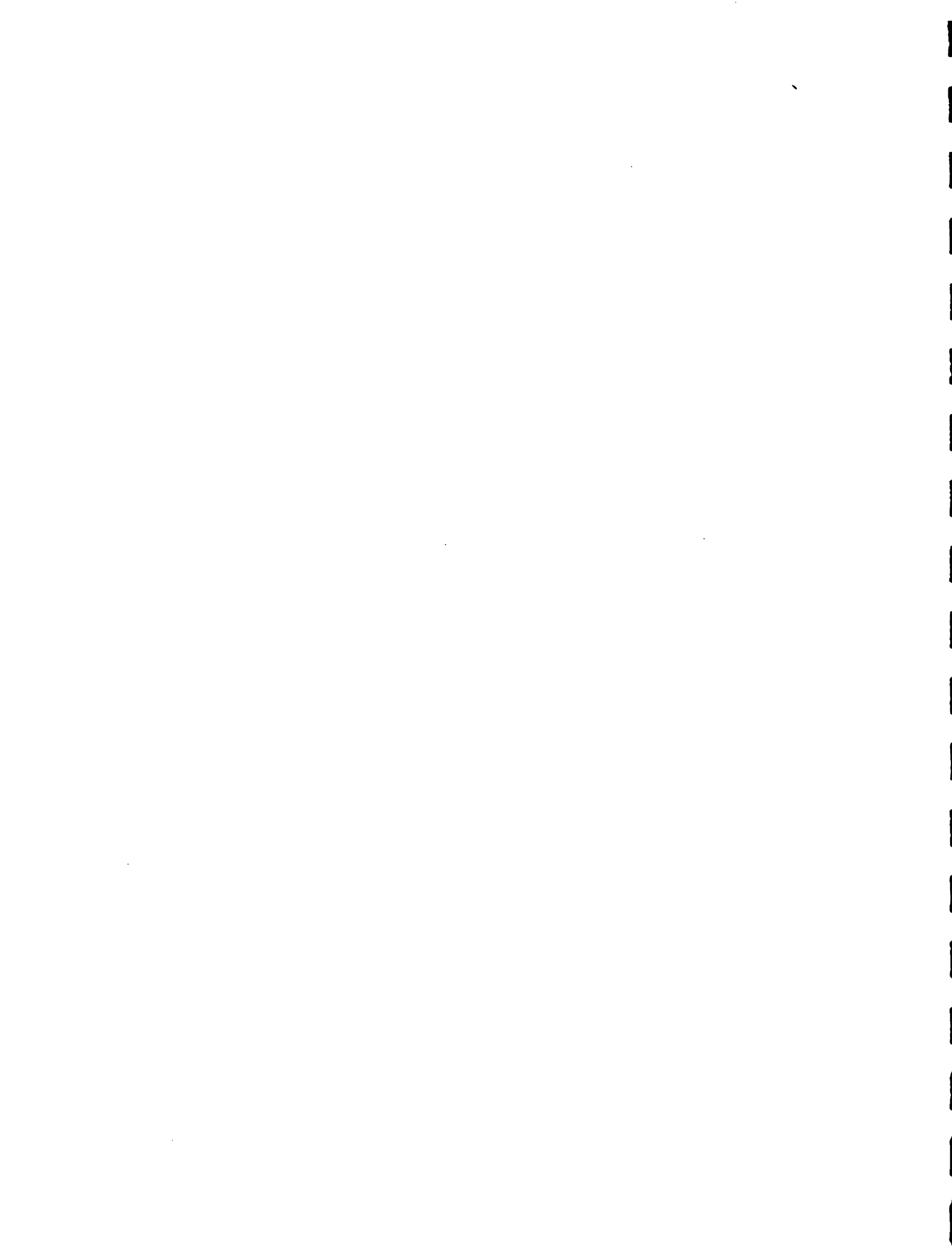
Ahora bien, las posibilidades de grandes presas en la mixteca son limitadas y de alto costo, debido a la escasez de tierra y las abundantes montañas. Por su parte, la perforación de pozos para riego son cada vez más difíciles y onerosas, de ahí que se considere fundamental explorar nuevos caminos en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

La ampliación del riego en la mixteca mediante la estrategia 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 serían beneficiadas por ese tipo de obras.

De ahí que la estrategia 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 indica que la perspectiva de éxito de una



política de irrigación para la mixteca, esta asociada a la multiplicación de pequeñas obras de riego que reúnan las siguientes características:

a) Que sean baratas. b) Que se realicen básicamente con la participación de las comunidades. c) Que su diseño técnico sea de fácil 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 está 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 PNUD-OIT-Gobierno de Oaxaca y la Secretaría de Desarrollo Rural del estado, quien hace las funciones de secretaría técnica.



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

En lo que se refiere al personal que participa en el Programa, por lo menos el 80 por ciento debe estar en los distritos y comunidades, y asumir 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 Huajuapán, 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 municipales, 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 después 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 (417 mil dólares), que reportan un costo en promedio de obra terminada de 2 millones 472 mil pesos (1,030 dólares).

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 subterráneas. Se prevee también la realización de obras de captación de agua para consumo humano y abrevaderos.

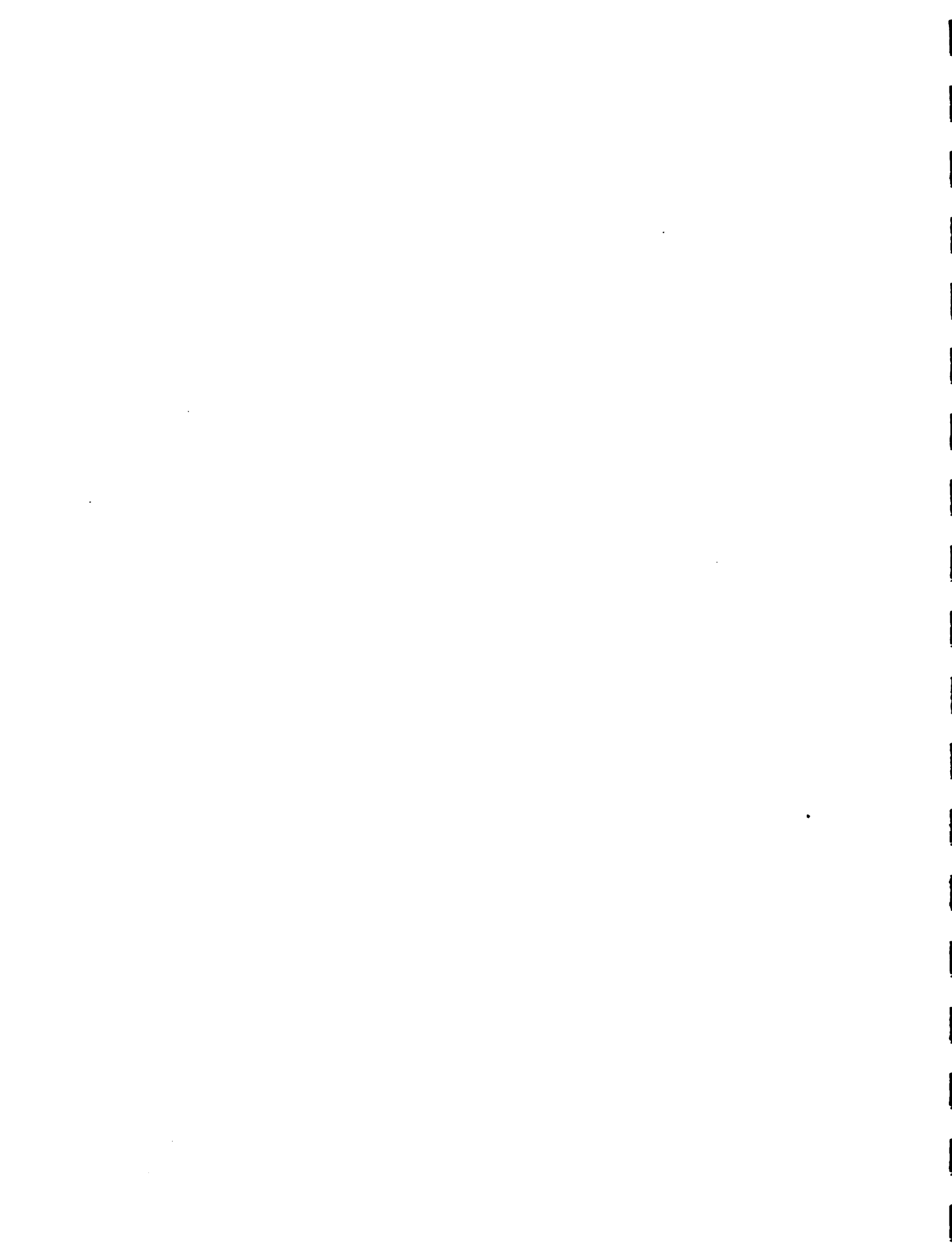
Las obras para capturar y almacenar agua, deben ser propuestas, localizadas y realizadas por los pueblos. A diferencia de las grandes obras, construidas con escasa o nula participación de las comunidades, las obras de este Programa las hacen fundamentalmente los campesinos.

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, galerías filtrantes y pozos a cielo abierto. (Ver esquemas de construcción 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 ciclo en el que se irrigarán pequeñas superficies con el agua capturada por las obras.

Considerando un sólo ciclo, se considera garantizada una producción de 11 mil 100 toneladas. Si se siembra además la mitad del área regada en hortalizas 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 (3.3 millones de dólares), 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 kilogramos 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 requerirán, aproximadamente, 200 mil jornadas más para los cultivos de frutales y hortalizas.

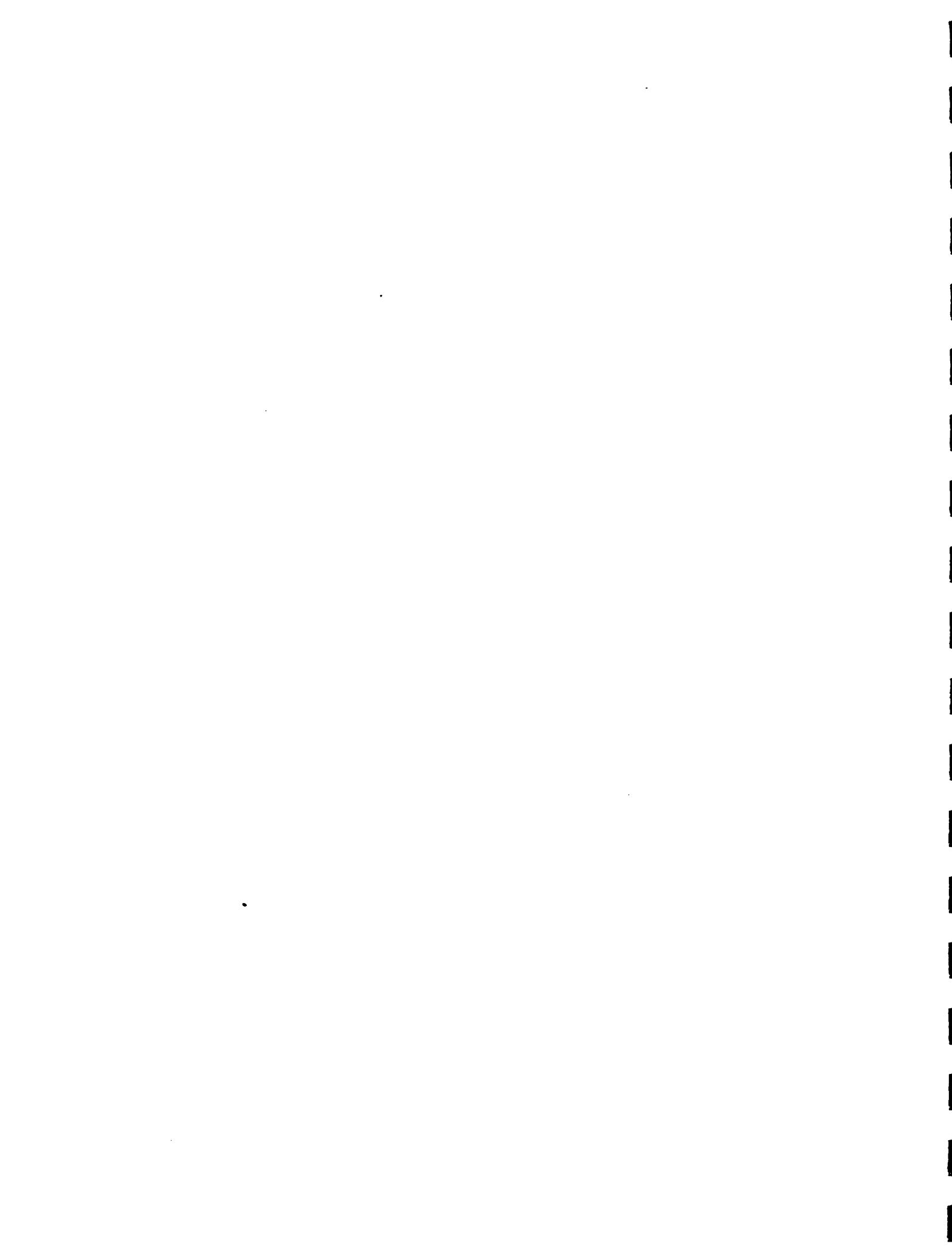
Se considera también que el programa tiene un efecto multiplicador por el empleo que generará con la primera inversión, lo que puede tener un impacto en la retención de migrantes.

La primera etapa del Programa (julio-diciembre de 1987) benefició a cerca de 31 mil familias en las 300 comunidades, al irrigarse cerca de 100 metros cuadrados por familia, lo que permitió 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 escasos recursos económicos, Lluvia, Tequio y Alimentos logró avances 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 agua e irrigación. Por tanto, era necesario contar con los recursos, conocimientos y participación de los productores, que a partir de las condiciones



de la región y sus practicas culturales tradicionales, permitirán 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 como instancia de debate y resolución.

La asamblea de la comunidad funciona como el gobierno de las comunidades. La Asamblea se reúne, 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 crímenes. (42)

Con estos instrumentos sociales, Lluvia, Tequio y Alimentos promovió hasta noviembre de 1988, la instalación de 455 obras para almacenar el agua en 355 pueblos de la mixteca entre septiembre de 1987 y mayo de 1988; 406 de ellas en la mixteca y 49 en la región triqui. (Ver cuadro No. 27)

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.

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. (43)

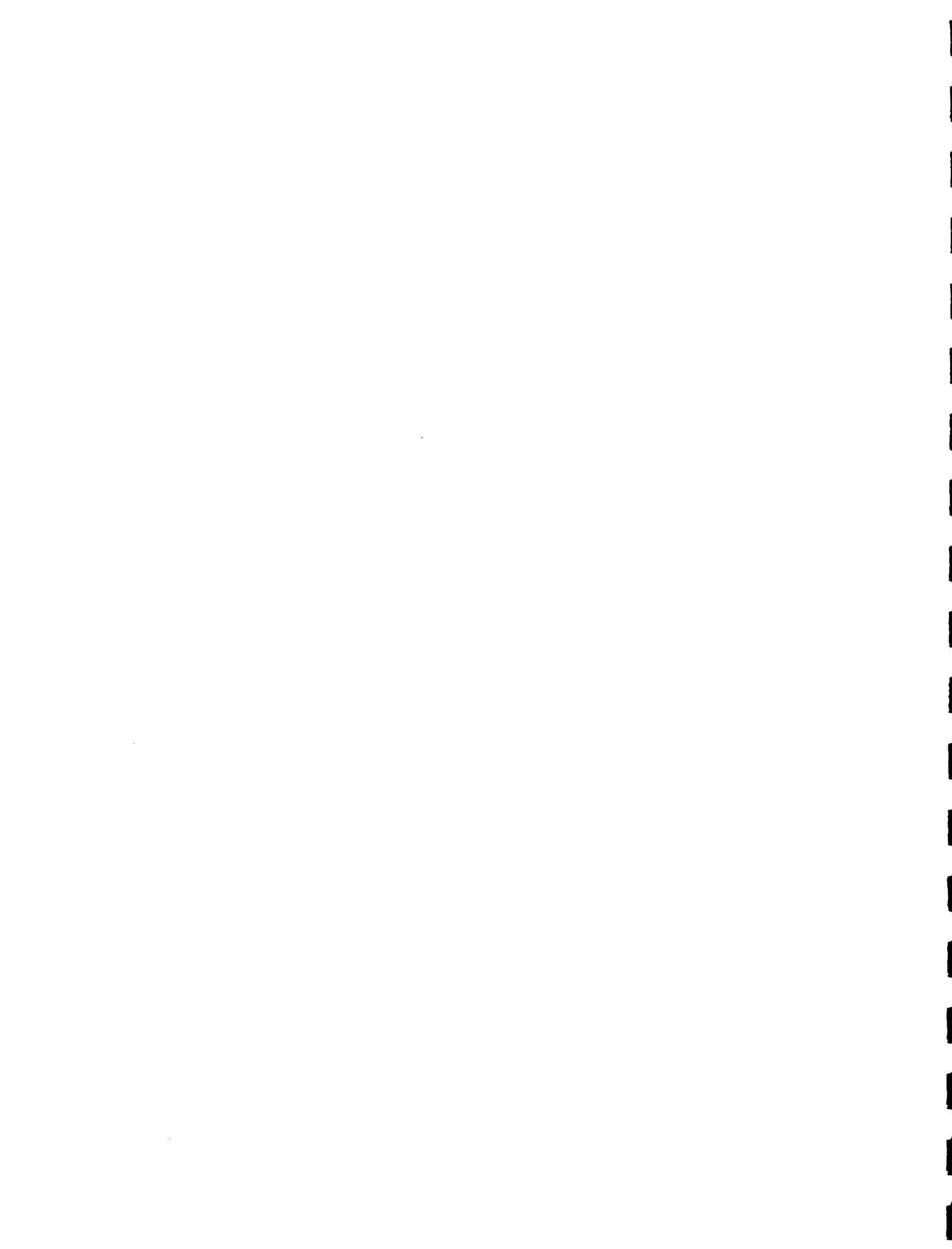
La velocidad con que se han llevado a cabo las obras ha permitido un abaratamiento en los costos, lo que permite inferir que compiten favorablemente con las obras de tipo convencional que realizan por lo general las instituciones oficiales.

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 455 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 permitió aumentar el ingreso per cápita de los campesinos beneficiados en el orden de 290 dólares, lo que representa un aumento de casi el 83 por ciento, que podría ser mayor 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 (31.25 dólares), que equivale a 977 pesos diarios (0.40 dólares), monto considerablemente inferior al salario mínimo de la zona, de 7 mil pesos diarios (2.92 dólares).

La inversión productiva requerida por cada empleo creado por el programa asciende a 625 mil pesos (260.40 dólares). Al aumentar la superficie cultivada se agrega un valor equivalente a 693 mil 750 pesos (289 dólares) por empleo, de suerte tal que en un solo ciclo 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 realizarse 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 el proceso de reconstrucción 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 proceder a crear unidades productivas que agregen valor a su producción.

Con dicha orientación, 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.

ALGUNOS PROBLEMAS.

Sin embargo, si bien hasta ahora los resultados de la estrategia han sido satisfactorios, para continuar, los productores y el gobierno estatal deben enfrentar serios obstáculos, como el que representa la respuesta adversa del caciquismo a la organización comunitaria democrática; el rechazo al programa por parte de los pueblos que no participan en él, y que se han marginados (pues no se ha erradicado la discrecionalidad 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.

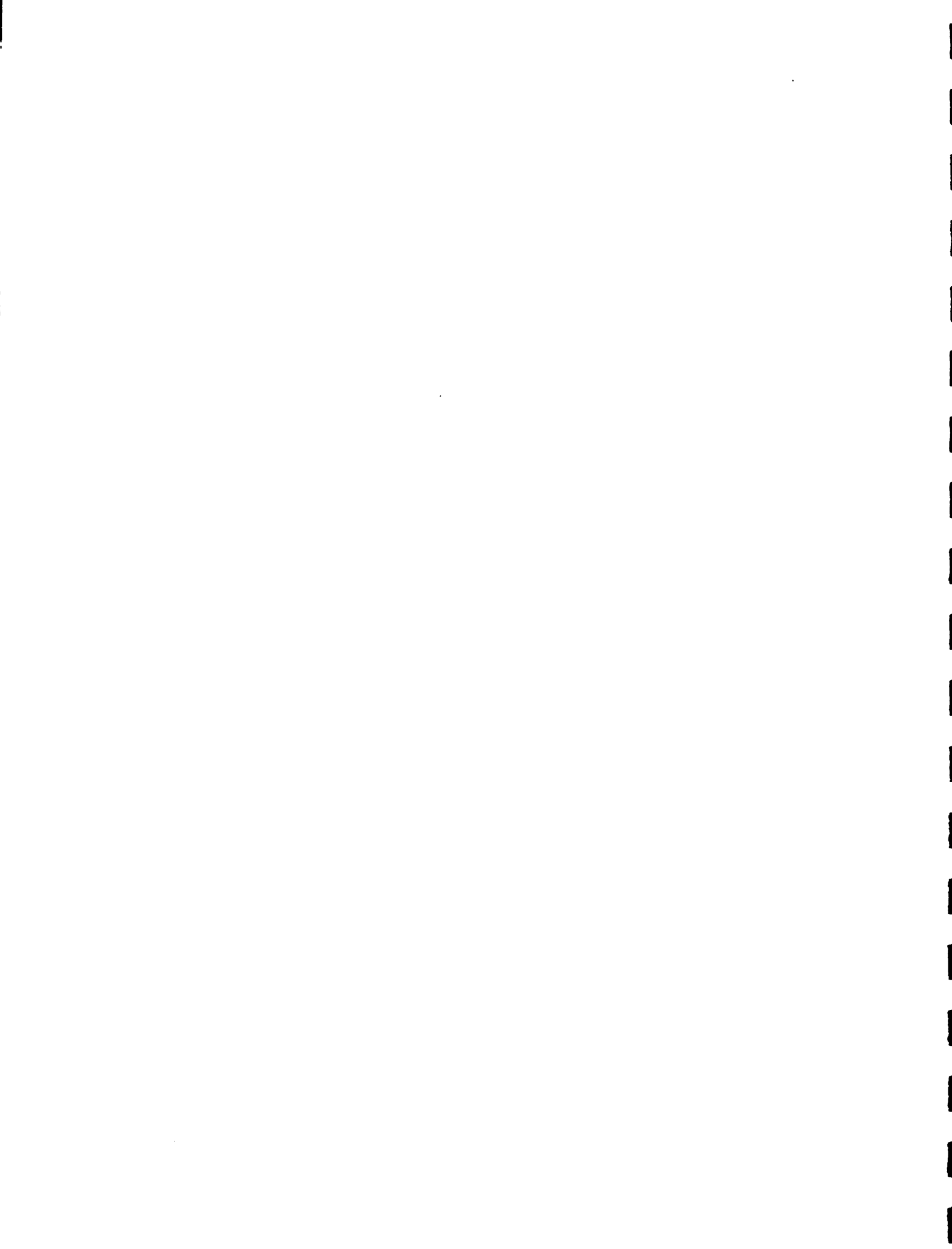
El crecimiento súbito del programa ha provocado problemas en la administración y supervisión de las obras. La disputa por la distribución del agua entre los beneficiados ha postergado, en ocasiones, la terminación de las obras.

En algunos casos ha faltado apoyo político, lo que hace previsible la apropiación del esfuerzo colectivo 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 producir y pueblos enteros reforestan

El tequio se recupera como mecanismo de participación 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 filosofía 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 a menos de dos años de haber entrado en operación. (Ver cuadro No. 28)

CRITICAS Y LIMITACIONES DEL PROGRAMA.

Pese a estos avances, existen diversos elementos que han provocado la crítica al Programa tanto de funcionarios del sector gubernamental como de distintos estudiosos del agro oaxaqueño.

Estas críticas se pueden englobar en los siguientes aspectos:

1. El grueso de las críticas consideran que los alcances del proyecto no son suficientes para resolver el deterioro que viven las mixtecas oaxaqueñas, tanto en el reestablecimiento de los niveles de vida, producción y empleo, como en el rescate de los recursos naturales. Y que para alcanzar los objetivos inicialmente trazados deberían multiplicarse, por encima de las posibilidades del proyecto, el número de obras para que estas pudieran lograr el impacto deseado.

2. Ello se desprende de que algunos de los programas, entre otros los de recuperación de suelos, mejoramiento ecológico y reforestación, representan un esfuerzo a largo plazo que difícilmente puede alcanzarse a futuro ante la inestabilidad tradicional en la permanencia de los proyectos de desarrollo rural en la entidad y el país, que están sujetos a los cambios de administración y a los recursos que transfiere la federación

3. Esta incertidumbre se refuerza con el "celo político" que ha despertado en la burocracia estatal este Programa, que ha rebazado las expectativas iniciales y la acción de otras dependencias federales y locales, las que han empezado a interponer obstáculos en la autonomía de gestión del proyecto para disputar el ejercicio de los recursos, a lo que se suman las críticas que sus detractores hacen del Proyecto al considerarlo "socializante".

Cabe recordar que de hecho Lluvia, Tequio y Alimentos inicia su operación con una "bolsa única" que se integra con recursos de diversas dependencias (físicos, financieros y humanos) la cual es ejercida autónomamente por el programa al margen de las disposiciones que norman a dependencias gubernamentales. Esto le permitió establecer diversas operaciones, particularmente la compra de insumos, en forma ágil y expedita, y en muchos de los casos con costos inferiores a los registrados en las adquisiciones del gobierno estatal, lo que, de acuerdo a diversas estimaciones, abarató hasta en 10 veces las obras.

Sin embargo, a partir de 1988 se estableció un Comité de Compras del gobierno del estado, el cual debe aprobar en base a una



reglamentación general las adquisiciones del proyecto, lo que conduce a la pérdida de autonomía, limita el flujo de recursos (que para 1989 se estiman en 7 mil millones de pesos; 2.917 millones de dolares) y abre puertas a la burocratización del Proyecto, por la injerencia de las oficinas gubernamentales.

Esto causaría gran demérito al Programa, ya que una de las claves del éxito en su primera fase fue el manejo directo de los recursos, que abatió costos, agilizó su canalización a las obras y comunidades, con los que se obtuvieron resultados inmediatos sin trámites mayores.

4. Uno de los aspectos sujeto a mayores críticas es el referente a los resultados del proyecto, ya que se considera que las cifras correspondientes al mejoramiento del ingreso de la población; el número de hectáreas incorporadas a la producción; así como el número de empleos generados, son poco creíbles, ya que si bien existen avances, se pone en duda su magnitud.

Esto, se señala, se expresa de mejor manera en los índices de emigración en la región que no han disminuido durante los años de aplicación del Programa. Lo que resulta lógico pues para frenar la expulsión de mano de obra se requiere regenerar en el largo plazo la estructura productiva de la región, para lo cual, como se ha señalado, el programa es incapaz de lograrlo.

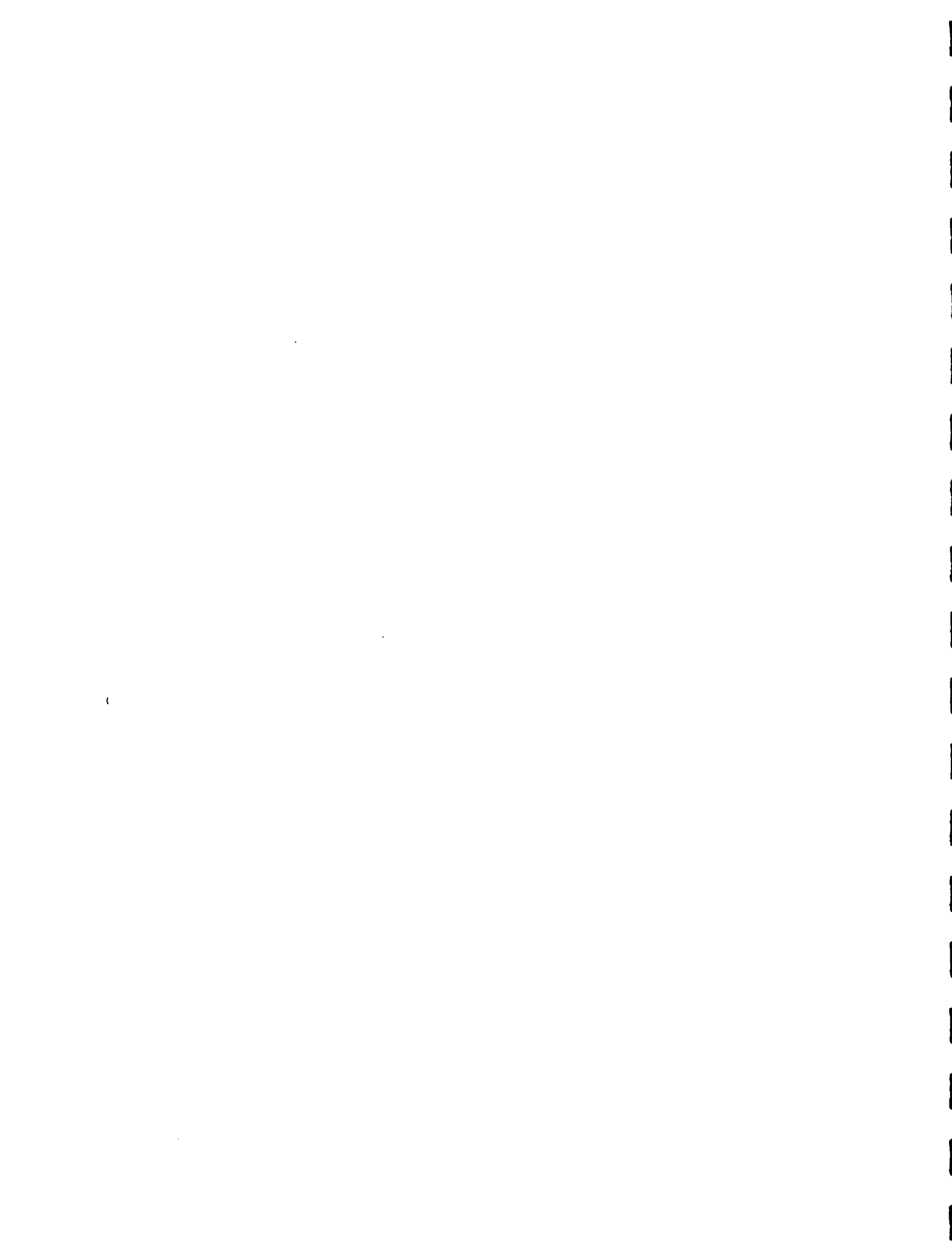
5. Destaca que más del 50 por ciento de las obras son para la captación de agua para consumo humano, lo que en si mismo no es negativo, pero en el terreno de la producción las obras han impactado solamente en el dos por ciento de las tierras de temporal, al tiempo de que una gran cantidad de obras presentan desperfectos en su construcción.

6. Por otro lado, se han presentado inconformidades en las comunidades, algunas de las cuales registran serios problemas de integración, lo que ha conducido a algunas comunidades a desincorporarse del Programa.

7. El minifundio de la región (en su mayoría predios menores de 0.5 hectáreas) ha sido el menos favorecido en la aplicación del Programa. Las obras se han concentrado en las mejores tierras y los predios de mayor tamaño, que reúnen las condiciones para aplicar el Programa, lo que ha ahondado la diferenciación social en las mismas comunidades.

8. Se pone en duda especialmente, las cifras sobre generación de empleos, ya que el tequio, como trabajo voluntario no genera fuentes permanentes de ocupación, al tiempo que la mayor parte de quienes lo realizan emigran una vez que han cumplido con éste, por lo que si existe alguna repercusión, esta se presentará en el mediano plazo.

9. Sin embargo, la principal crítica y que encuentra mayor fundamento para mostrar algún escepticismo sobre el futuro del



proyecto, radica en los intentos de corporativización que de éste pretende hacerse.

Recientemente, en el mes de abril de 1989, la Federación de Pueblos Mixtecos, organismo autónomo que se había integrado para representar a los productores en la región, que agrupaba libremente a las comunidades y que fue base de la estructura del Programa, ha sido incorporada al partido oficial a través de la CNC, ante la inminencia de las elecciones locales del 6 de agosto de 1989.

Es evidente que en la región existe un conflicto por la recuperación del liderazgo derivada de las elecciones presidenciales de 1988, y si bien la incorporación a la CNC se da condicionada a la selección de los candidatos a diputados y ayuntamientos por las mismas comunidades al margen del partido (lo que es una práctica común en la región, donde las planillas de ayuntamientos se integran a través de la asamblea de la comunidad), esta situación ha conducido a la agudización de dos problemas:

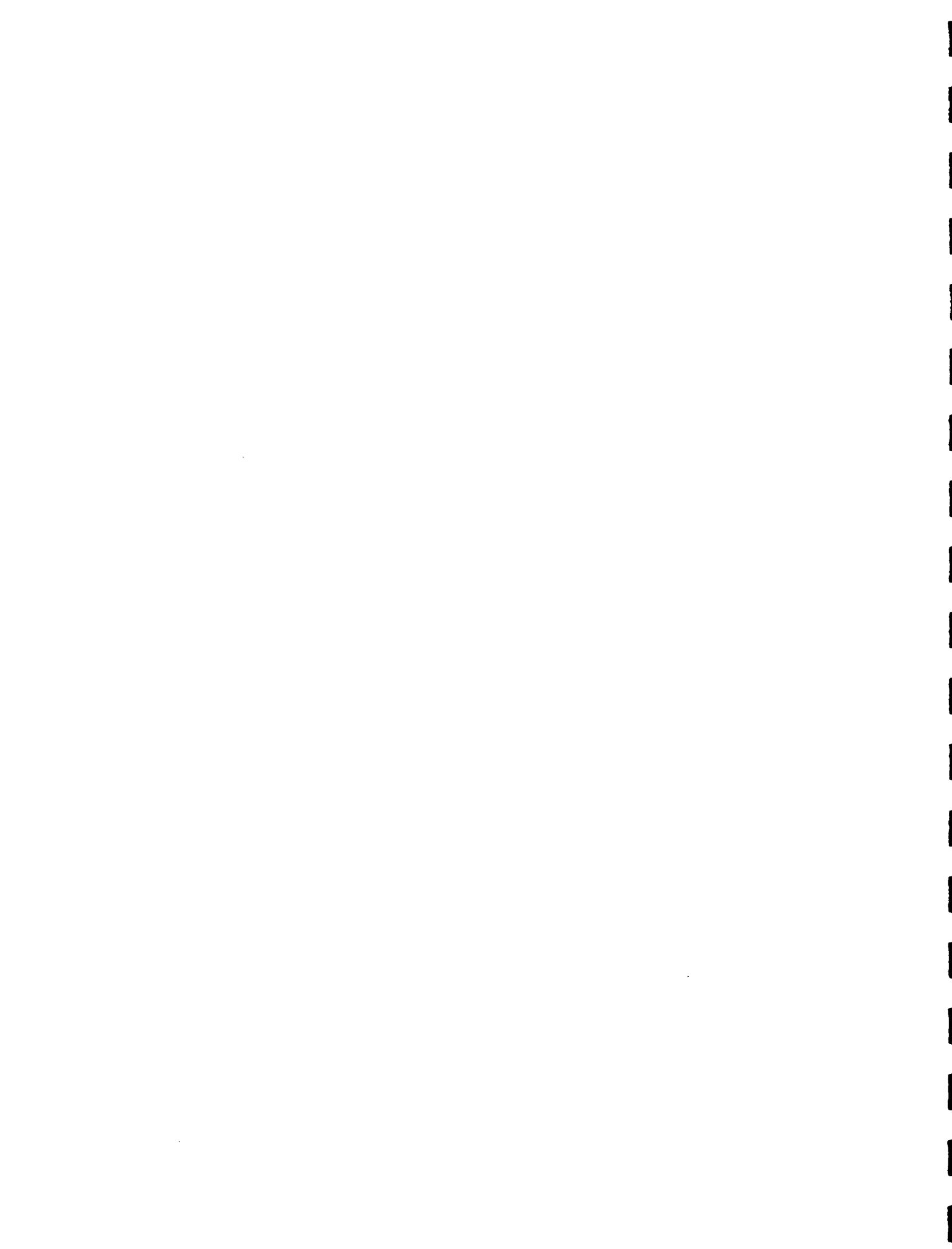
La división en las comunidades y el enfrentamiento entre simpatizantes de distintos partidos, en especial entre priistas y cardenistas, caciques y comunidades e inclusive entre grupos de comuneros, y

Una división de las comunidades en la incorporación al Programa, pues se establece desde la esfera gubernamental un trato diferenciado que favorece a aquellas comunidades incorporadas al PRI, lo que rompe con la base fundamental con que ha contado el Programa.

Así, se establecen como condicionantes básicas para la continuación y éxito del programa el respeto a su autonomía; la no corporativización de las organizaciones hasta ahora integradas; la eliminación de "celos" y obstáculos políticos en la esfera gubernamental; la integración y eliminación de las divisiones en las comunidades; la ampliación de los recursos; su generalización; multiplicación y diversificación en toda la región.

Sin embargo a pesar de estas limitaciones, prevalece cierto optimismo en cuanto al futuro del Programa, e inclusive algunos de sus principales críticos le conceden posibilidades, particularmente por la concepción del proyecto respecto a la participación de los productores y el rescate de las formas tradicionales para su implementación, que han permitido la descentralización en la toma de decisiones; el surgimiento de agrupamientos y líderes representativos en la región; y, con la ocupación de mano de obra de la zona, la conformación de un equipo técnico propio y con arraigo.

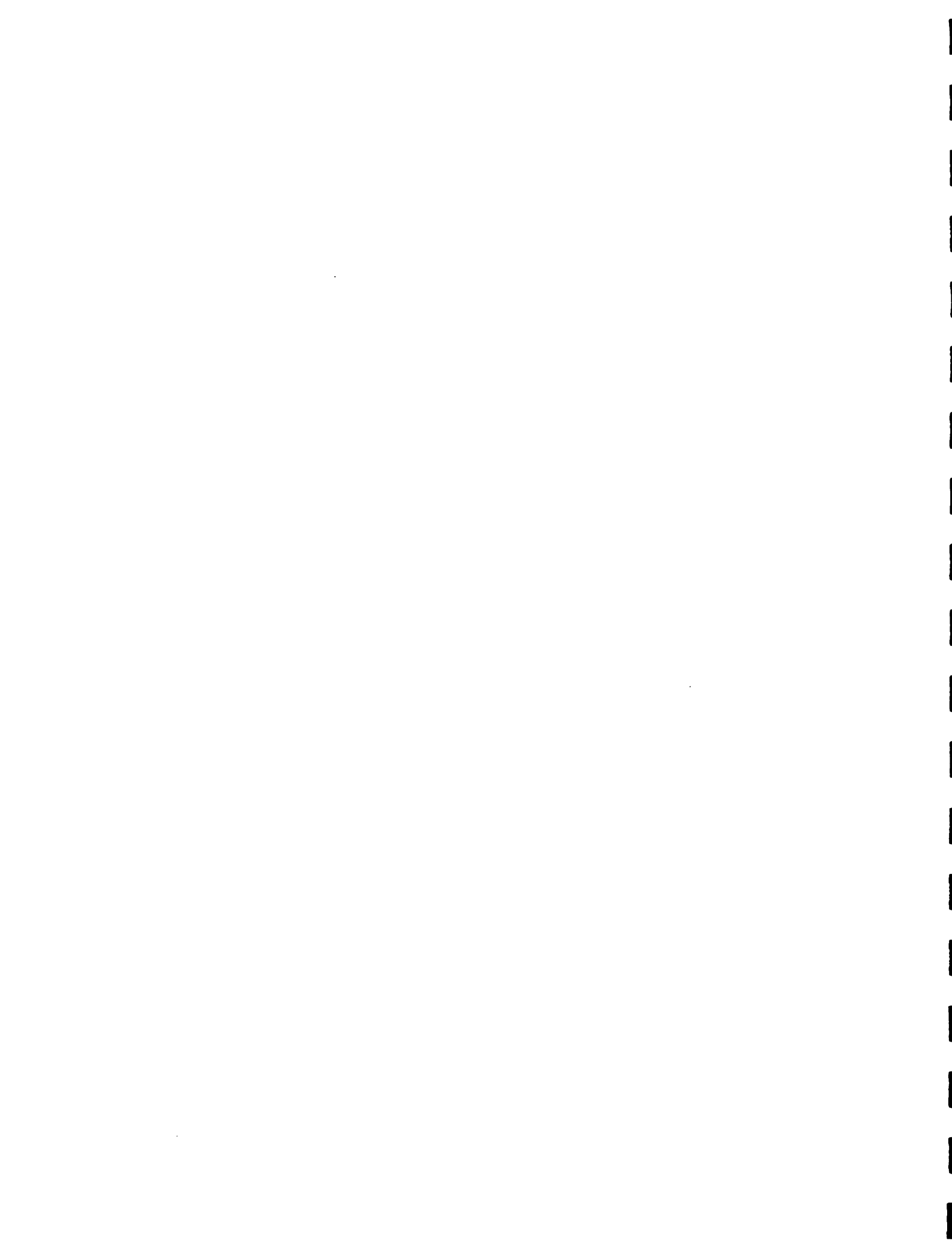
Con sus avances y limitaciones, este Proyecto puede tomarse como un ejemplo, minúsculo pero ilustrativo, de la viabilidad de retomar las formas tradicionales de producción y participación



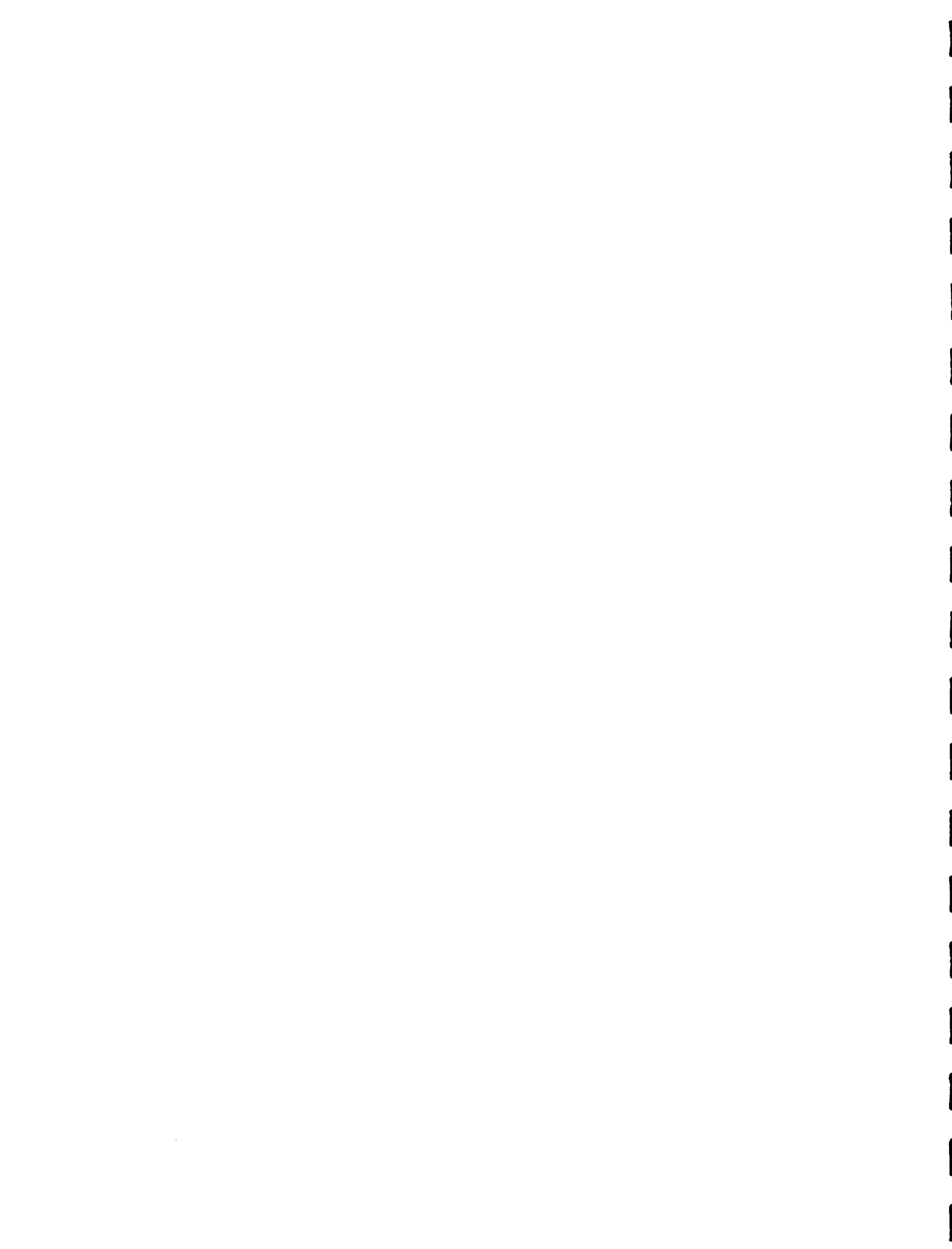
campesina para promover el desarrollo rural. En ello en la reivindicación de los mecanismos tradicionales de participación, destacadamente en el tequio, Lluvia. Tequio y Alimentos encuentra su mayor resultado.

La experiencia oaxaqueña responde a la tesis 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, abona en ese terreno y demuestra que es posible con la participación de los productores y del pueblo en general, encontrar los nuevos senderos que reclama el viejo foro de la pobreza.



VII. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS.



VII. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS.

Dada la particularidad que se presenta en México 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 han analizado los pronunciamientos y propuestas reivindicados durante la campaña electoral y en las primeras acciones de gobierno, que con toda seguridad marcaran las políticas y programas del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.

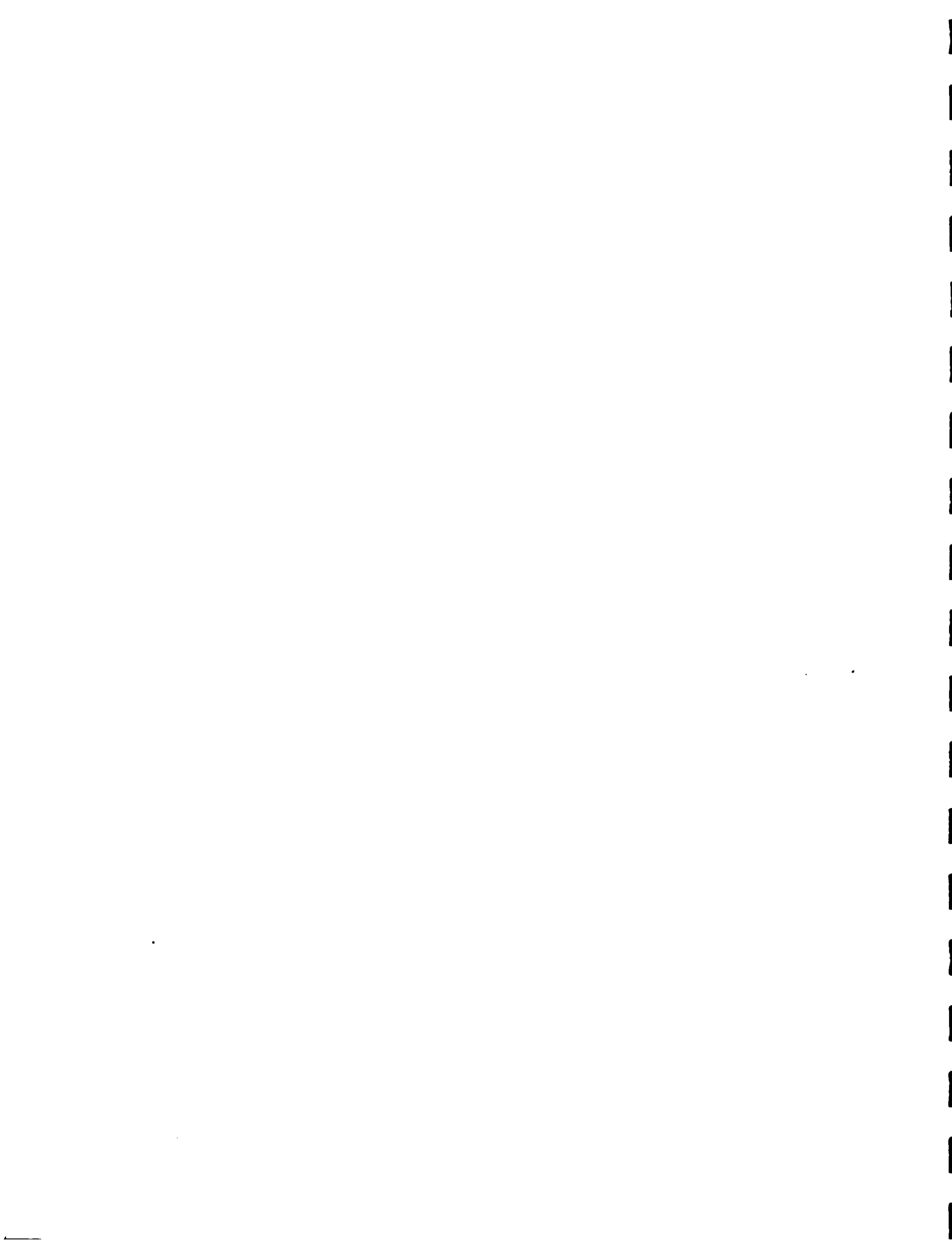
EL DEBATE ACTUAL SOBRE EL DESARROLLO RURAL.

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 particularmente 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. Una, la representada por el grupo gobernante que encabeza el Presidente Carlos Salinas de Gortari, y otra, en la que convergen las organizaciones campesinas denominadas "independientes", que aglutina a aquellos agrupamientos que estando fuera del esquema corporativo gubernamental, inciden en la esfera 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 sintetizan 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 esbozados tanto en la campaña electoral como ya en el gobierno, la propuesta del Presidente Salinas puede resumirse en los siguientes puntos:
(44)

1. Establecer una nueva alianza del movimiento campesino con el Estado, para hacer de esta 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 del reconocimiento de que aún existe tierra afectable y de que su reparto priorizará la ampliación de ejidos sobre otras vías para evitar la pulverización, garantizando la prevaencia de las tres formas de tenencia de la tierra (ejido, comunidad y pequeña propiedad). Reformando y ampliando al mismo tiempo sus bases jurídicas.

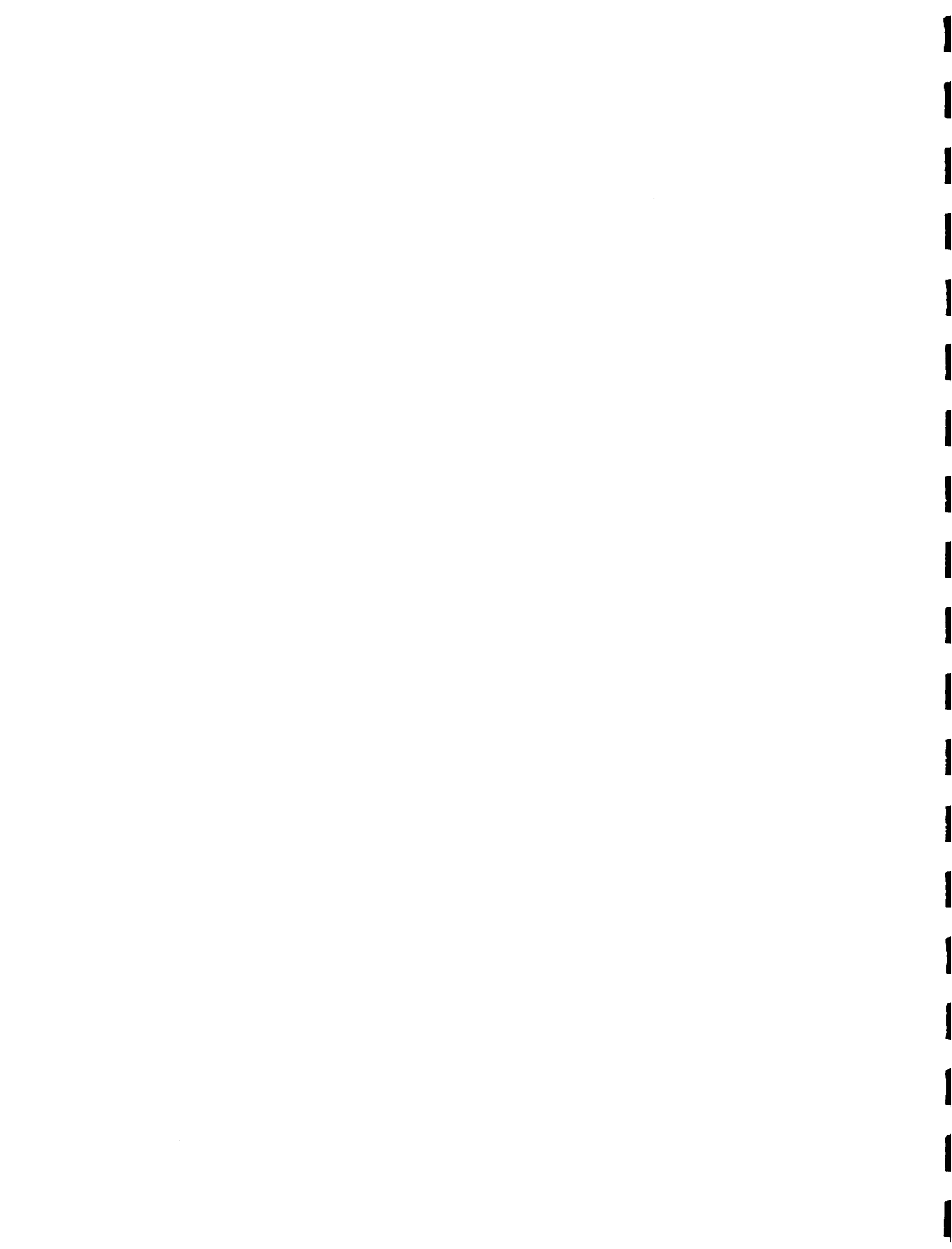
3. Generar un nuevo campesinado que conjuga identidad colectiva con autonomía, a partir de su relación con la tierra, para tomar decisiones productivas, políticas, culturales y sociales que mejoren su vida cotidiana y permitan su participación en el tránsito a una sociedad rural más participativa, que 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, mediante la concertación, permitir 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 desmantelar 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, que 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 este se plantea: (45)

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 para abrir paso 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 estímulos



fiscales a los pequeños productores, estableciendo precios de garantía remunerativos y otorgando la asistencia técnica necesaria para elevar la productividad.

Crear mecanismos e instrumentos 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 signifique 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, persecución, 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.

Sin embargo cabe señalar a la luz de las primeras acciones gubernamentales que en lo inmediato no se vislumbra 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 aparece en la agenda gubernamental, por lo que difícilmente puede esperarse el surgimiento de una iniciativa de esa índole por lo menos en los próximos dos años.

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

No obstante, haciendo abstracción de estas limitaciones y divergencias, pueden encontrarse cuatro aspectos básicos de coincidencia que permitirían constituir los puntos básicos de un proceso de reforma institucional que busquen el desarrollo de políticas efectivas de desarrollo rural para enfrentar la crisis y el establecimiento de políticas y programas diferenciados hacia los sectores deprimidos de la sociedad rural.

Estos son:

- 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, a la violencia política y el combate al caciquismo.

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 aspectos, 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.

Coincidiendo con lo planteado recientemente por 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. (46)



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 obstáculo a la participación de los productores. La pérdida de la autonomía en las organizaciones y su subordinación al Estado, aunada a una política que conllevó al abandono del medio rural derivaron en una profunda crisis 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 replanteamiento 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.

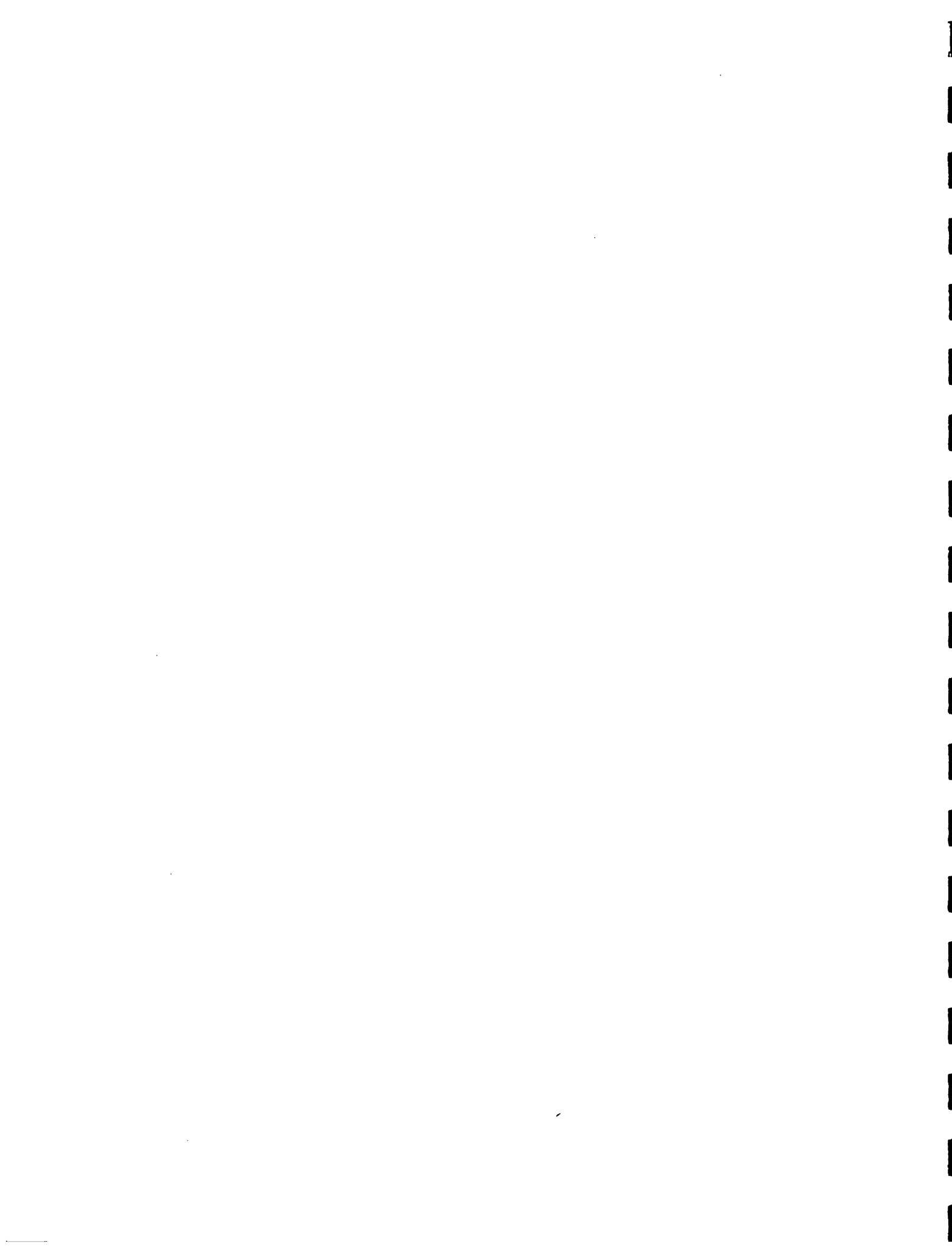
La concertación, no la subordinación, con respeto a la autonomía del movimiento y la garantía de participación directa de los productores, puede dar cauce al establecimiento de un nuevo tipo de relación, que debe partir del reconocimiento y aceptación por parte del Estado para limitar su peso y funciones 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 (CAP), organismo frentista de carácter nacional que aglutina a organizaciones campesinas del más diverso signo ideológico.

Si bien el CAP es síntesis de la vocación unitaria de las organizaciones agrarias del país y una respuesta a la necesidad de crear un frente nacional campesino, este debe sentar las bases para pasar de la cooptación y subordinación que el Estado ha hecho del movimiento, a crear un espacio de participación plural que responda a los intereses generales del campesinado mexicano.

Para que un proyecto de esta índole pueda concretarse, se requiere hoy, además de la voluntad política ya expresada de todas las organizaciones campesinas, de por lo menos reunir 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 conformación como un 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 constitución de este Congreso abre la posibilidad de conjugar esfuerzos en el impulso de una profunda reforma institucional, que de fin a un largo ciclo de confrontaciones entre las organizaciones campesinas y de divorcio entre la política y las acciones gubernamentales hacia el campo.

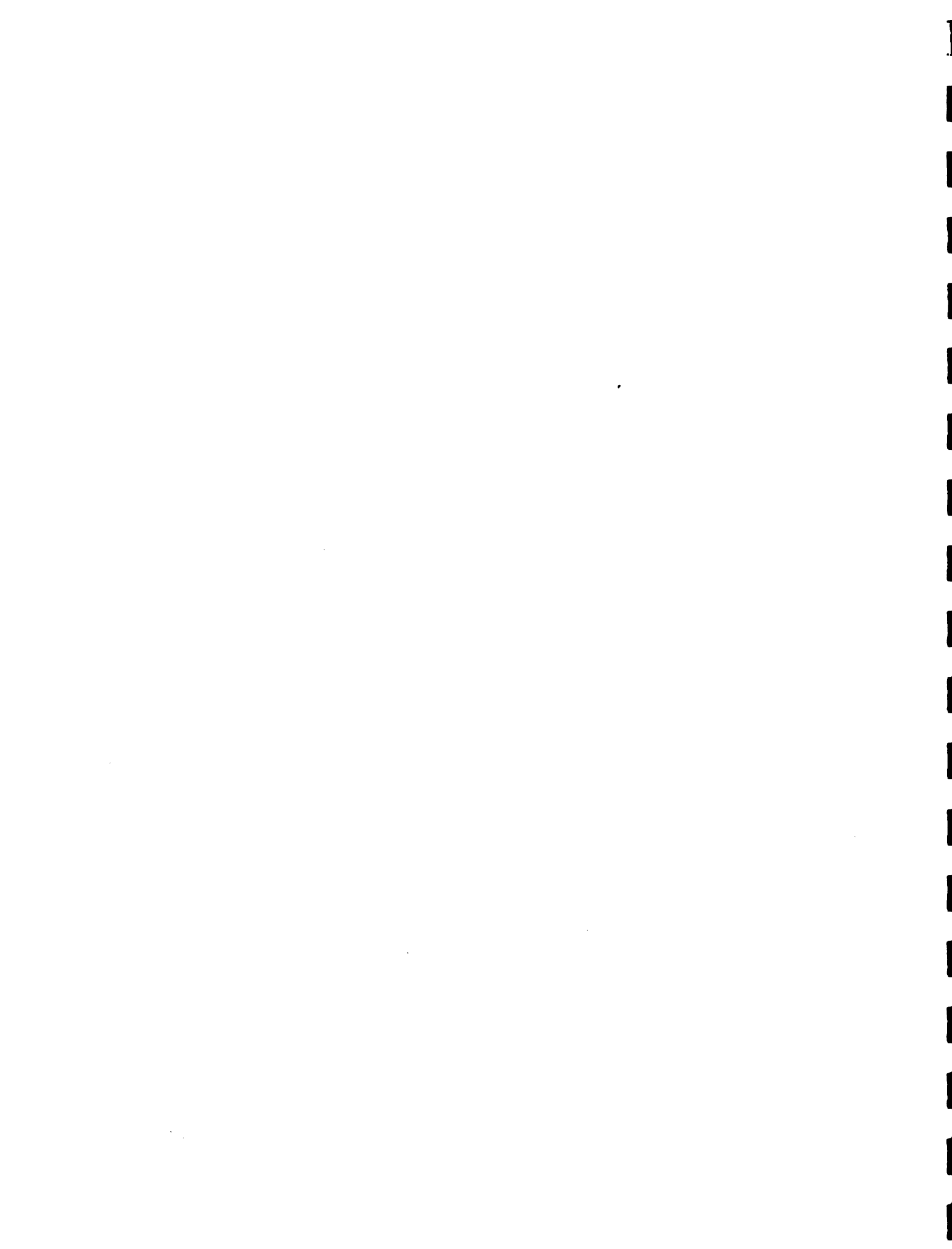
Su construcción no es tarea sencilla, pues prevalecen profundas diferencias entre las organizaciones, las que han acumulado viejos rencores y prácticas disimulas, que entrañan riesgos que sólo la unidad de acción puede subsanar.

Pese a ello, lo sustantivo de un frente de este tipo radica en toca la fibra más sensible del corporativismo que ha caracterizado por décadas al sistema político mexicano, lo que puede abrir paso al diseño de una política de Desarrollo Rural Integral con sustento y arraigo popular, lo que derivaría necesariamente en la incorporación activa del campesinado a la aplicación de planes y programas; y a la implementación de políticas diferenciadas de desarrollo rural.

Ello obligaría, reconociendo la creciente movilización social en el campo, en torno a demandas 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.

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 aparatos de gestión económica para el crecimiento y desarrollo del campo y, en consecuencia, del país". (47)



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 dotándola 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.

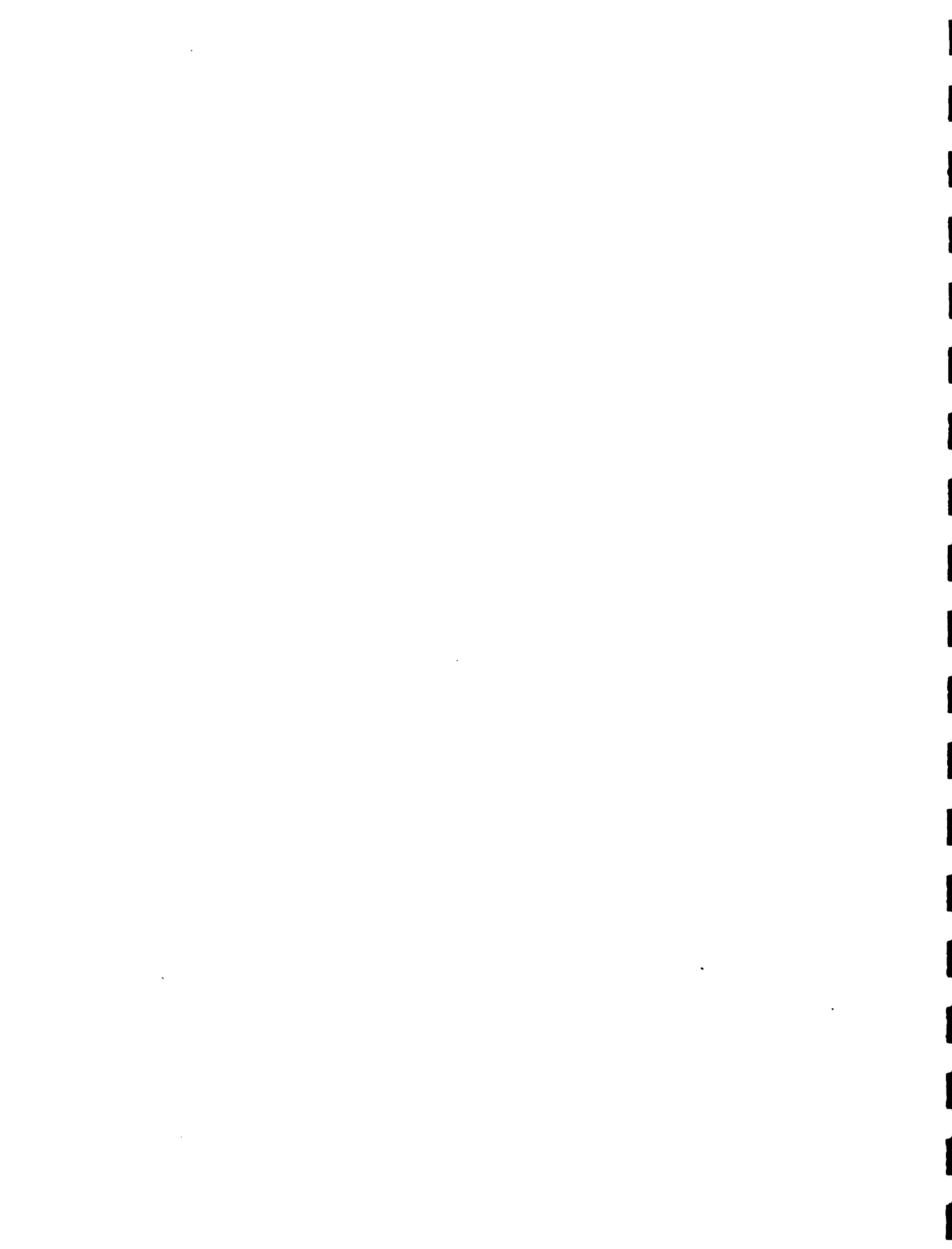
Para ello se requiere de un instrumento que ha cobrado auge en los momentos actuales, el de la concertación social, mediante el cual, si bien no se renuncia a la rectoría estatal de la economía, permita enfrentar el reto de conducir un tejido social renovado, más diverso y plural, que demanda una mayor 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 como una política que parte "del reconocimiento de las características 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 raíz aquellos factores que impiden el desarrollo y la participación del sector más amplio de la sociedad rural y romper los "candados" del poder que sustentan a caciques, agiotistas e intermediarios rurales.

Conjugar tierra y trabajo, capitalizando la tierra y generando ocupación permanente; materia prima y transformación, separadas hoy por los mercados, los regímenes 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. (48)

Sin pretender elaborar una fórmula, las posibilidades de implementar una política de esta naturaleza dentro de la crisis no son remotas y en muchos sentidos ni siquiera es difícil. En el país existe la tecnología disponible. Se cuenta con los técnicos y una organización campesina diversa con una sólida ubicación nacional y regional.



Las restricciones económicas prevalecen y no alcanzan para comprar soluciones.

Por ello se requiere de un acuerdo nacional, fundado en la concertación, que eliminando 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 empresariado agrícola, los municipios y los gobiernos de los estados, en el que se establezcan los canales de participación, diálogo y acuerdo entre quienes deben resolver un asunto de interés de la Nación.

En síntesis, se requiere de una profunda reforma rural que comprenda cuatro ejes fundamentales:

a) Reforma política, que restituya el carácter de órgano de representación campesina al ejido y la comunidad, eliminando las trabas que los subordinan al Estado. Promoviendo a la vez una apertura en el ámbito municipal para permitir el acceso de los productores a esta instancia de gobierno.

b) Reforma económica, que replantee los términos actuales en la política de distribución del presupuesto y del gasto público, a fin de garantizar los recursos necesarios para la producción y atender las necesidades de la sociedad en su conjunto.

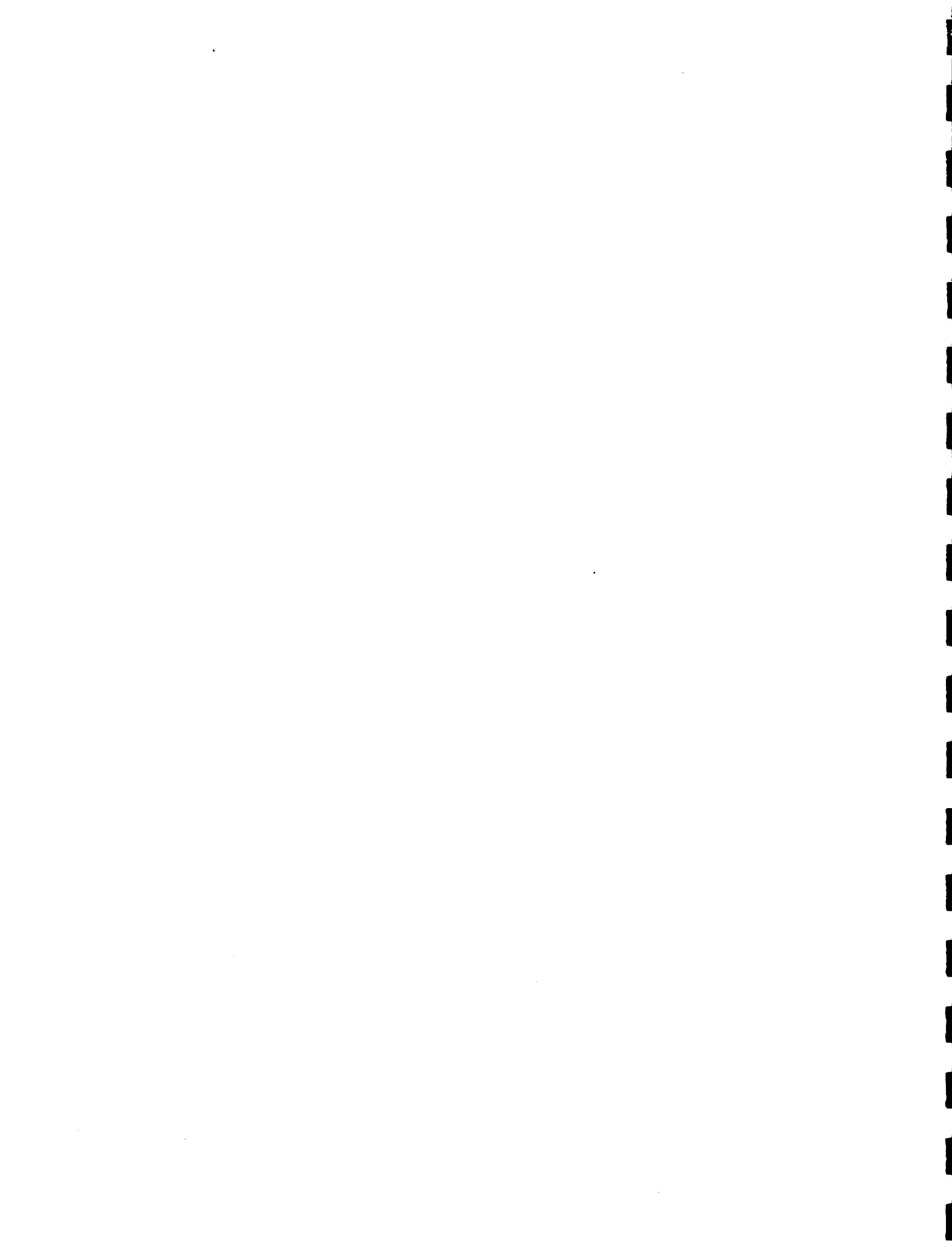
c) Reforma social, que revierta el costo que ha significado el pago del endeudamiento externo, a fin de reestablecer los mínimos de bienestar de la población; y

d) Reforma institucional, que redefina el papel de las instituciones oficiales destinadas al campo, trasladando facultades en la ejecución y toma de decisiones a los productores organizados, y revice los ordenamientos jurídicos para dar origen a una legislación acorde con la situación vigente en el agro nacional.

Junto a este planteamiento de orden general, se precisa al mismo tiempo de acciones concretas que atiendan la problemática general derivada de las políticas de ajuste y las restricciones presupuestales y 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 redefinir las políticas y los lineamientos generales hasta ahora establecidos, así como la formulación de medidas y acciones que atiendan las demandas del campesinado, las reformas al marco legislativo y el establecimiento de programas que den respuesta a la problemática del campo mexicano.

En esta redefinición destaca la necesidad de avanzar en el establecimiento de un régimen de libertades y garantías, que a



partir de los ordenamientos actuales, reestablezca la legalidad en la mayoría de las regiones del país y permita avanzar en la democratización de la vida rural.

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

En síntesis, una transformación de esta índole conduce necesariamente a la aplicación de un programa de reformas que contemple tres niveles en su aplicación: el ámbito de la política macroeconómica; la política sectorial y la aplicación de programas que atiendan la problemática específica de los productores rurales de escasos recursos.

REFORMAS EN MATERIA MACROECONOMICA.

Como ha podido observarse a lo largo del presente estudio, la aplicación de las políticas de ajuste en el contexto de la crisis, no solamente han limitado la posibilidad de desarrollo del sector rural, sino además han traído consigo un grave deterioro que, sumado a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria en los años sesenta, agudizó los problemas estructurales del campo mexicano, particularmente de su estructura productiva y de las condiciones de vida de sus moradores, las que sufrieron un retroceso tal que las coloca a los niveles registrados en 1940.

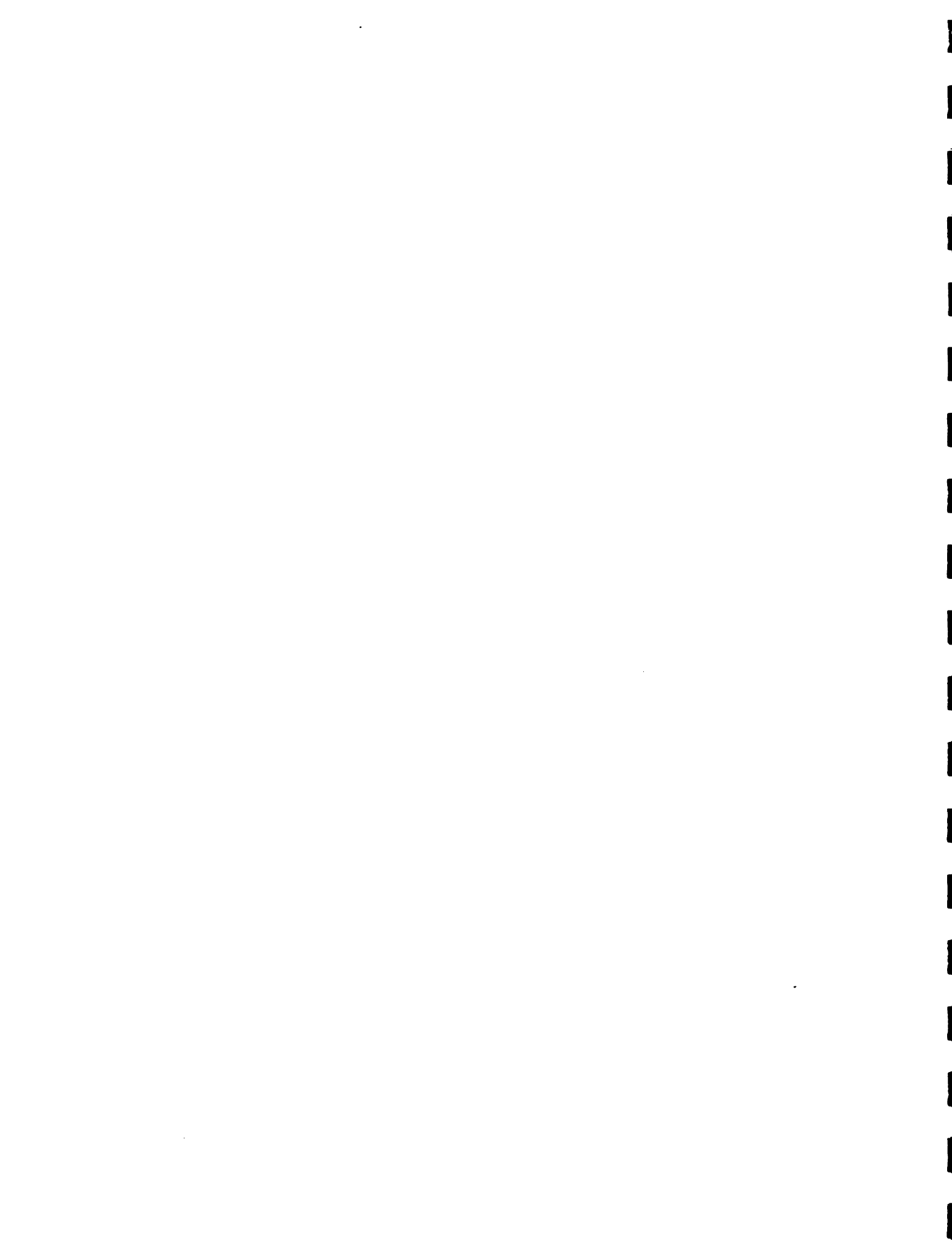
En este sentido, uno de los aspectos a atender en lo inmediato es la redefinición del papel que el sector debe cumplir en la economía, en el contexto de la crisis, reivindicando su carácter de sector estratégico en el diseño de un nuevo modelo de desarrollo y en la modernización económica del país.

Ello obliga a replantear los lineamientos generales de política económica, particularmente en lo referente a los términos de endeudamiento externo y el pago de su servicio, así como de las disposiciones impuestas en la contratación del débito.

El sector agropecuario debe pasar, nuevamente, a ser uno de los ejes del proceso de acumulación, para lo cual es preciso crear los mecanismos que permitan su capitalización, crecimiento y desarrollo.

Esto significa, que el sector no puede, salvo el riesgo de conducirlo a una situación imprevisible o de estallido social, seguir atado a restricciones en el presupuesto y gasto público; en la inversión pública y privada; o a los caprichos de los bancos internacionales.

No se trata necesariamente de promover la declaración de una moratoria, sino más bien, redefinir el tratamiento del problema de la deuda desde una óptica distinta, que implique ante nada sujetar



las condiciones de pago a los requerimientos nacionales para el crecimiento y la recuperación económica.

Ello debe acompañarse de la redefinición de las políticas internas, como la que establece la canalización de recursos al sector, lo que implica una revisión de las políticas fiscales, a fin de que la captación de impuestos corresponda en buena medida con los recursos asignados presupuestalmente al sector y las regiones; sin menoscabo de las entidades o zonas de pobreza a las que deben destinarse recursos especiales. Evitando la centralización desmedida.

Solo así será posible revertir las tendencias derivadas de las políticas de ajuste y el sector podrá encontrar condiciones para su recuperación y para cumplir con las funciones que le asigne el nuevo desarrollo, donde la recuperación de la autosuficiencia alimentaria, la captación de divisas, el equilibrio en la balanza comercial, la creación de fuentes de empleo que impacte en la reducción de los flujos migratorios, son parte del rol que debe desempeñar.

Por decirlo en otras palabras, la modernización del país reclama de la atención prioritaria al crecimiento y la recuperación económica, donde el sector rural es factor clave. Esta modernización no será posible mientras prevalezca una agricultura subordinada al reclamo urbano-industrial, propia de los años sesenta, caracterizada por la desigualdad productiva y social.

REFORMAS EN MATERIA SECTORIAL.

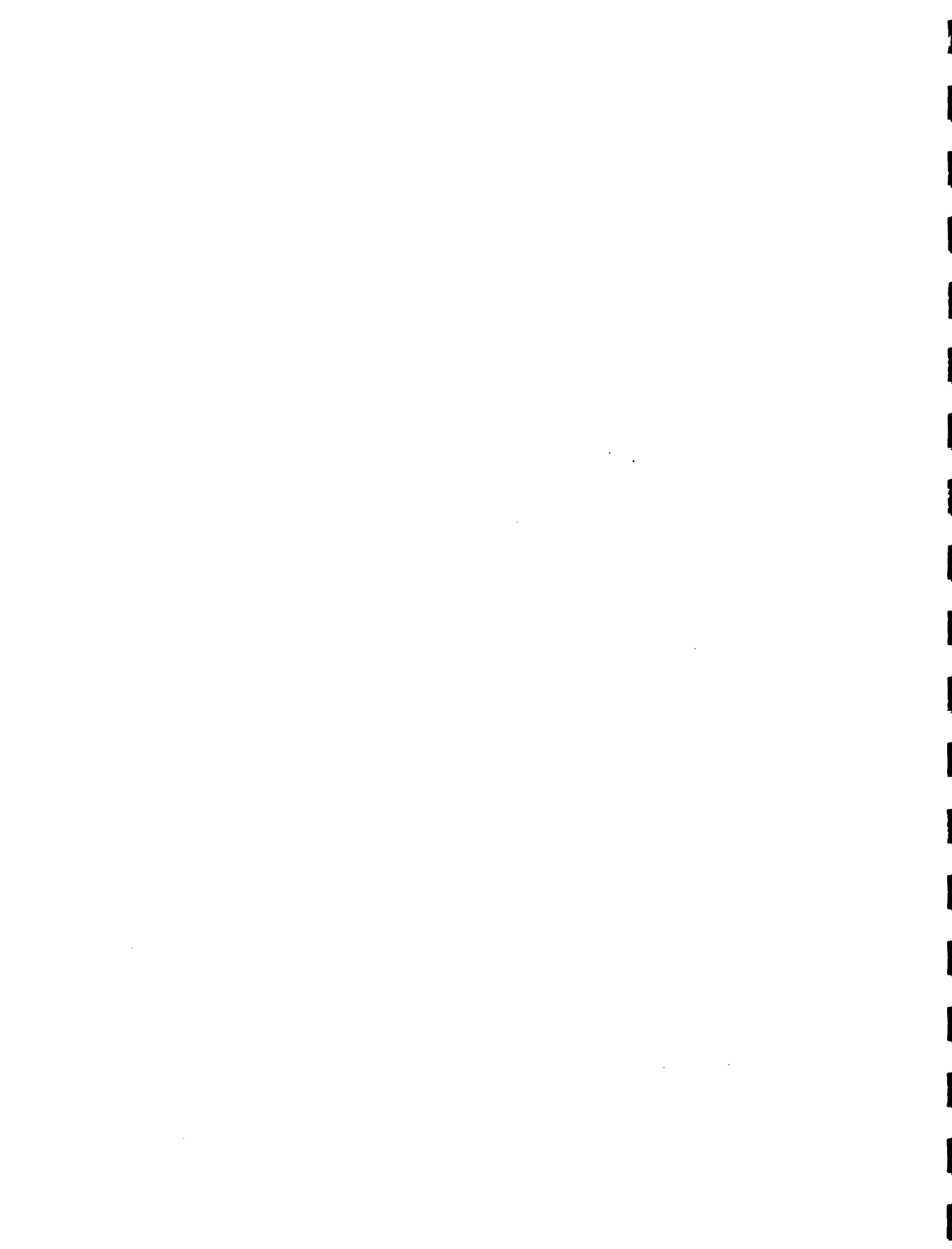
Simultáneamente (o en tanto esto sucede), se requieren un conjunto de reformas en el sector y en la política de desarrollo rural que considere entre otros, los siguientes elementos:

1. Una reforma en las instituciones y el aparato gubernamental, que rompa con el burocratismo y la corrupción; consolide dependencias e instituciones eficientes y descentralice funciones hacia las regiones y los productores.

2. Esta reforma debe dar como resultado, la conformación de un aparato institucional que coordine en un "programa único" la política sectorial, y paralelamente, coordine los programas y acciones en que participen otras dependencias federales. Considerando, en todo momento, la participación de los productores y sus agrupamientos.

3. Para ello se necesita de un Programa de Desarrollo Rural Integral -diseñado y aplicado a partir de la más amplia participación campesina-, cuyos principales objetivos sean el logro de la autosuficiencia y el desarrollo de mecanismos de mejoramiento y redistribución del ingreso en el campo.

Este Programa debe centralizar el dictado de políticas, y



establecer obligatoriedad en su cumplimiento a las dependencias gubernamentales, así como de los convenios que, mediante la concertación, suscriban los productores en un acto de corresponsabilidad.

Este Programa debe concebirse como de largo plazo, con objetivos, programas y calendarios precisos para el corto y mediano plazo; así como con evaluaciones periódicas. Pero con temporalidad indefinida, a fin de que su cumplimiento no se subordine a los devenires de las sucesivas administraciones gubernamentales.

4. Junto a la continuidad del Proyecto, se requiere de recursos suficientes para su implementación, lo que exige tanto la búsqueda de asignaciones mayores como la revisión de los criterios a partir de los cuales se distribuye el presupuesto programable al sector, a fin de canalizar estos preferentemente a las actividades productivas, manteniendo un porcentaje mínimo en las tareas propiamente administrativas.

5. Simultáneamente se requiere de diversos programas de apoyo a la economía campesina, como son: programas de financiamiento a las actividades productivas de las organizaciones y unidades campesinas que permitan el desarrollo de proyectos autofinanciables; o programas de subsidios diferenciados en apoyo a la producción y a las condiciones de vida de los campesinos de escasos recursos

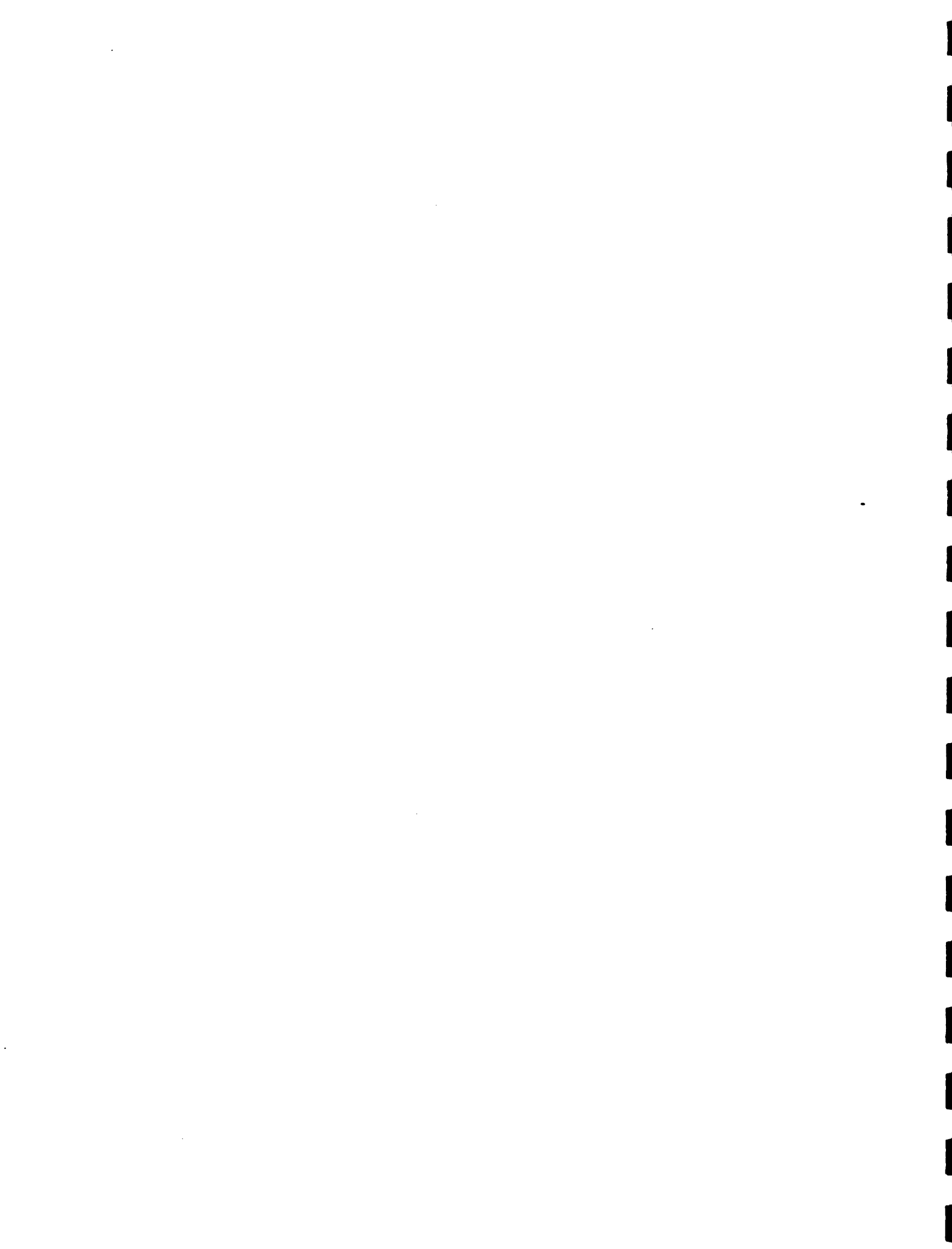
6. Todo ello reclama como aspecto nodal, el establecimiento de una nueva relación del Estado con el movimiento campesino, que a partir del respeto a su autonomía, sienta las bases para una concertación a partir de la cual, gobierno y organismos campesinos, asuman compromisos y responsabilidades mutuas, sin renuncia a las reivindicaciones económicas y políticas de los campesinos.

Se requiere, en síntesis, de un marco político y económico; legislativo, institucional y presupuestal; que incorpore la participación campesina, para impulsar un vasto Programa de Desarrollo Rural Integral que revierta las tendencias en el deterioro rural derivado de las políticas de ajuste, la restricción de recursos y los bajos precios agrícolas, en general, para resolver los aspectos organizativos y de participación de la administración central y las organizaciones campesinas; y el establecimiento de Políticas Diferenciadas de Desarrollo Rural.

LOS PROGRAMAS ESPECIFICOS.

Implementar políticas de esta naturaleza, precisa de un programa de acciones que reconozca e involucre por lo menos a seis sectores de la sociedad rural: (49)

1. Solicitantes de tierra o campesinos con tierra insuficiente, que luchan por obtenerla en distritos de riego y zonas de



agricultura altamente desarrollada.

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

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

4. 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.

5. Obreros y trabajadores agrícolas.

6. Grupos étnicos.

PROGRAMA DE ACCIONES HACIA EL SECTOR CAMPESINO.

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 la investigación 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.

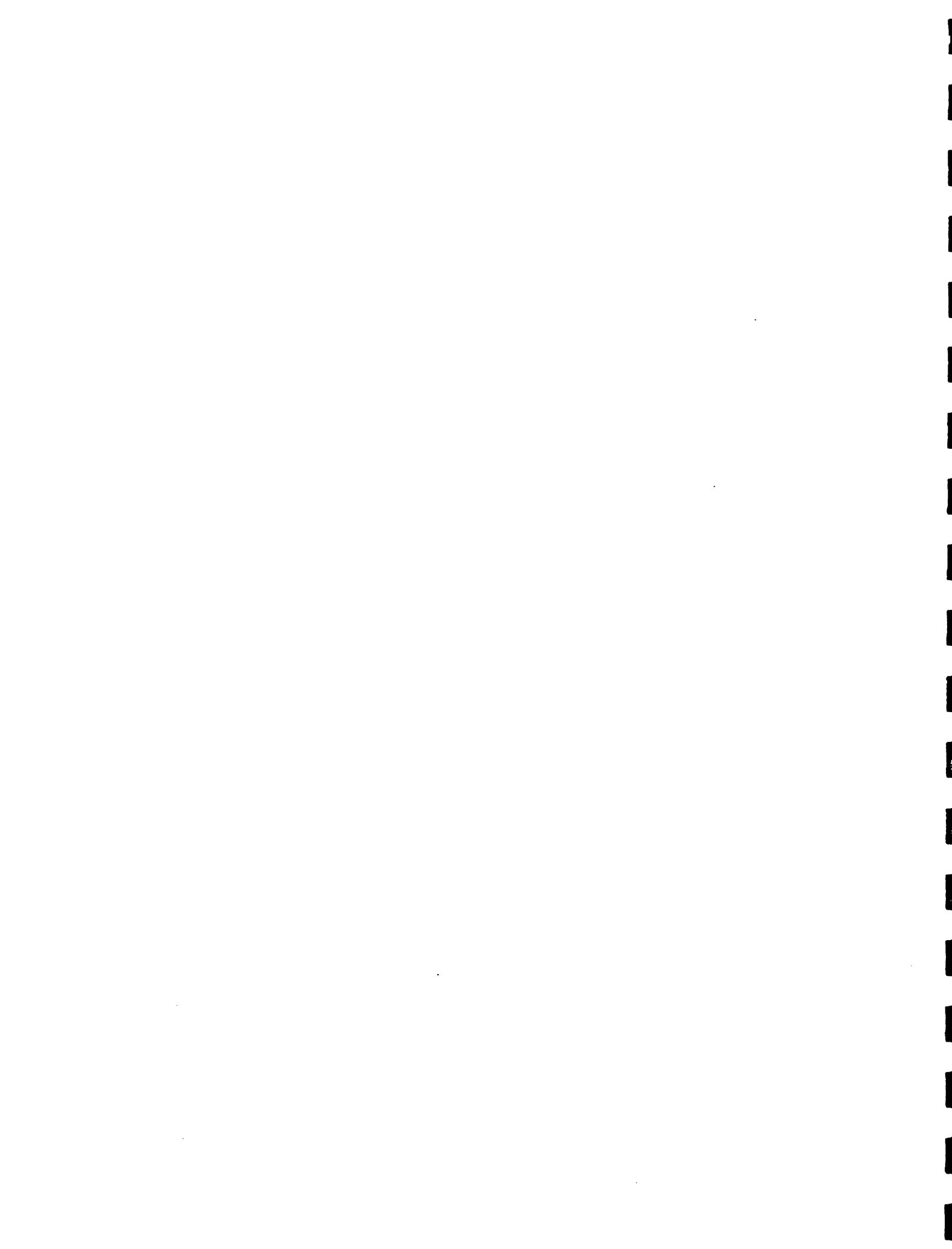
Estricta aplicación de la Ley de Aguas en las nuevas zonas irrigadas, estableciendo el límite de 20 hectáreas como máximo por cada productor.

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



consecución:

+Programas DRI 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 hayan recuperado, para que puedan recibir créditos y apoyos institucionales.

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.

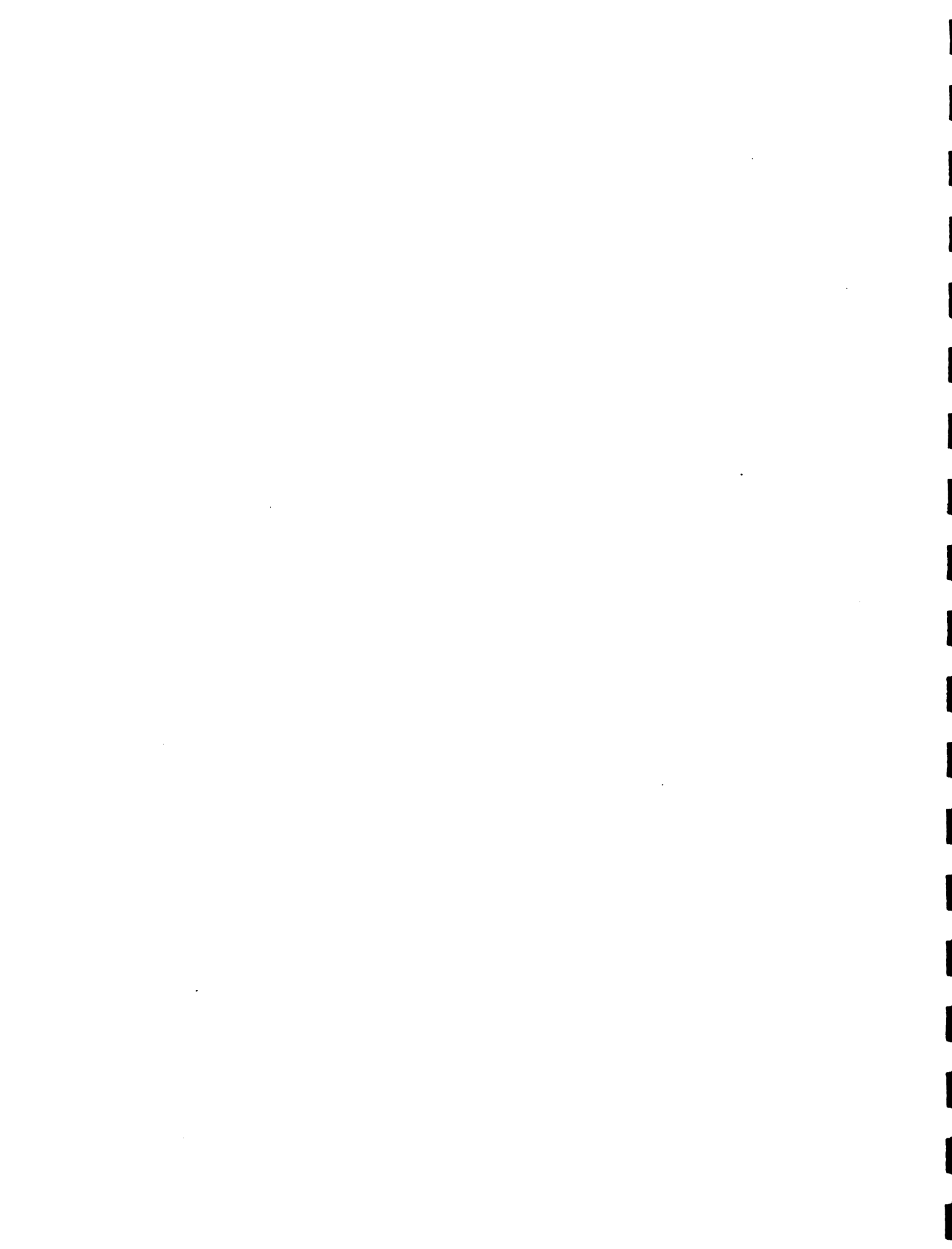
+Programas de reestructuración de la ganadería y del procesamiento de productos de origen animal a precios populares que sean compatibles con el logro de la autosuficiencia alimentaria.

+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 medios en zonas de buena tierra, en unidades de potencial suficiente para un desarrollo autosostenido:

a) Fortalecimiento económico y político de las organizaciones campesinas, mediante el establecimiento 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) Apoyo 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 elección 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 actividad 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 discrecionalidad y la injerencia en la toma de decisiones y en los órganos campesinos.

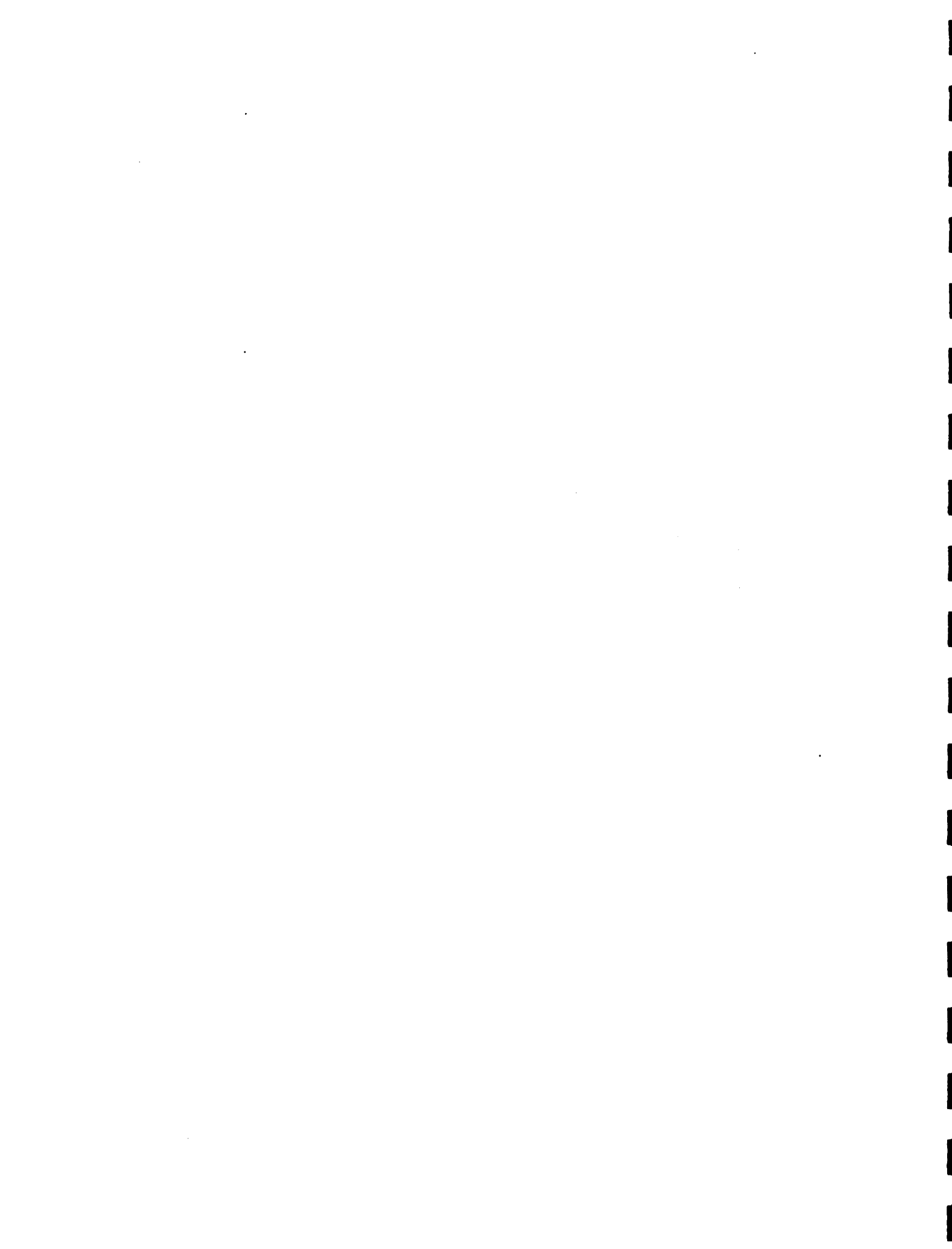
Proyectos globales que pueden enmarcar y facilitar estas metas:

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

+Establecimiento de sistemas de comercialización y abasto de subsistencia 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, permitiendo el desarrollo de mutualidades, que protejan trabajo e inversión, y de cobertura sobre siniestros, inclusive sobre la inversión en semilla.

+Establecimiento de un sistema de estímulos, 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 bajo 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 campesinos 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 construcción de bordos, reforestación, formas de integración agroindustrial y otras.

c) Programas asistenciales y de subsidios al consumo. Apoyo a la construcción 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 agrícolas y elimine las trabas administrativas 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 diferenciado que va más allá del aspecto estrictamente agrario.

Esto plantea 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 etnias.

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

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

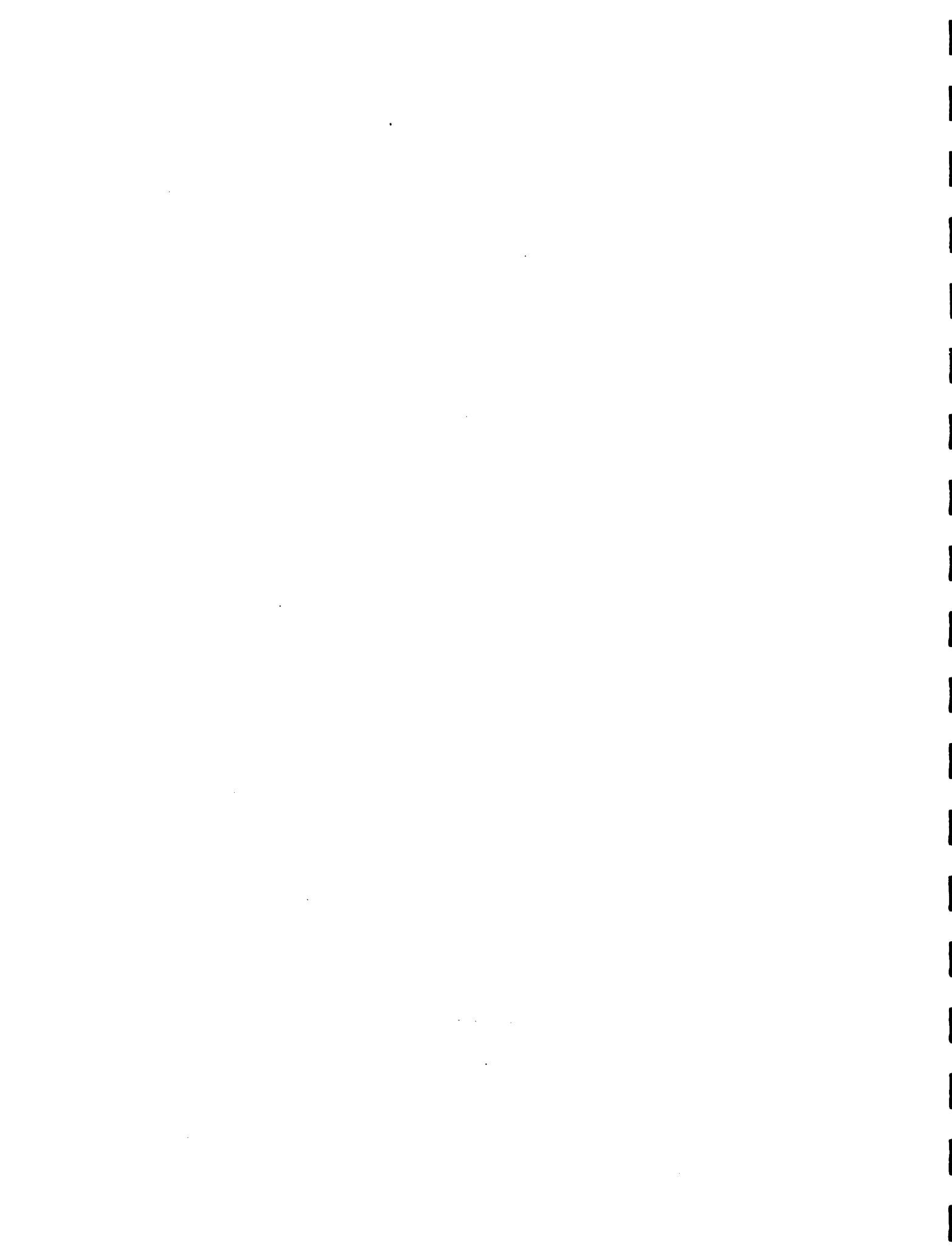
En lo productivo:

a) Reconocer los títulos 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 todos los asuntos que sean competencia de las etnias.

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 responsables de la atención a las comunidades.

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

UNA ULTIMA REFLEXION.

Hasta aquí el análisis y las propuestas para el caso mexicano. Sin embargo vale la pena hacer una reflexión final.

México, y en general America Latina, a pesar de los estragos de la crisis y del saqueo impuesto por el endeudamiento externo, es un país con una gran riqueza natural y con grandes potencialidades en sus recursos productivos y humanos.

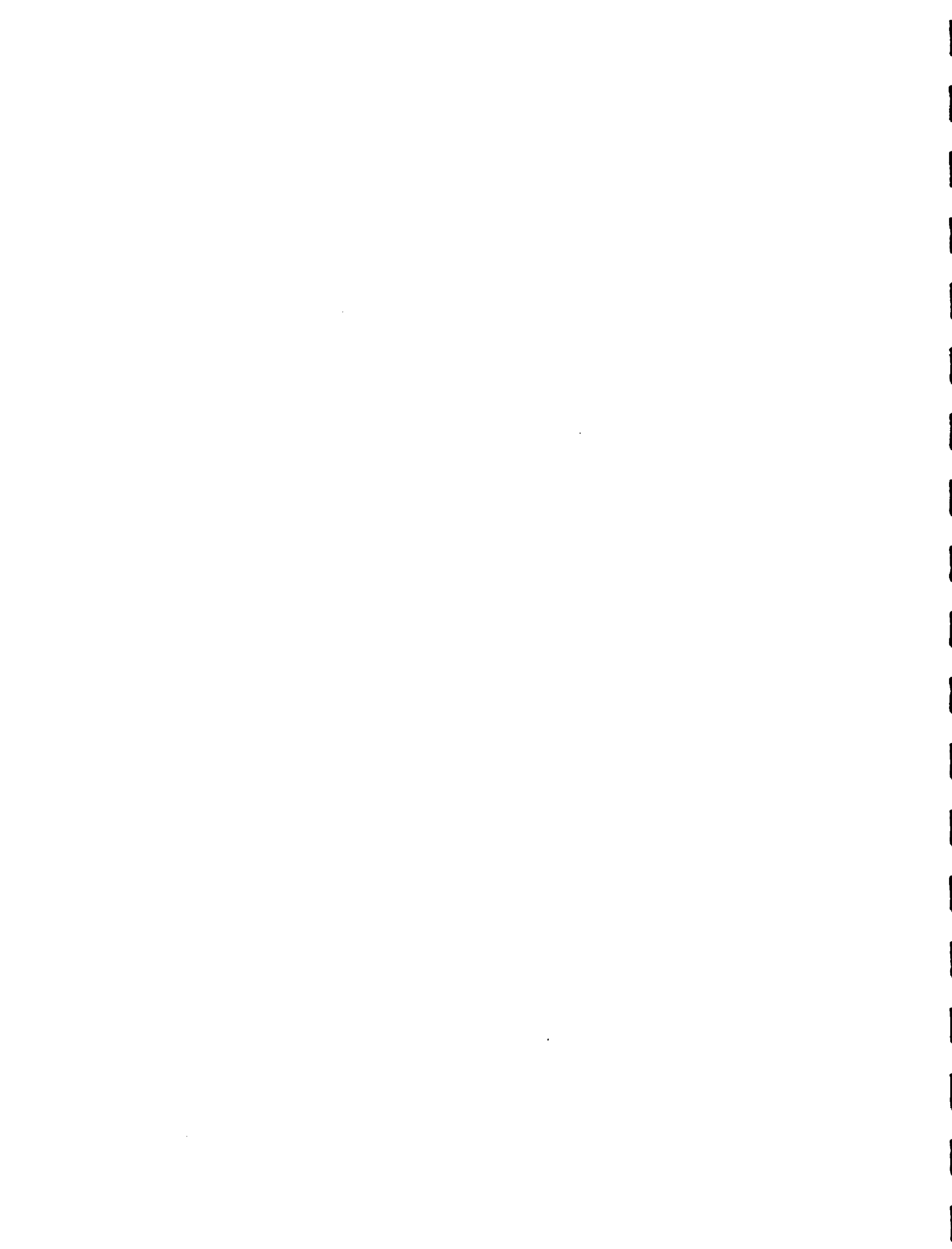
Cuenta con la infraestructura necesaria y el aparato institucional (legislativo y burocrático) suficiente para recuperar el desarrollo del sector rural.

Cuenta además con hombres y mujeres herederos de una vasta cultura ligada con la tierra, la naturaleza y el trabajo.

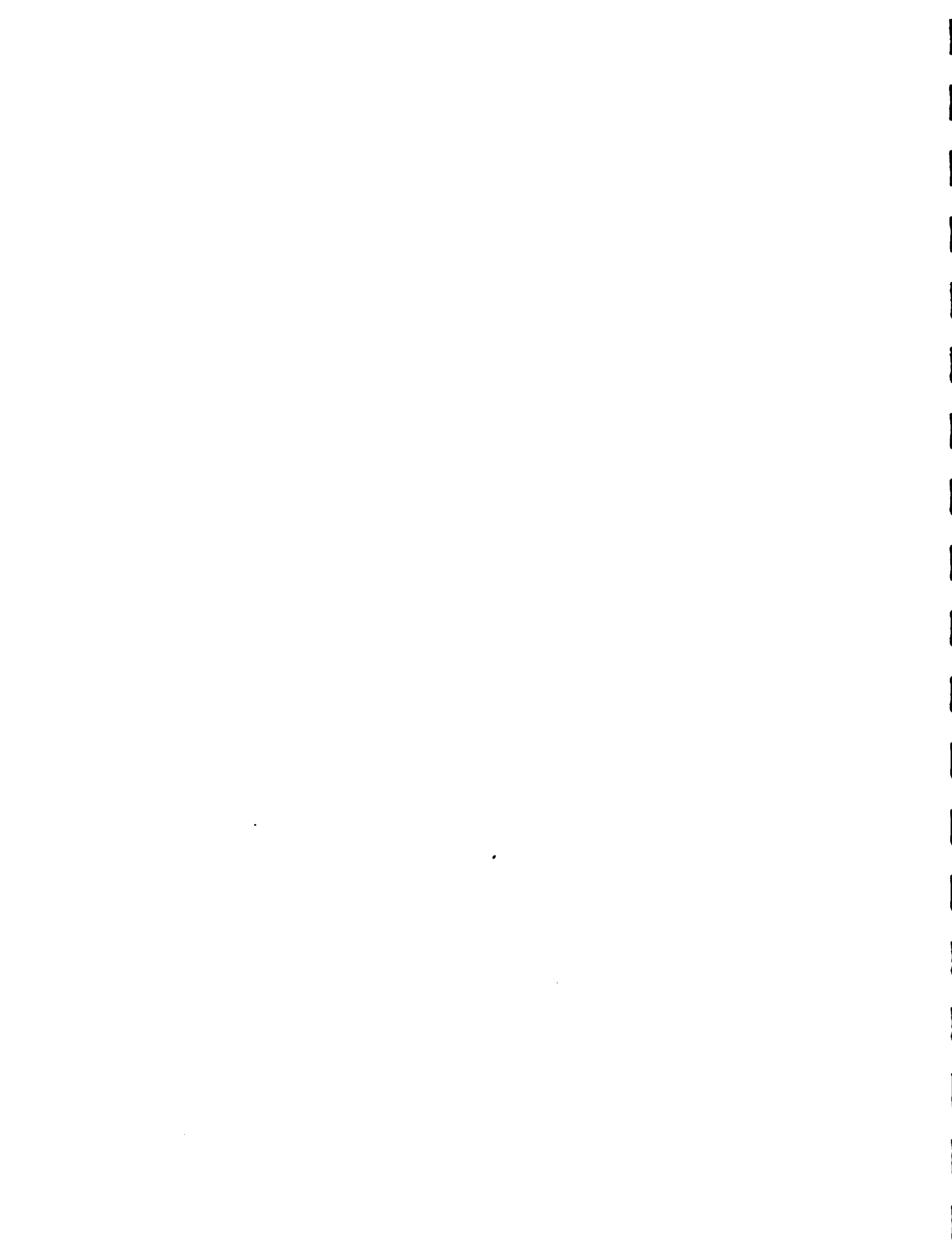
Pese a ello, contando con estos y mayores recursos, no ha logrado desarrollar y mantener un sector agropecuario capaz de garantizar los alimentos de su población, el bienestar de sus campesinos y contribuir al desarrollo de la Nación.

Por ello, aspectos como el Desarrollo Rural Integral y el establecimiento de Políticas Diferencias de Desarrollo Rural, requieren, además de estas condicionantes (que en México se satisfacen con creces), de una voluntad política transformadora y renovadora, tanto de las fuerzas gobernantes como de los sujetos del desarrollo rural: de los campesinos. Sin ella, cualquier esfuerzo será infructuoso. Ahí radica el reto para los próximos años.

Las Aguilas, México, D. F., junio de 1989.



NOTAS.



NOTAS :

1) Términos de Referencia para el Estudio sobre Políticas Diferenciadas de Desarrollo Rural. IICA, San José, Costa Rica. Noviembre-diciembre de 1988.

2) Ibid.

3) Ibid.

4) Los datos presentados en este capítulo se obtuvieron de distintas publicaciones, particularmente del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); así como de "Las razones y las obras", Crónica del sexenio 1982-1988, publicada por la Unidad de la Crónica Presidencial.

Las citas y referencias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tomaron directamente de la misma.

5) Unidad de la Crónica Presidencial. Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año. pp. 315-328.

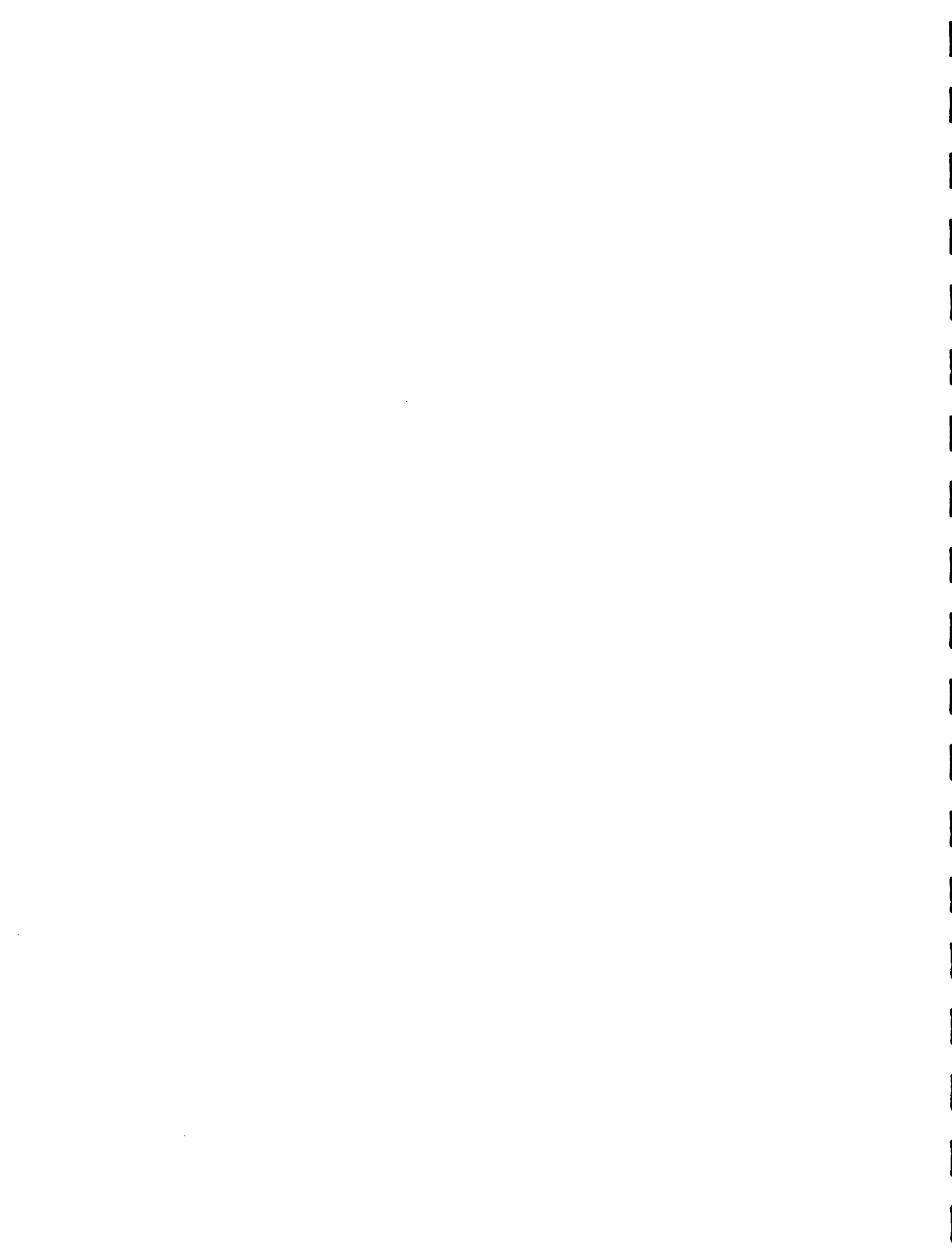
6) Unidad de la Crónica Presidencial. op. cit. pp. 48-51.

7) Nacional Financiera. El Mercado de Valores. Año XLVI, num. 52, diciembre 29 de 1986. pp. 1214-1224.

8) El Desarrollo Agropecuario en México. Pasado y Perspectivas. pp. 45.

9) Calva, José Luis. Crisis Agrícola y Alimentaria en México, 1982-1988. Ed. Fontamara. México, 1988. pp. 15.

10) Encinas Rodríguez, Alejandro y Rascón Fuentes, Fernando. Reporte y Cronología del Movimiento Campesino e Indígena, 1982-1985. Universidad Autónoma Chapingo. México, 1985.



11) Gordillo de Anda, Gustavo. Para Deconstruir el Leviatan Rural. El Gallo Ilustrado. Periodico El Día, 13 de diciembre de 1987. México.

12) Encinas Rodríguez, Alejandro; Rodríguez Juárez, María del Carmen y Rojas Pérez, Alejandra. Política Oficial y Respuesta Campesina durante el Sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). Reporte de Coyuntura No. 58. Centro de Estudios de la Economía Nacional. México, mayo de 1988.

13) Gordillo de Anda, Gustavo. Op. cit.

14) Gordillo de Anda, Gustavo. Op. cit.

15) Encinas Rodríguez, Alejandro; et al. Op. cit.

16) La información se obtuvo de: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH. Legislación Agropecuaria. Leyes, decretos, reglamentos y tratados. Actualización Legislación Agropecuaria 1981-1982. México, 1982.

Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados. Consulta al archivo electrónico. México, febrero de 1989.

Hasta el mes de febrero de 1989, los archivos de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en México, se encuentran en proceso de actualización, por lo que no se pudo determinar con precisión el número de leyes y otras disposiciones vigentes. Sin embargo, el dato que se proporciona es a juicio nuestro confiable.

17) de la Madrid Hurtado, Miguel. Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, PRONADRI, 1985-1988. México, abril de 1985.

18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Federal Electoral. México, 1985.

19) Programa Especial de Inversiones para el Desarrollo Rural. Secretaría de la Presidencia, México, 1970.

Proyecto de Desarrollo Rural Integrado, PIDER II. Prestamo 1462-ME. Informe de Terminación del Proyecto. Documento preparado por R. Millford y D. Lindheim. México, 31 de octubre de 1985.

20) El consumo de maíz creció en 85% de 1976 a 1980, el de sorgo en 74% y el de frijol en 102%. Econotécnia Agrícola. Dirección General de Estadística Agropecuaria. México, 1981.

21) SARH-CEPAL. El Desarrollo Agropecuario de México. Tomo No. 5, Pag. 49. México.

22) Poder Ejecutivo Federal. Sistema Alimentario Mexicano, SAM.



Primer Planteamiento de Metas de Consumo y Estrategia de Producción de Alimentos Básicos. México, marzo de 1980.

23) Ibid.

24) Poder Ejecutivo Federal. Sistema Alimentario Mexicano, SAM. Medidas Operativas Agropecuarias y Pesqueras. México, mayo de 1980.

25) Ibid.

26) Luselli, Cassio. Por qué el SAM?. Revista Nexos, No. 32. México, agosto de 1980.

27) Poder Ejecutivo Federal. SAM, Primer Planteamiento de Metas.

28) Calva, José Luis. Op. cit; pp. 47, cuadro No. 14.

29) Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario A. C. (INCA-Rural). Respuesta de los Productores Rurales ante las Medidas Operativas del SAM en los diez Distritos de Temporal iniciales en 1980. Boletín de Investigación No. 2, noviembre de 1982.

30) Caballero, Emilio y Zermeño, Felipe. La Agricultura en el Sexenio de José López Portillo. Revista Economía: Teoría y Práctica, No. 5. Universidad Autónoma Metropolitana.

31) Poder Ejecutivo Federal, PRONADRI, op. cit.

32) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, 1983.

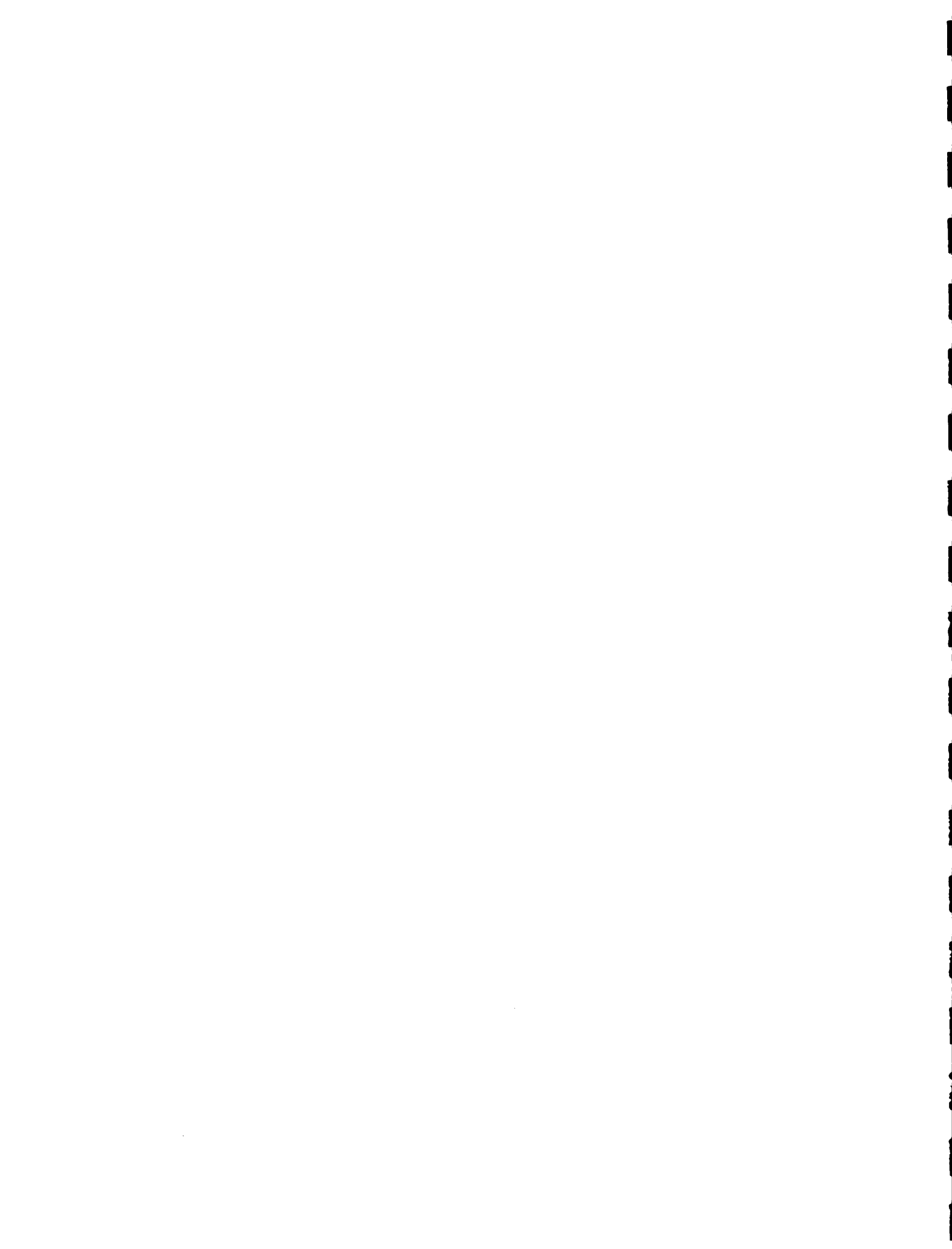
33) Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional Alimentario, PRONAL. México, 17 de octubre de 1983.

34) Para el estudio de caso se realizaron dos visitas al estado de Oaxaca, en las que se realizaron entrevistas a diversos funcionarios e investigadores universitarios.

En particular se entrevistó al Lic. Tomás Baños Baños, Secretario de Desarrollo Rural del estado de Oaxaca y al Lic. Armando Navarrete, Director de Planificación de la Secretaría de Presupuesto del gobierno del estado.

Se entrevistó además a los Maestros Eloi Vázquez e Ignacio Sarmiento, profesores-investigadores de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

En particular se contó con la valiosa colaboración de la Lic. Maria Elena Lara, Coordinadora del Programa Lluvia, Tequio y Alimentos en la región Mixteca. Quien junto a una rica entrevista personal, proporcionó los documentos básicos que facilitaron el



análisis del proyecto, entre estos:

Lluvia, Tequio y Alimentos. Programa Unico de Pequeña Irrigación para las mixtecas oaxaqueñas. Gobierno del estado de Oaxaca. Oaxaca, México, junio de 1987.

Manifiesto de Ayú, Camino del Pueblo Pobre. Conversación del Gobierno del estado de Oaxaca con funcionarios del Programa Lluvia, Tequio y Alimentos sobre el desarrollo de la Mixteca. Santa María Ayú, Oaxaca, México, 24 de marzo de 1988. 8.

Enrique Astorga Lira. Brommelmeir Marita: Notas sobre la primera fase del Programa Lluvia Tequio y Alimentos. Oaxaca, México, abril de 1988.

Heladio Ramírez López. Segundo Informe de Gobierno. Oaxaca, México, 30 de octubre de 1988.

35) De la cultura mixteca se han ocupado Troncoso, Gay, Burgoa, Caso y López Ramos, entre otros.

36) Para mayores datos, consultar el anexo informativo sobre la región mixteca que contiene este estudio.

37) Oaxaca se encuentra entre las cinco entidades de la Republica Mexicana de mayor expulsión de mano de obra hacia otras regiones del país y del extranjero. Según el Consejo Estatal de Población, en 1980 el 39 por ciento de los emigrantes oaxaqueños se dirigieron al Distrito Federal; 22 por ciento al Estado de México; 17 por ciento a Veracruz y 6 por ciento a Puebla. El resto, 16 por ciento, emigró a otros lugares del país o al extranjero.

38) Respecto a este tema vease: Ianni, Bagu, Kauffman, Thorup y Katz, entre otros muchos.

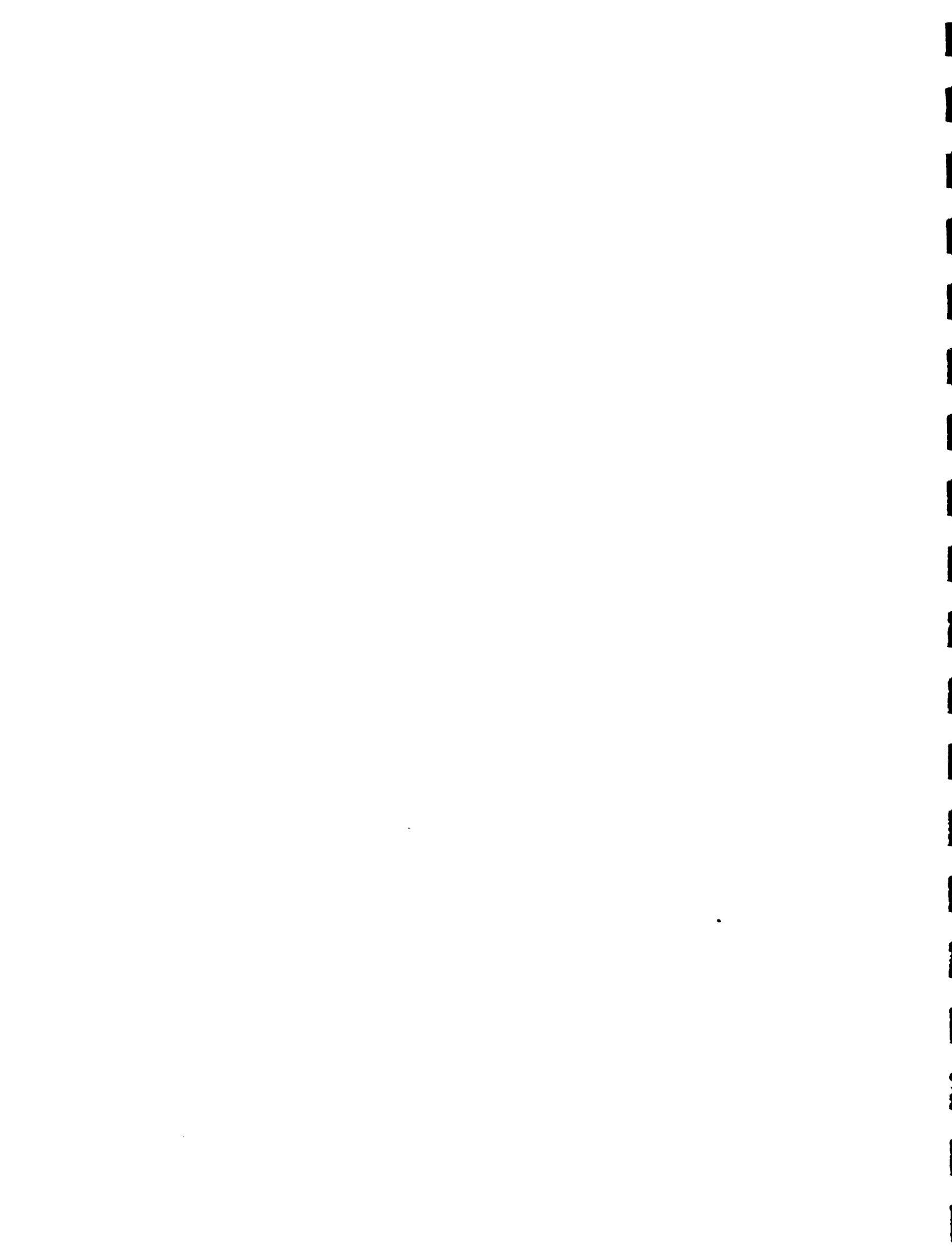
39) Salomón Nahmad S. Los Pueblos de la Bruma y el Sol. Instituto Nacional Indigenista, INI. México, 1981. Pag. 8.

40) Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja 1984-1988. pp. 89.

41) Canicula, No. 6. Buenos propósitos para la mixteca. Revista de la Universidad Autónoma Chapingo, julio-agosto de 1984. pp. 6-7.

42) Gay, José Antonio. Historia de Oaxaca. Ed. Porrúa. México, 1986. pp. 45-47.

43) Estas obras son bordos, muros de mampostería, zanjas revestidas, trampas de agua, ollas de agua de 100 o 300 metros cúbicos, cajas de captación, zanjas rústicas y galerías filtrantes.



44) Para el tema se analizaron los discursos pronunciados por Carlos Salinas de Gortari, el 30 de noviembre de 1987 en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca; el 12 de marzo de 1988 en Zacatecas, Zacatecas; el 10 de abril de 1988 en Tlatizapan, Morelos; el 3 de mayo de 1988 en San Luis La Paz, Guanajuato; el 5 de mayo de 1988 en Albino Corzo, Chiapas y el 6 de enero de 1989 en Cuautla, Morelos.

Así como la ponencia presentada por Alejandro Encinas Rodríguez en febrero de 1989 en la Semana de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, titulada: El Congreso Agrario Permanente, Eje de una Reforma Democrática en el Campo.

45) Este documento fue presentado entre otras, por las siguientes organizaciones: la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, CIOAC; la Unión General de Obrero, Campesino, Popular, UGOCP; la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas, UNORCA; la Central Campesina Cardenista, CCC; y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, CNPA.

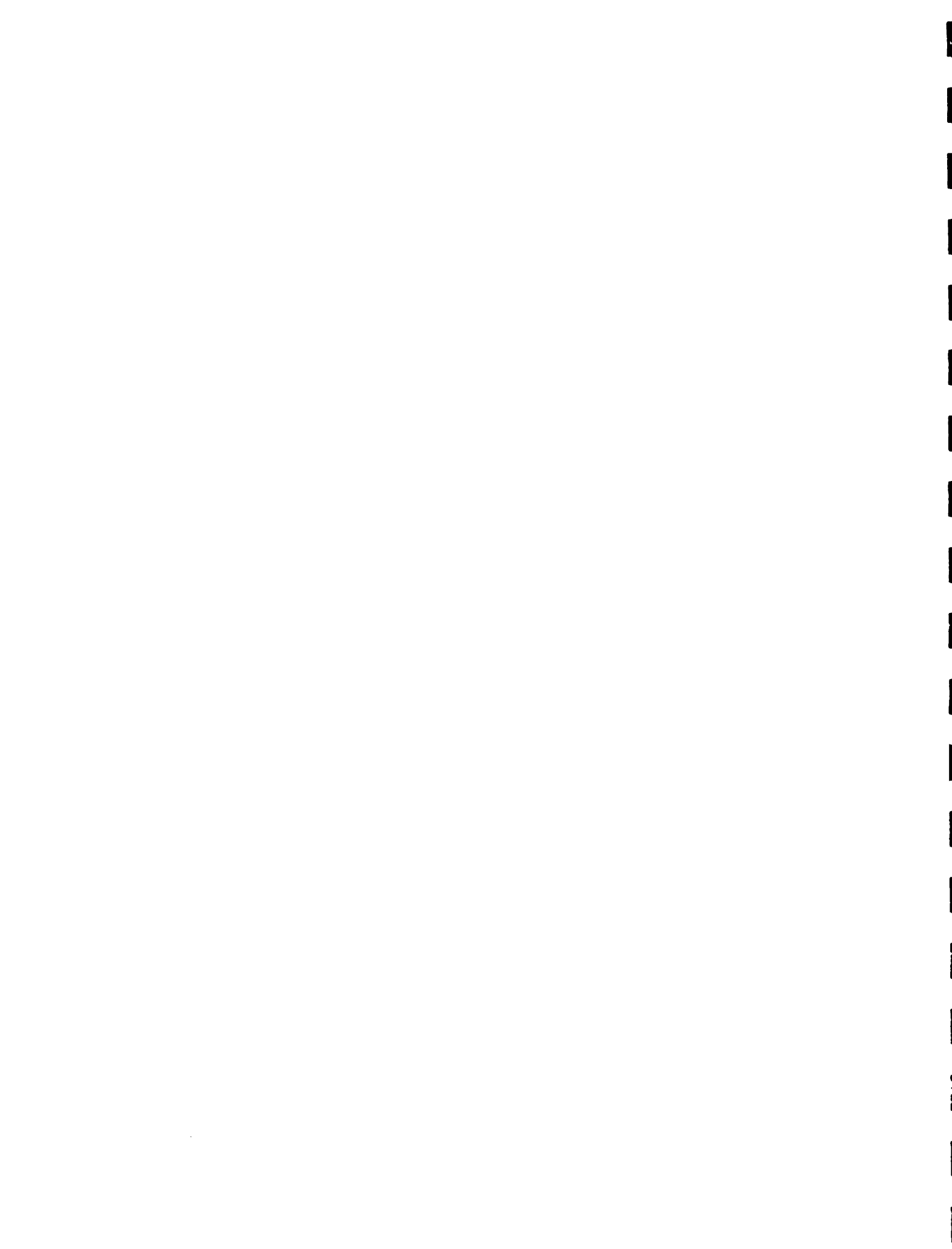
46) Montes de Oca, Rosa Elena. Reforma con Participación Activa de los Productores. Periódico Excelsior, Sección Ideas. México, 27 de enero de 1989.

47) Gordillo de Anda, Gustavo. Pactos Inestables en el Medio Rural. Periódico El Nacional. México, enero 2 de 1989.

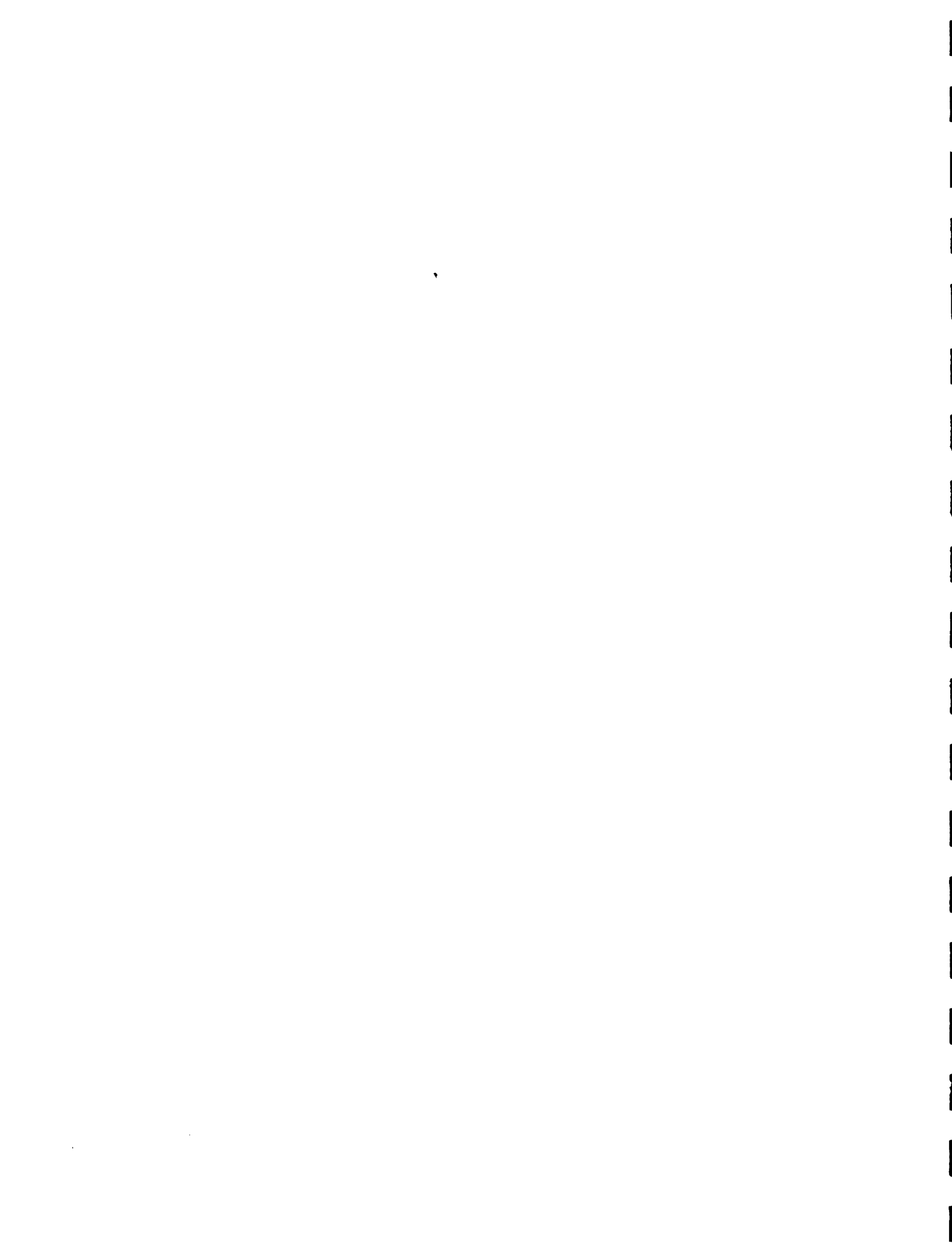
48) Gordillo de Anda, Gustavo. Para que florezca el campo se necesita... Periódico El Nacional. México, enero 7 de 1989.

49) Encinas Rodríguez, Alejandro y Rascon Fuentes, Fernando. Notas para un Programa Agrario ante la Crisis. Revista Textual, No. 18-19. Universidad Autónoma Chapingo. México, octubre de 1985.

Vease también de los mismos autores: Reporte y Cronología del Movimiento Campesino e Indígena, enero-junio de 1985. Universidad Autónoma Chapingo. México, octubre de 1985.



BIBLIOGRAFIA.



BIBLIOGRAFIA.

Astorga Lira, Enrique. Brommelmeir Marita: Notas sobre la primera fase del Programa Lluvia, Tequío y Alimentos. Oaxaca, México, abril de 1988.

Caballero, Emilio y Zermeño, Felipe. La agricultura en el sexenio de José López Portillo. Revista Economía: Teoría y Práctica, No. 5. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Calva, José Luis. Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988. Ed. Fontamara. México, 1988.

Canicula No. 6. Buenos propósitos para la mixteca. Revista de la Universidad Autónoma Chapingo. Julio-agosto de 1984.

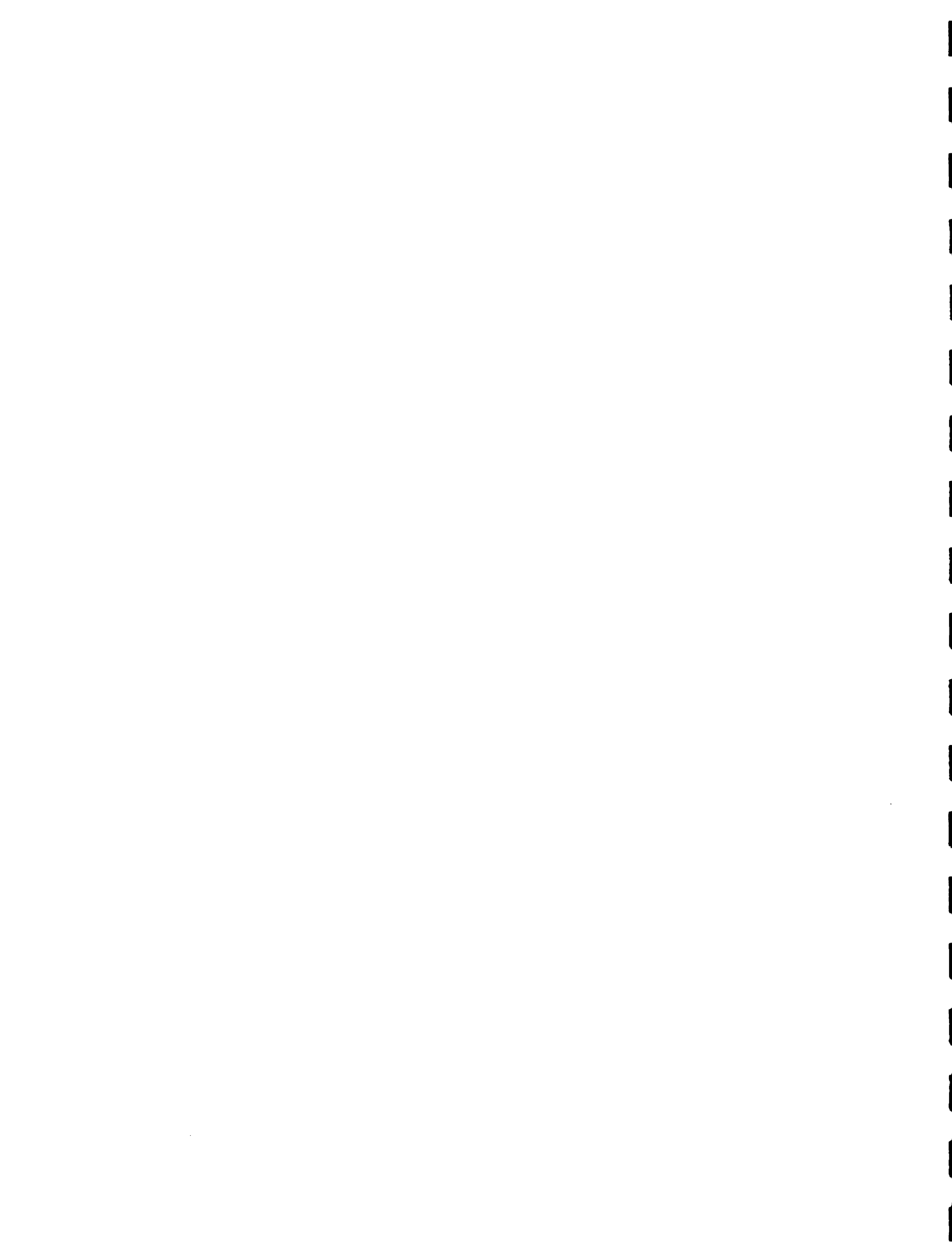
CIOAC, UGOCP, UNORCA, CCC, CNPA y otras. Documento presentado al Presidente Carlos Salinas de Gortari, durante la entrevista sostenida por el Ejecutivo Federal con las organizaciones campesinas independientes en la residencia oficial de Los Pinos. México, 25 de enero de 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Comisión Federal Electoral. México, 1985.

Encinas Rodríguez, Alejandro. En defensa de un nuevo ejido. Ejido, Estado y Movimiento Campesino. Universidad Autónoma Chapingo. México, 1986.

Encinas Rodríguez, Alejandro. Reforma agraria: reparto o concentración de tierras. Suplemento Rural No. 1. Universidad Autónoma Chapingo. Diciembre de 1988.

Encinas Rodríguez, Alejandro. El Congreso Agrario Permanente, eje de una reforma democrática en el campo. Ponencia presentada a la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Mimeo. México, febrero de 1989.



Encinas Rodríguez, Alejandro y Rascón Fuentes, Fernando. Reporte y cronología del movimiento campesino e indígena. Tomos 1 al 7, 1982-1985. Universidad Autónoma Chapingo. México, 1982-1985.

Encinas Rodríguez, Alejandro y Rascón Fuentes, Fernando. Notas para un programa agrario ante la crisis. Revista Textual Nos. 18-19. Universidad Autónoma Chapingo. México, octubre de 1985.

Encinas Rodríguez, Alejandro; Rodríguez Juárez, María del Carmen y Rojas Pérez, Alejandra. Política oficial y respuesta campesina durante el sexenio de Miguel de la Madrid, 1982-1988. Reporte de Coyuntura del Centro de Estudios de la Economía Nacional, No. 58. México, mayo de 1988.

Gay, José Antonio. Historia de Oaxaca. Ed. porrua. México, 1986.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos-Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Programa de Desarrollo Rural Integral para las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja 1984-1988. México, mayo de 1984.

Gobierno del estado de Oaxaca. Plan Estatal de Desarrollo Oaxaca 1986-1992 (Documento de trabajo). COPLADE. Oaxaca, México, 1986.

Gobierno del estado de Oaxaca. Lluvia, Tequio y Alimentos. Programa Único de pequeña irrigación para las mixtecas oaxaqueñas. Oaxaca, México, junio de 1987.

Gobierno del estado de Oaxaca. Manifiesto de Ayú; Camino del pueblo pobre. Conversación del gobierno del estado de Oaxaca con funcionarios del programa Lluvia, Tequio y Alimentos sobre el desarrollo de la mixteca. Santa María Ayú, Oaxaca, México, 24 de marzo de 1988.

Gordillo de Anda, Gustavo. Para deconstruir el leviatan rural. El Gallo Ilustrado, Periódico El Día. Mexico, 13 de diciembre de 1987.

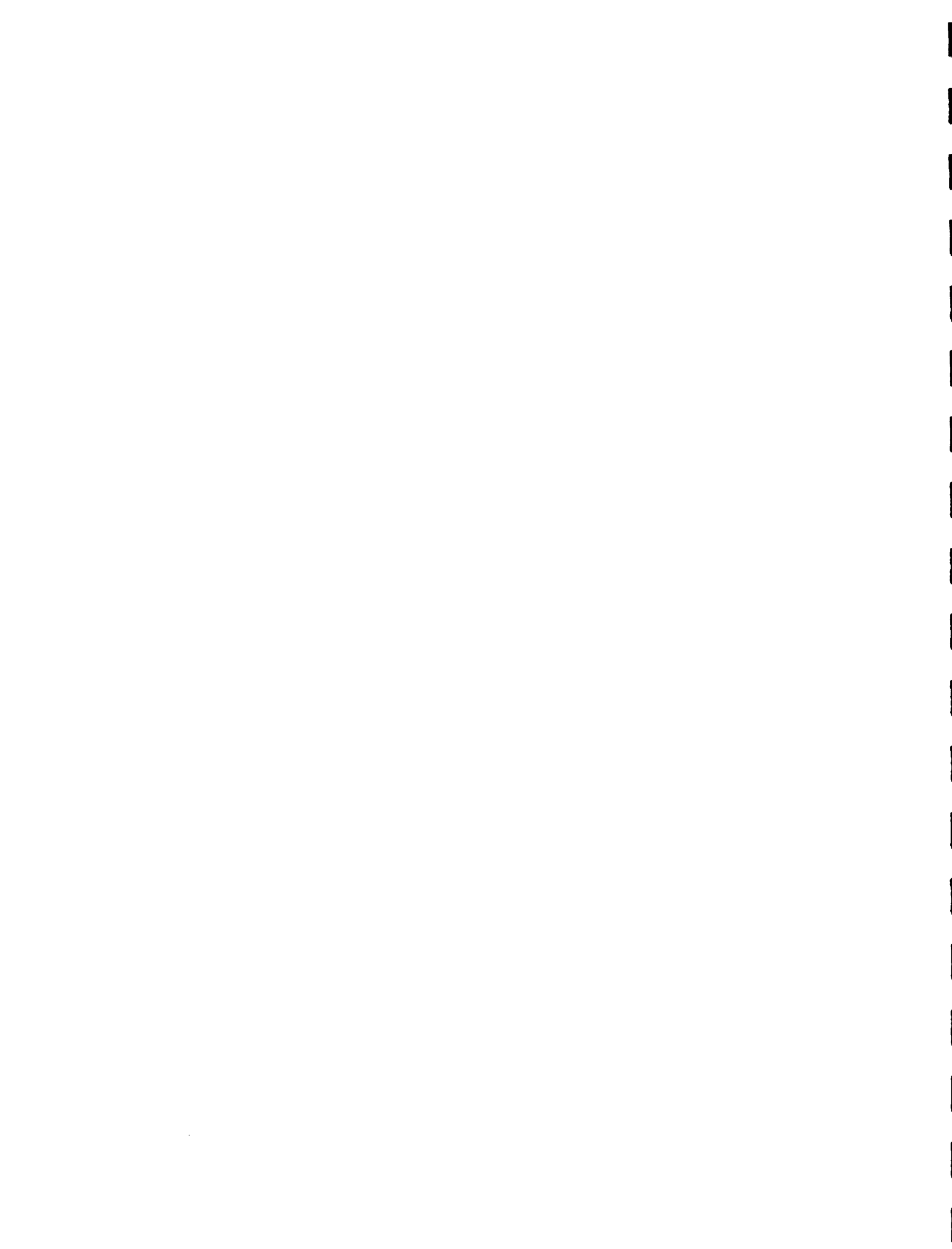
Gordillo de Anda, Gustavo. Estado, mercados y movimiento campesino. Ed. Plaza y Valdes-Universidad Autónoma de Zacatecas. México, noviembre de 1988.

Gordillo de Anda, Gustavo. Pactos inestables en el medio rural. Periódico El Nacional. México, enero 2 de 1989.

Gordillo de Anda, Gustavo. Para que florezca el campo se necesita... Periódico El Nacional. México, enero 7 de 1989.

Dirección General de Estadística Agropecuaria, SARH. Econotécnia Agrícola. Mexico, 1981.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. Términos de referencia para el estudio sobre políticas diferenciadas de desarrollo rural. San José, Costa Rica.



noviembre-diciembre de 1988.

Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario A.C. (INCA-Rural). Respuesta de los productores rurales ante las medidas operativas del SAM en los diez distritos de temporal iniciales en 1980. Boletín de Investigación No. 2. México, noviembre de 1982.

Luselli, Cassio. Por qué el SAM?. Revista Nexos, No. 32. México, agosto de 1980.

Montes de Oca, Rosa Elena. Reforma con participación activa de los productores. Periódico Excelsior, Sección Ideas. México, 27 de enero de 1989.

Nacional Financiera. El Mercado de Valores. Año XLVI, num. 52, diciembre 29 de 1986. México.

Nahmad Sitton, Salomón. Los pueblos de la bruma y el sol. Instituto Nacional Indigenista, INI. México, 1981.

Poder Ejecutivo Federal. Sistema Alimentario Mexicano, SAM. Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos. México, marzo de 1980.

Poder Ejecutivo Federal. Sistema Alimentario Mexicano, SAM. Medidas operativas agropecuarias y pesqueras. México, mayo de 1980.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, 1983.

Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional Alimentario, PRONAL. México, 17 de octubre de 1983.

Poder Ejecutivo Federal. Miguel de la Madrid Hurtado. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, PRONADRI, 1985-1988. México, abril de 1985.

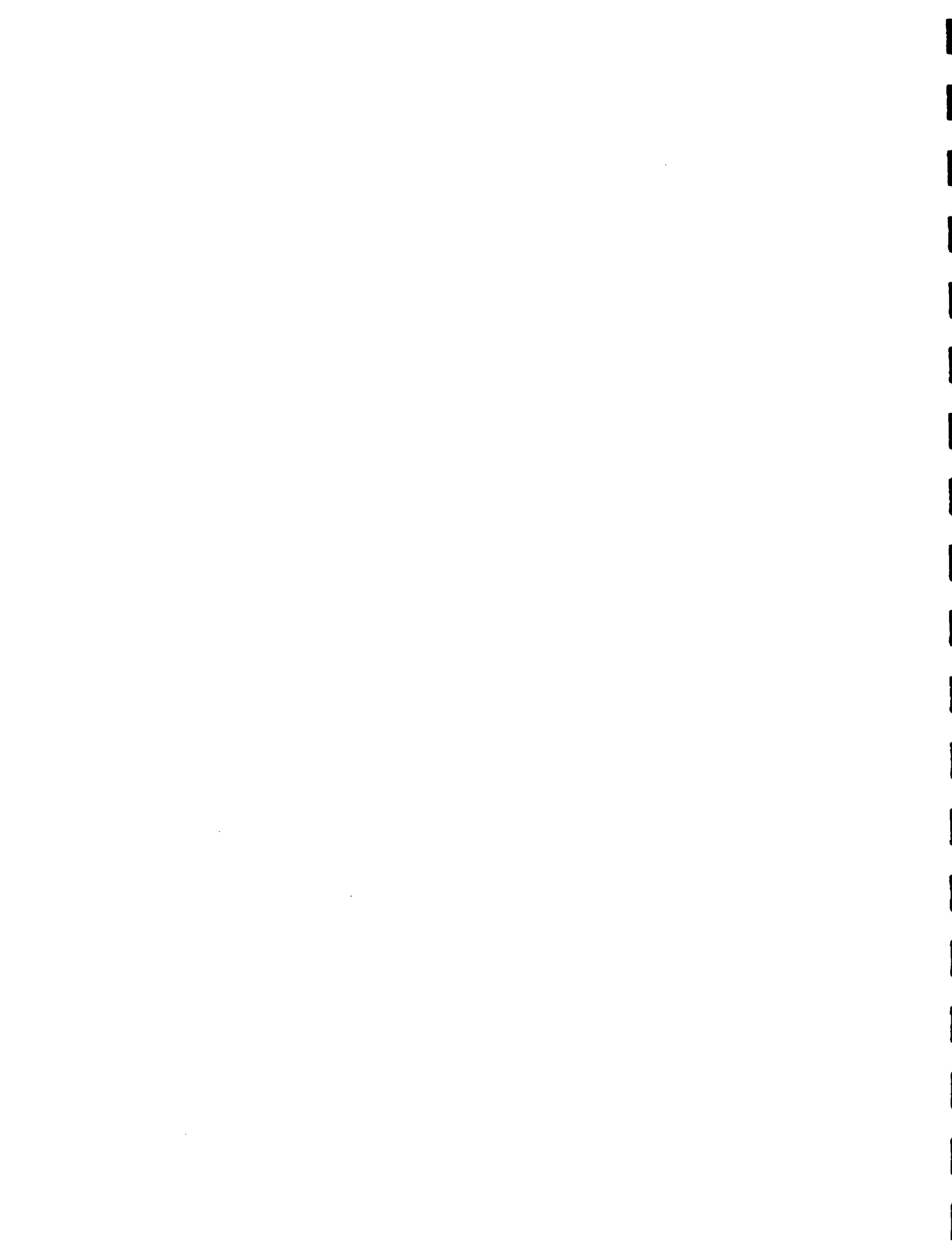
Ramírez López, Heladio. Segundo informe de gobierno. Oaxaca, México, 30 de octubre de 1988.

Salinas de Gortari, Carlos. Discursos de Campaña. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, IEPES, del Partido Revolucionario Institucional, PRI. 13 Tomos. México, 1988-1989.

SARH. Proyecto de Desarrollo Rural Integrado, PIDER II. Préstamo 1462-ME. Informe de terminación del proyecto. Documento preparado por R. Millford y D. Lindheim. México, 31 de octubre de 1985.

SARH. Legislación agropecuaria. Actualización 1981-1982. México, 1982.

SARH-CEPAL. El desarrollo agropecuario en México, pasado y



perspectivas. México, 1985.

SARH. Estadísticas básicas del sector agropecuario. México, 1988.

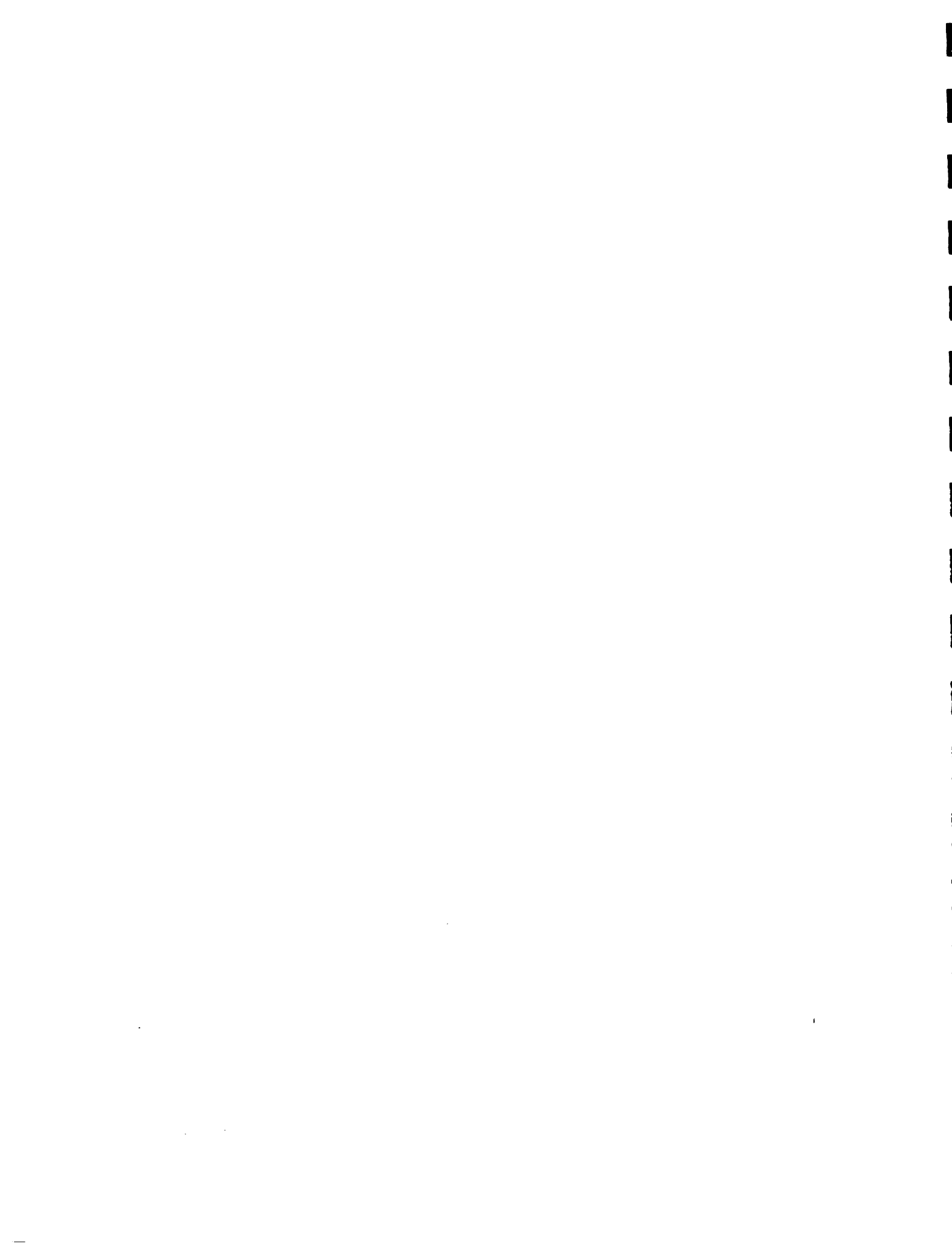
Secretaría de la Presidencia. Programa Especial de Inversiones para el Desarrollo Rural, PIDER. México, 1970.

Sistema de Información Legislativa. Cámara de Diputados. Archivo electrónico. Consulta febrero de 1989.

Unidad de la Crónica Presidencial. Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988, Tomos I al VI. México, 1982-1988.



**ANEXO I:
CUADROS ESTADISTICOS.**



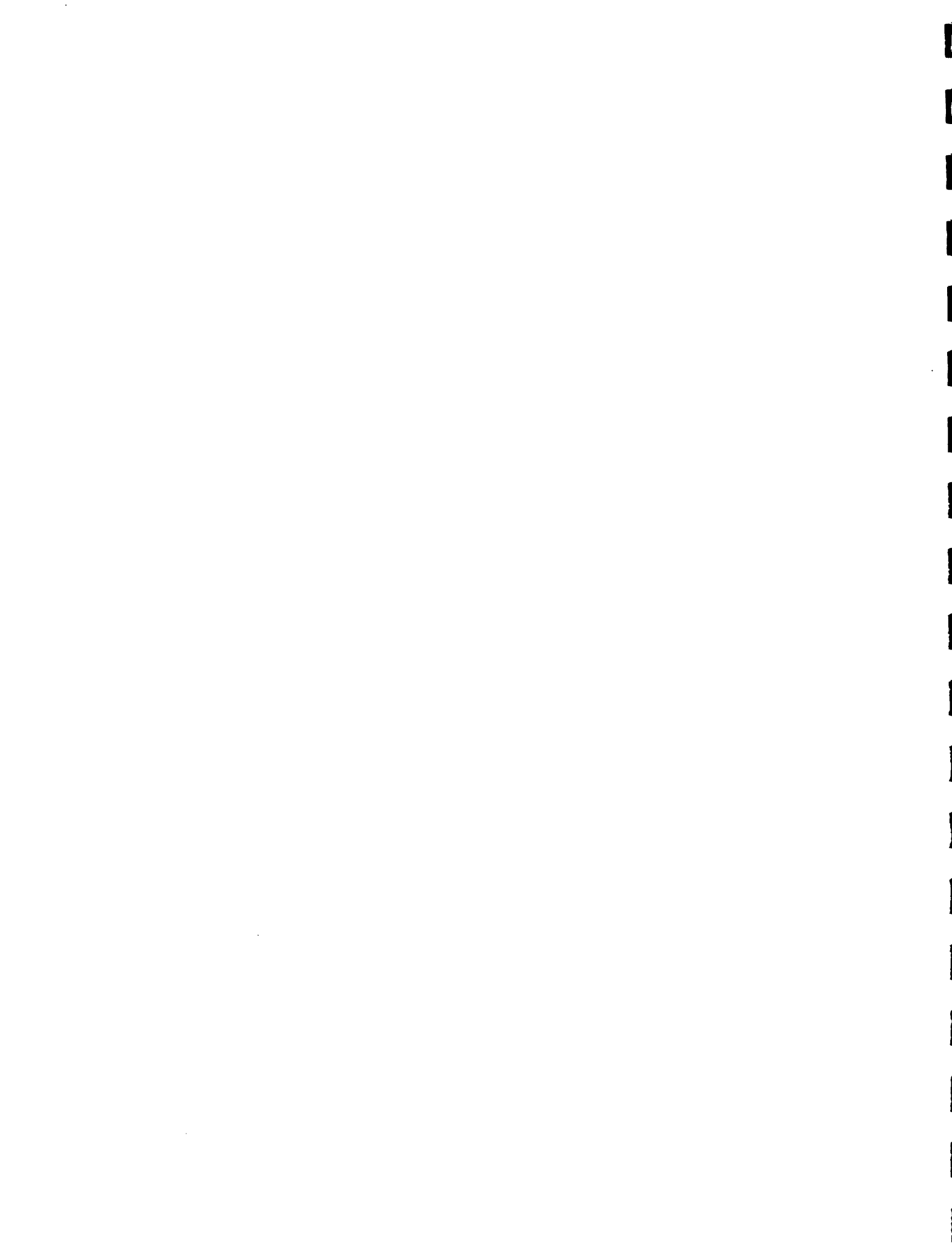
Cuadro No. 1

PIB Total y PIB Agropecuario por habitante
1970 - 1987

(PRECIOS CONSTANTES DE 1970)

AÑO	(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 habitante
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.

	PIB Total	PIB 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

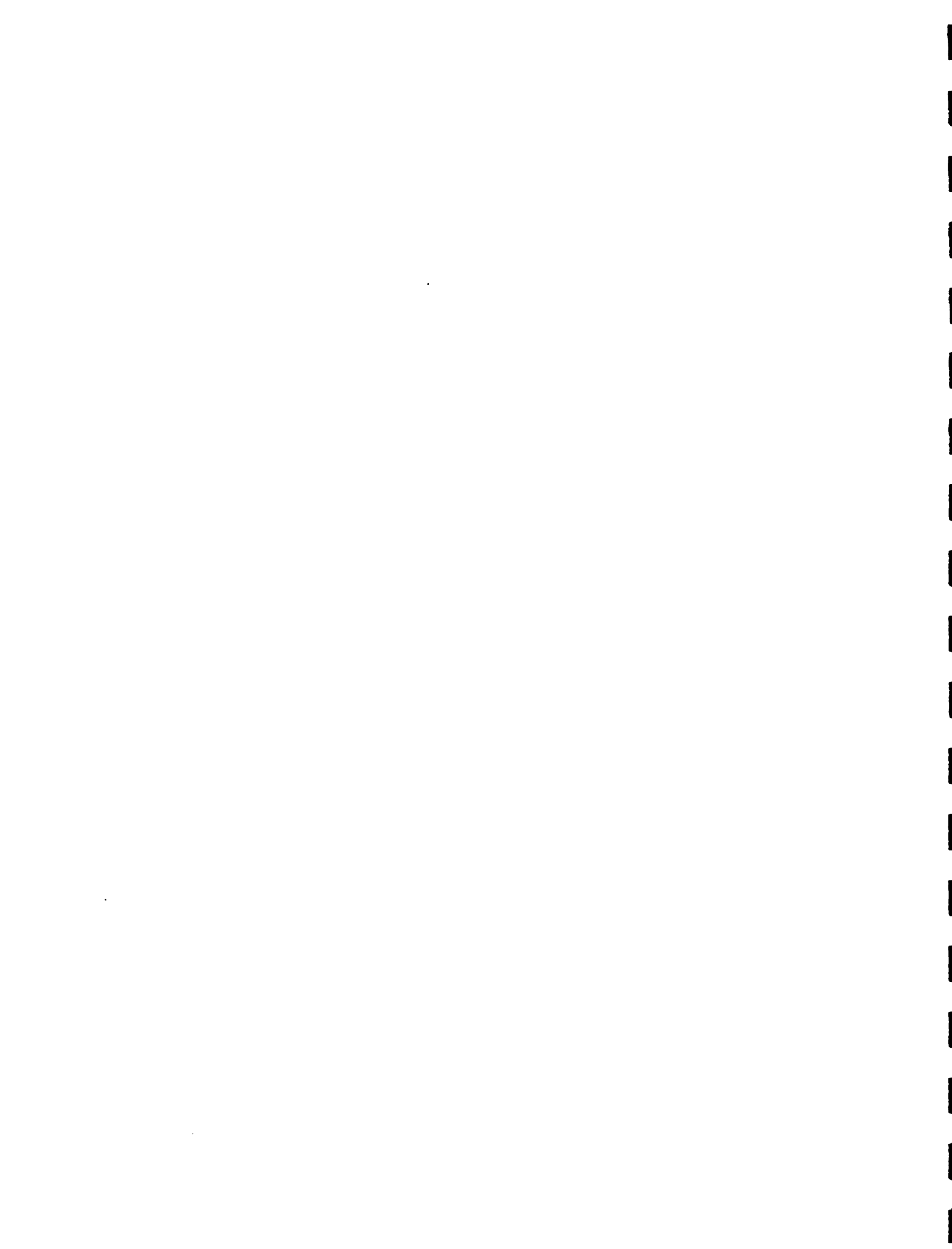
FUENTE: Cuadro No. 1



CUADRO No. 3

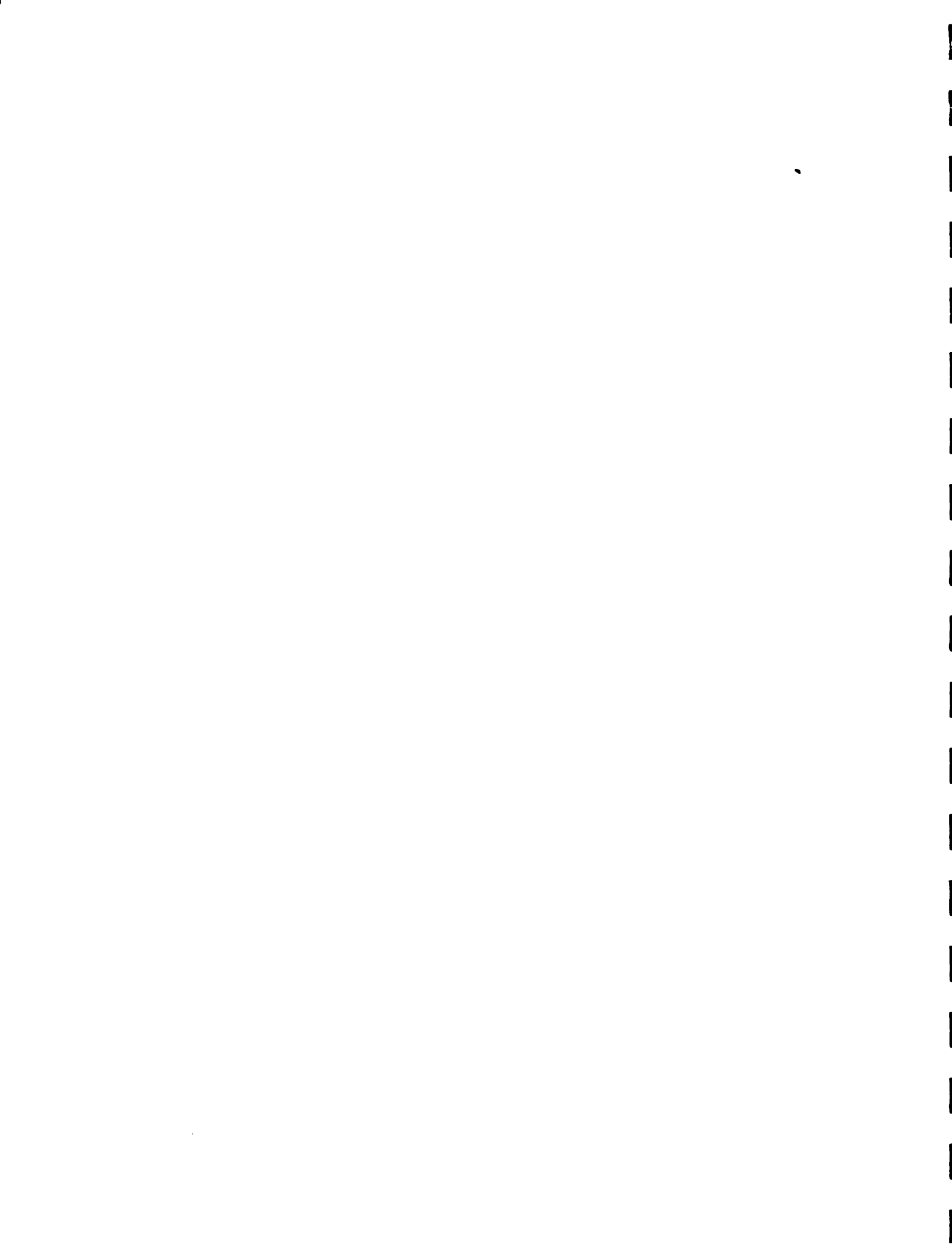
BALANZA COMERCIAL DEL SECTOR AGROPECUARIO
(MILLONES DE PESOS A PRECIO DE 1970)

	TOTAL DEL SECTOR	AGRICOLA	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	5 587
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			

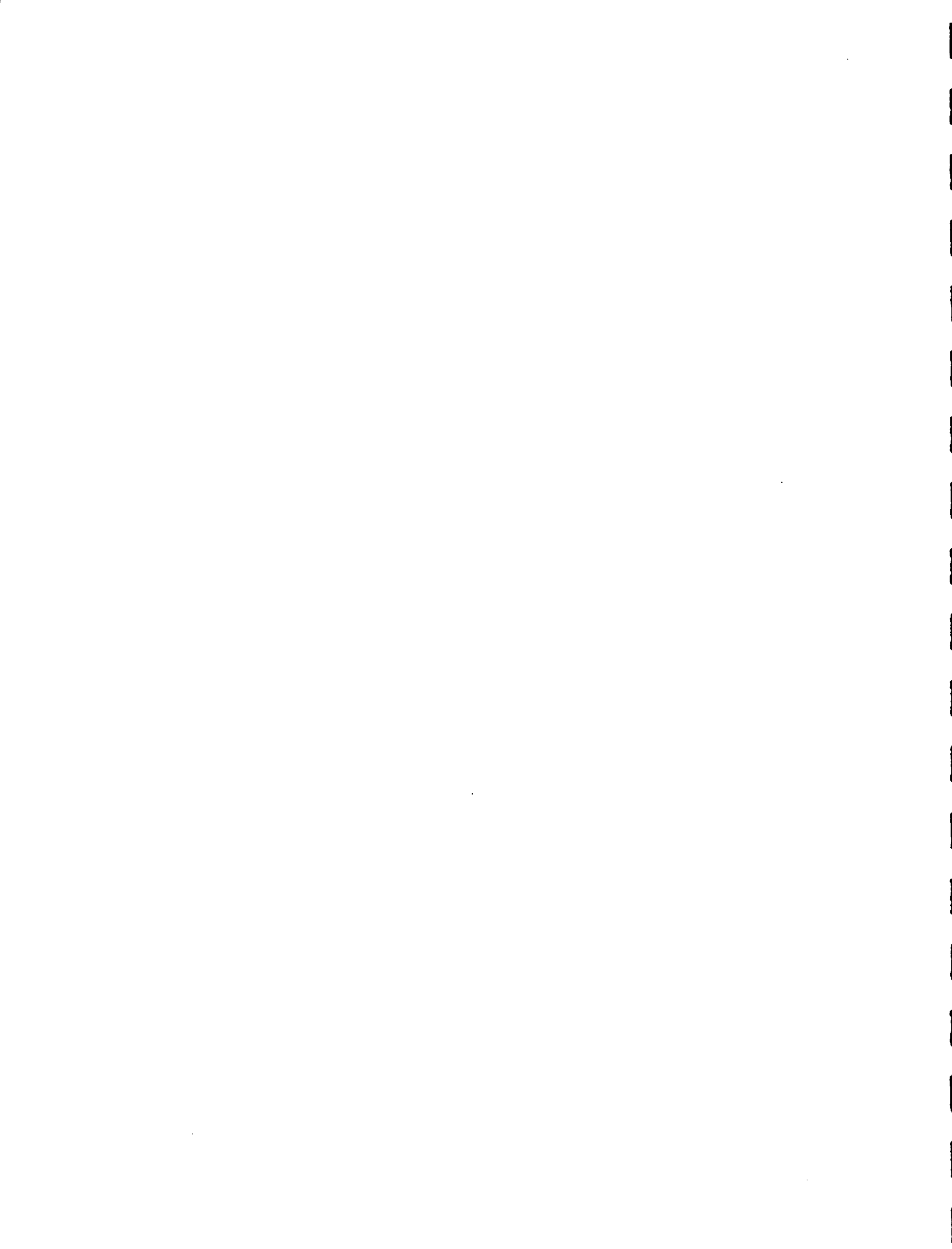
* MILES DE DÓLARES
FUENTE: INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO, INFORME
ANUAL BANCO DE MÉXICO.



Cuadro No. 4

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

	Exportación Agropecuaria	Importación Agropecuaria
	Exportación Totales	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



Cuadro No. 5

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

(millones de dólares) 1)

Año	A Exportaciones	B Importaciones	C PIB	Coefficiente A/C	Coefficiente 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

128

1) La conversión a dólares se realizó con base en los tipos de cambio representativos que utilizó el Banco de México, para las estadísticas 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	<u>11407</u>	<u>10223</u>	<u>9482</u>	<u>9168</u>	<u>8363</u>	<u>10166</u>	<u>9732</u>	<u>10805</u>	<u>9596</u>	<u>9718</u>	<u>12147</u>
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	<u>1166</u>	<u>972</u>	<u>1153</u>	<u>1189</u>	<u>837</u>	<u>1138</u>	<u>1065</u>	<u>1049</u>	<u>844</u>	<u>1056</u>	<u>878</u>
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	<u>576</u>	<u>971</u>	<u>1445</u>	<u>1862</u>	<u>1504</u>	<u>1821</u>	<u>1906</u>	<u>2143</u>	<u>1797</u>	<u>2139</u>	<u>2198</u>
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. INVO ESTADÍSTICO.



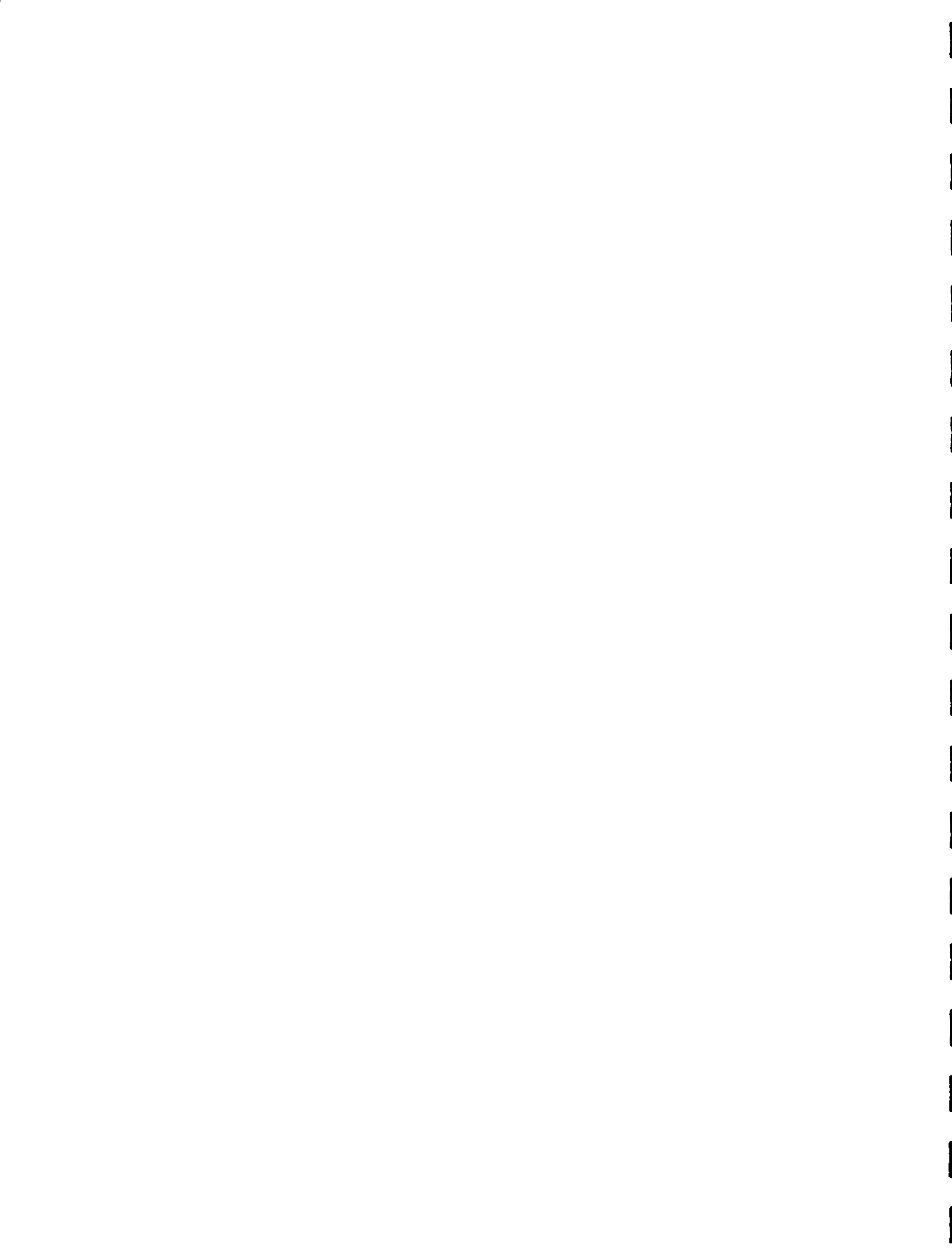
Cuadro No. 7

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
<u>Granos Básicos</u>	<u>12268</u>	<u>12885</u>	<u>12991</u>	<u>11880</u>	<u>16539</u>	<u>16045</u>	<u>18820</u>	<u>18895</u>	<u>21037</u>	<u>18121</u>	<u>17604</u>	<u>16836</u>	<u>0.80</u>
Arroz	372	405	717	404	445	511	417	484	808	545	591	434	-2.68
Frijol	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	11783	2.55
Trigo	1612	2676	2798	2287	2785	4462	3460	4506	5214	4770	4415	3714	3.00
<u>OLEAGINOSAS</u>	<u>1356</u>	<u>1230</u>	<u>1561</u>	<u>2055</u>	<u>1511</u>	<u>1190</u>	<u>1405</u>	<u>1391</u>	<u>1473</u>	<u>1155</u>	<u>1512</u>	<u>959</u>	<u>-3.53</u>
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
<u>Otros Cultivos</u>	<u>1411</u>	<u>2747</u>	<u>4244</u>	<u>4123</u>	<u>4961</u>	<u>5113</u>	<u>5403</u>	<u>5593</u>	<u>7133</u>	<u>5348</u>	<u>6915</u>	<u>6066</u>	<u>2.88</u>
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	5715	3.25
T O T A L	15035	16862	18796	18053	23011	22348	25028	25880	29643	24624	26031	23861	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

	<u>1 9 8 0</u>	<u>1 9 8 1</u>	<u>1 9 8 2</u>	<u>1 9 8 3</u>	<u>1 9 8 4</u>	<u>1 9 8 5</u>	<u>1 9 8 6</u>	<u>1 9 8 7</u>	<u>1 9 8 8</u>
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	11 241.0
Industria	100	124.5	170.5	347.0	575.2	946.7	1 650.7	4 672.7	10 024.0
Agricultura y Pesca	100	121.5	231.4	542.9	941.1	1 420.9	2 731.9	6 668.9	14 219.0
Industria y Pesca	100	126.6	231.0	574.0	1 041.1	1 583.1	3 262.4	7 680.8	15 890.0

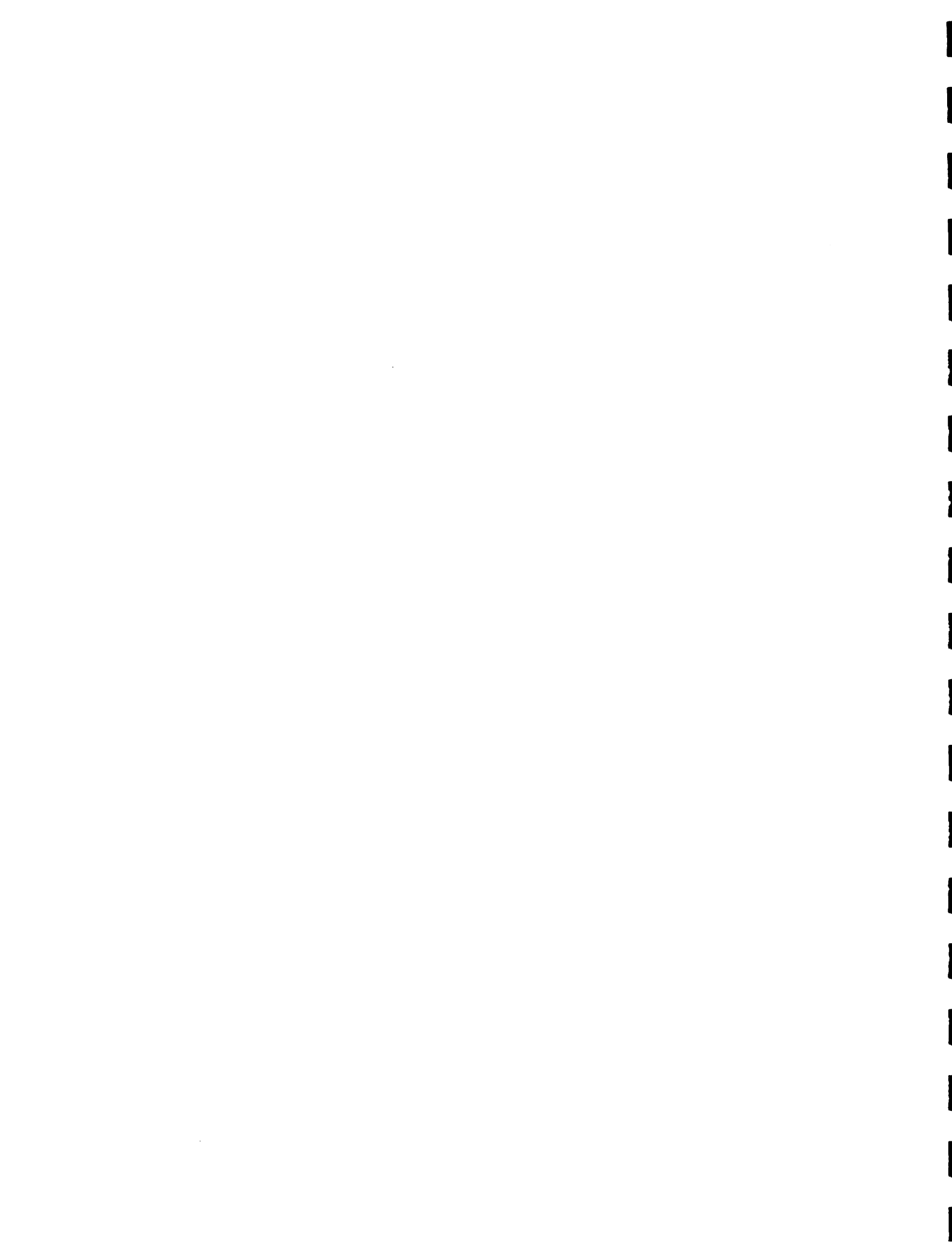
Indice de Precios al consumidor

por Sector de Origen

1980 = 100

Indice General	100	127.9	203.3	410.5	679.2	10 714.0	1 995.4	4 625.9	9 907.0
Agricultura y Industria y Pesca	100	129.5	174.5	326.0	535.3	841.2	1 573.4	3 503.3	7 442.0

ENTE: Indicadores Economicos, Banco de México.



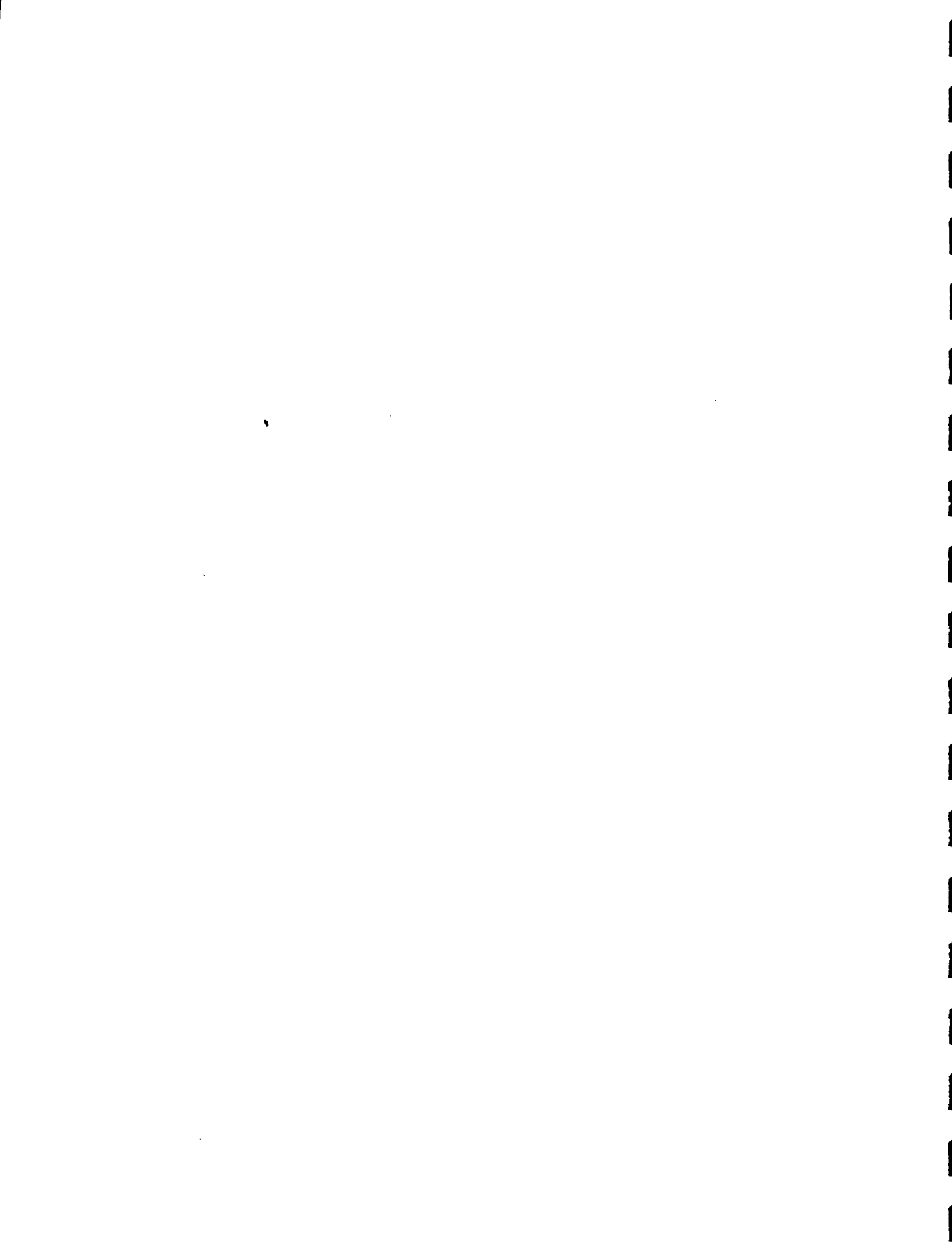
CUADRO No. 10 .

CONSUMO PROMEDIO MENSUAL FAMILIAR DE ALIMENTOS

Sector rural y urbano

Estrato de ingreso familiar mensual (precios)	Maíz y sus subproductos		Trigo y sus subproductos		Carne de res		Leche	
	(kg)		(kg)		(kg)		(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.

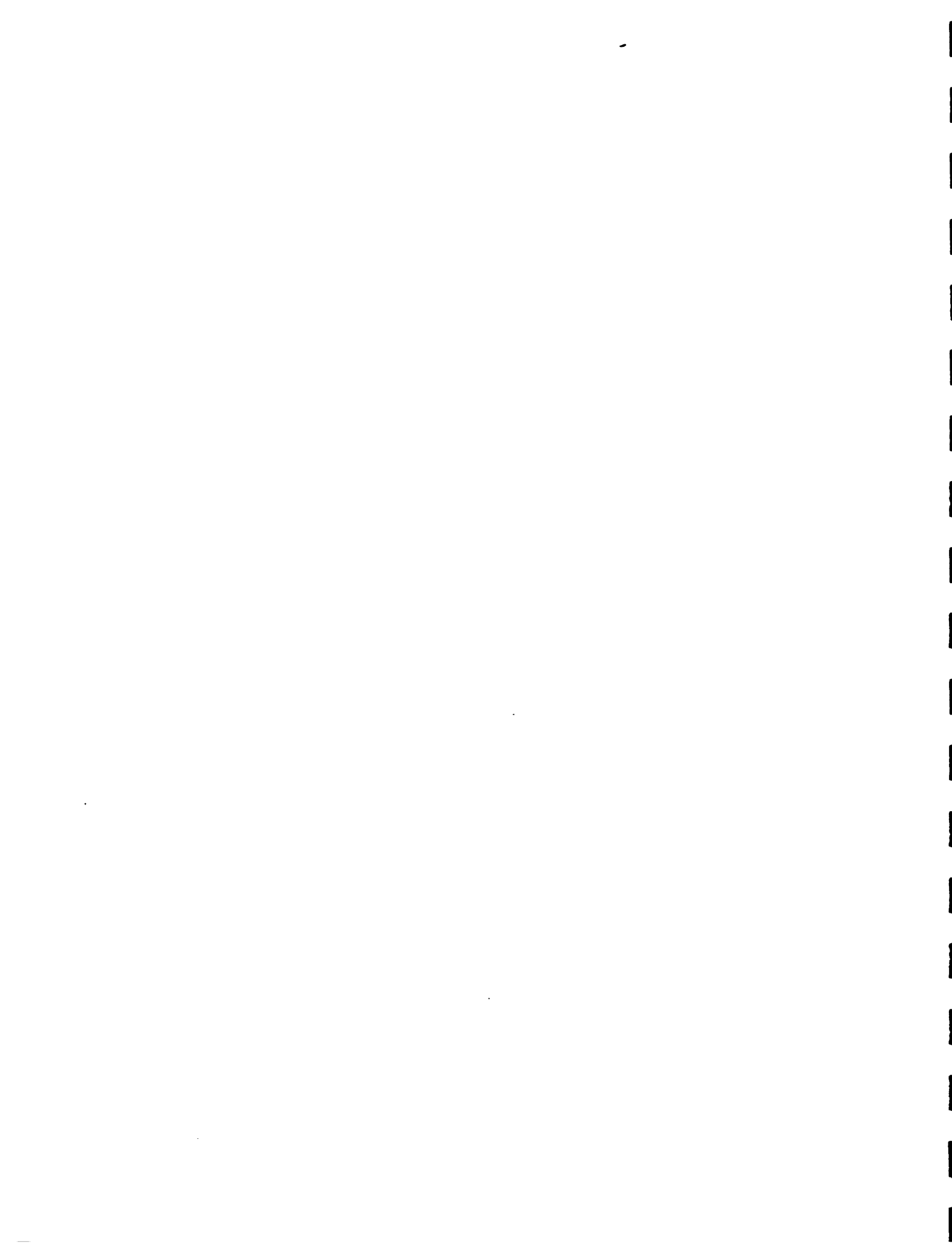


CUADRO NUM. 9

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	3,330	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	"	4,307	2,376	2,741	1,645	4,046	3,994	2,598
1984	"	4,334	2,239	2,796	1,886	4,592	5,486	2,632
1985	"	7,763	2,003	2,694	1,603	4,407	5,760	2,404
1986	"	5,282	2,069	2,385	1,704	2,389	4,471	1,981
1987	"	4,931	1,737	2,235	1,456	3,727	3,813	2,066

Fuente: Tomadode Calva José Luis "Crisis Agrícolas y Alimentarias México 1982-1988",



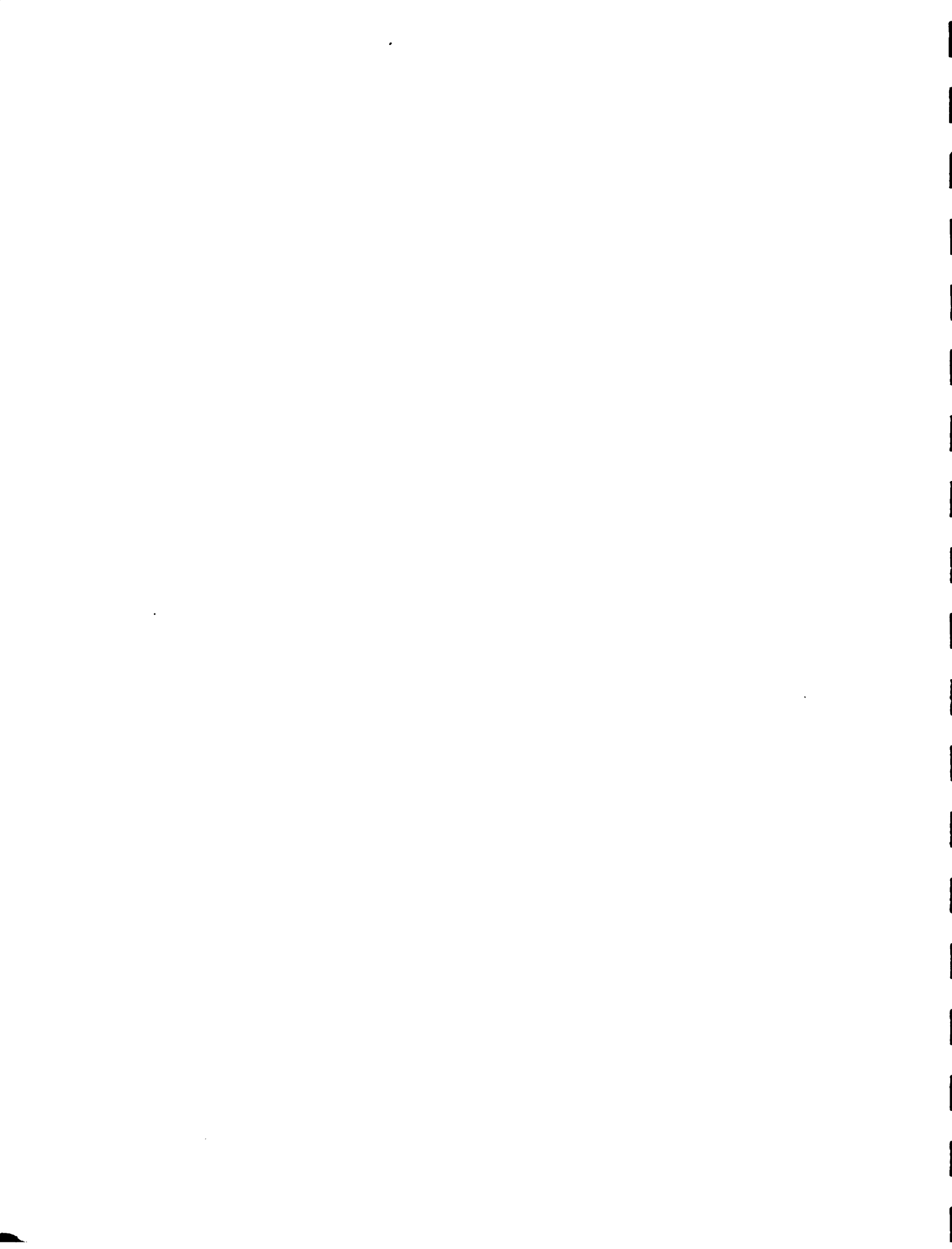
Cuadro No. 11

Consumo Nacional Aparente

	Consumo Nacional Aparente						Variaciones %	
	<u>1 9 6 6</u>	<u>1 9 7 0</u>	<u>1 9 7 5</u>	<u>1 9 8 0</u>	<u>1 9 8 2</u>	<u>1 9 8 5</u>	<u>1966-1980</u>	<u>1985-1980</u>
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: Econotecnia Agrícola- Consumo Aparente de Productos Agrícolas.

D G E A/S A R H.



Cuadro No. 12

HECTAREAS HABILITADAS POR BANRURAL

	<u>1 9 8 2</u>	<u>1 9 8 8</u>	<u>Variación %</u>
Superficie Total de • <u>Productos Básicos</u>	<u>7 245</u>	<u>7 356</u>	1.5
Miles de Has.			
"	<u>1 762</u>	<u>1 537</u>	-13.0
<u>Riego</u>			
Arroz	57	54	- 5.3
Frijol	172	103	-40.1
Maíz	368	242	-34.2
Trigo	442	363	-18.0
<u>Temporal</u>	<u>5 483</u>	<u>5 819</u>	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 del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.
1 de Septiembre de 1988



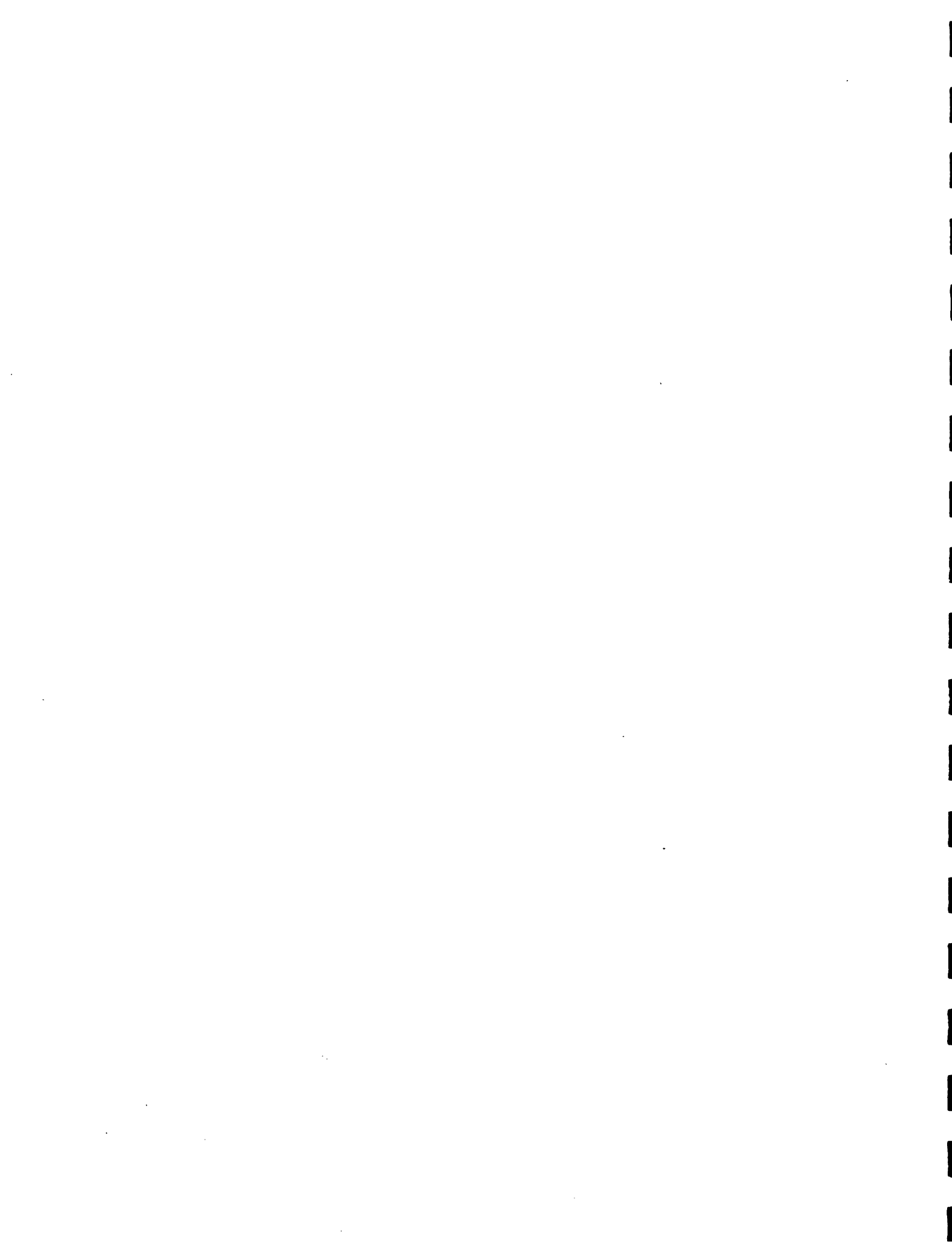
Cuadro No. 13

Crédito recibido por el Sector Agropecuario 1979-1986

De la Banca de Desarrollo y Comercial
(saldo en millones de pesos al último día de c/año)

	<u>1 9 7 0</u>	<u>1 9 7 1</u>	<u>1 9 7 2</u>	<u>1 9 7 3</u>	<u>1 9 7 4</u>	<u>1 9 7 5</u>
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	38 178.2
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
	<u>1 9 7 6</u>	<u>1 9 7 7</u>	<u>1 9 7 8</u>	<u>1 9 7 9</u>	<u>1 9 8 0</u>	<u>1 9 8 1</u>
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	218 489.0
Minería	2 611.7	3 285.8	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

continua . . .



Cuadro No. 13 (continuación)

	<u>1 9 8 2</u>	<u>1 9 8 3</u>	<u>1 9 8 4</u>	<u>1 9 8 5</u>	<u>1 9 8 6</u>	<u>1 9 8 7</u>	<u>1 9 8 8*</u>
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

135

* A OCTUBRE DE 1988

FUENTE: Indicadores Económicos del Banco de México



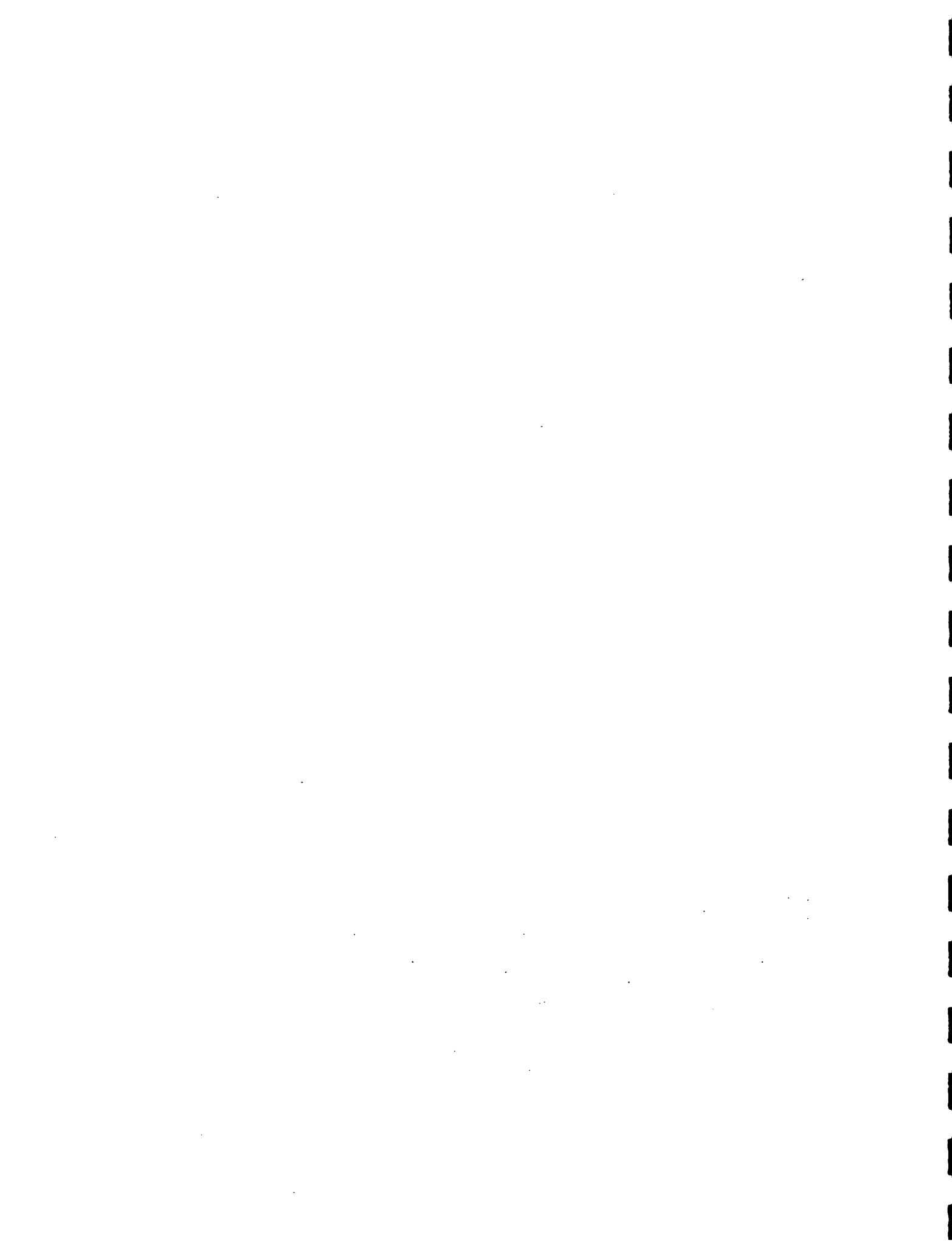
Quadro No. 14

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)

	<u>1 9 7 0</u>	<u>1 9 7 5</u>	<u>1 9 8 0</u>	<u>1 9 8 1</u>	<u>1 9 8 2</u>	<u>1 9 8 3</u>
Total del Sector Primario	18 819.4	23 264.7	37 861.0	37 408.5	36 052.1	29 495.1
Agropecuarios	17 710.3	21 174.8	34 980.8	33 806.1	26 930.9	21 323.9
Minería	793.3	1 053.9	1 637.9	2 168.6	6 004.1	6 263.0
Otros	315.8	1 035.9	1 242.3	1 433.7	3 117.1	1 908.2
Total Nacional	130 100.2	156 522.2	258 357.8	314 017.6	430 096.7	348 287.5

* A Oct. de 1988.

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.

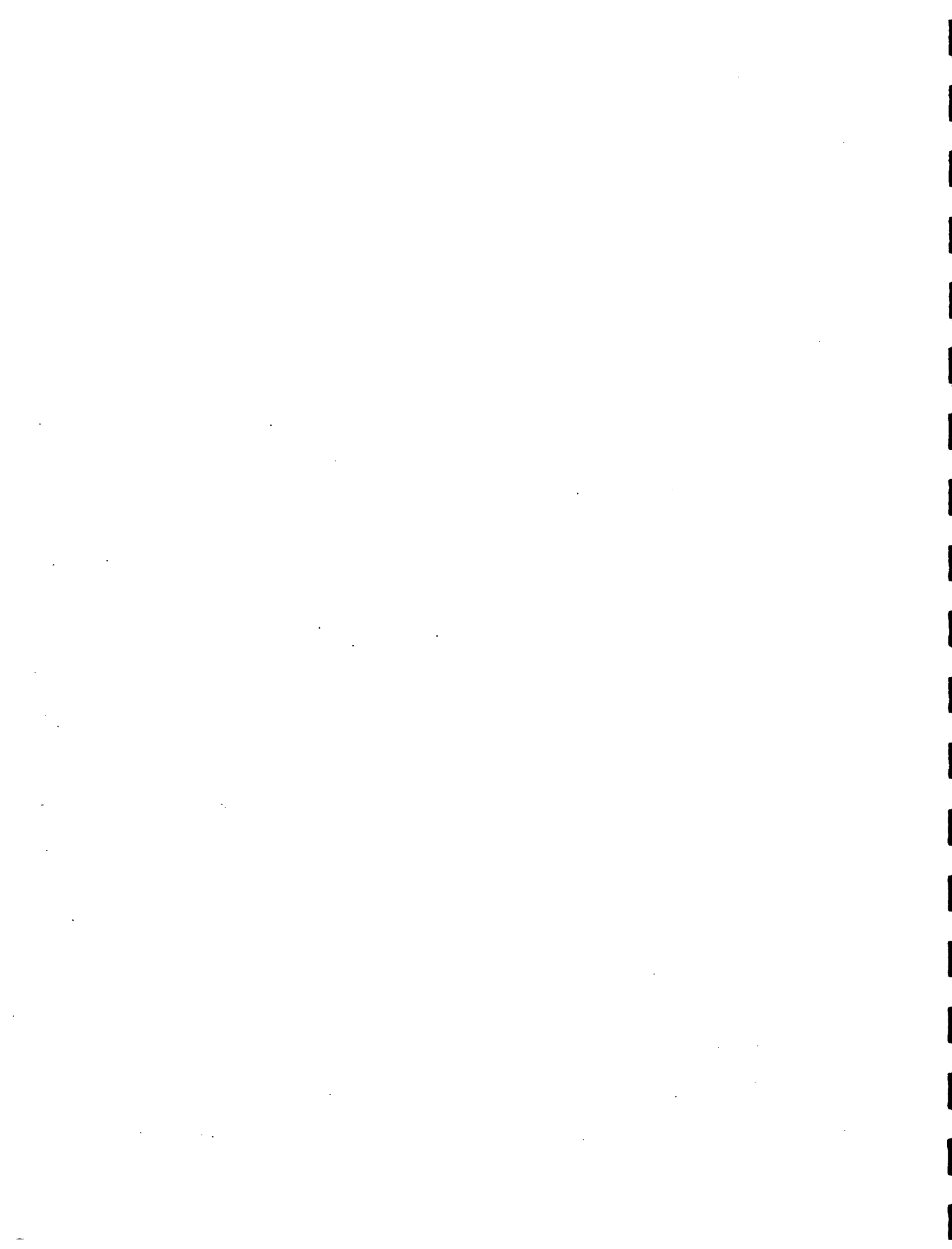


Cuadro No. 14 (continuación)

	<u>1 9 8 4</u>	<u>1 9 8 5</u>	<u>1 9 8 6</u>	<u>1 9 8 7</u>	<u>1 9 8 8*</u>
Total del Sector Primario	35 170.0	40 311.0	42 062.7	41 019.9	29 419.6
Agropecuarios	24 115.1	25 336.6	20 526.8	16 804.8	15 447.4
Minería	8 629.2	12 053.2	19 074.1	21 765.6	12 560.1
Otros	2 425.8	2 921.3	2 461.8	2 445.4	1 412.0
Total Nacional	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.



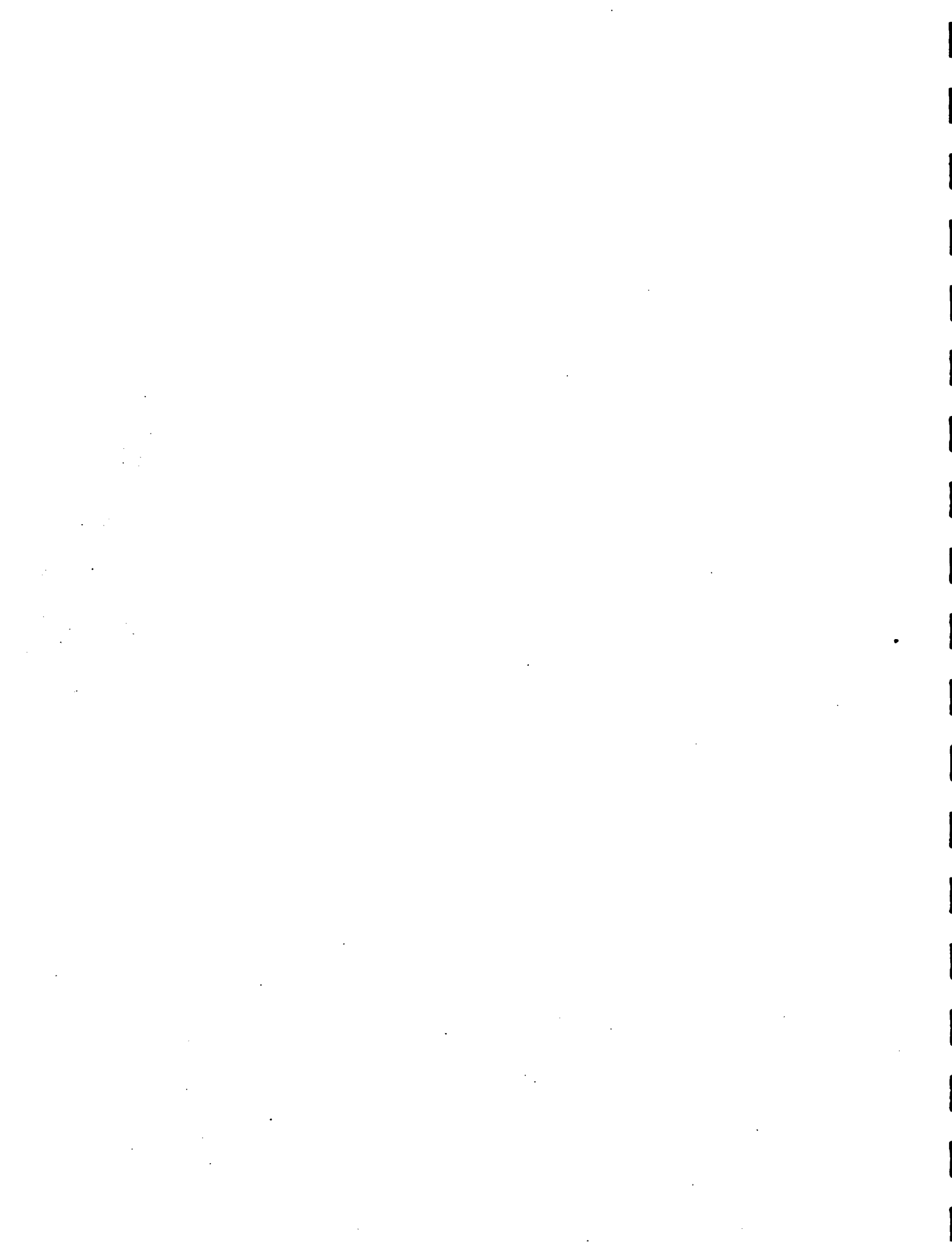
CUADRO No. 15

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

	TOTAL 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

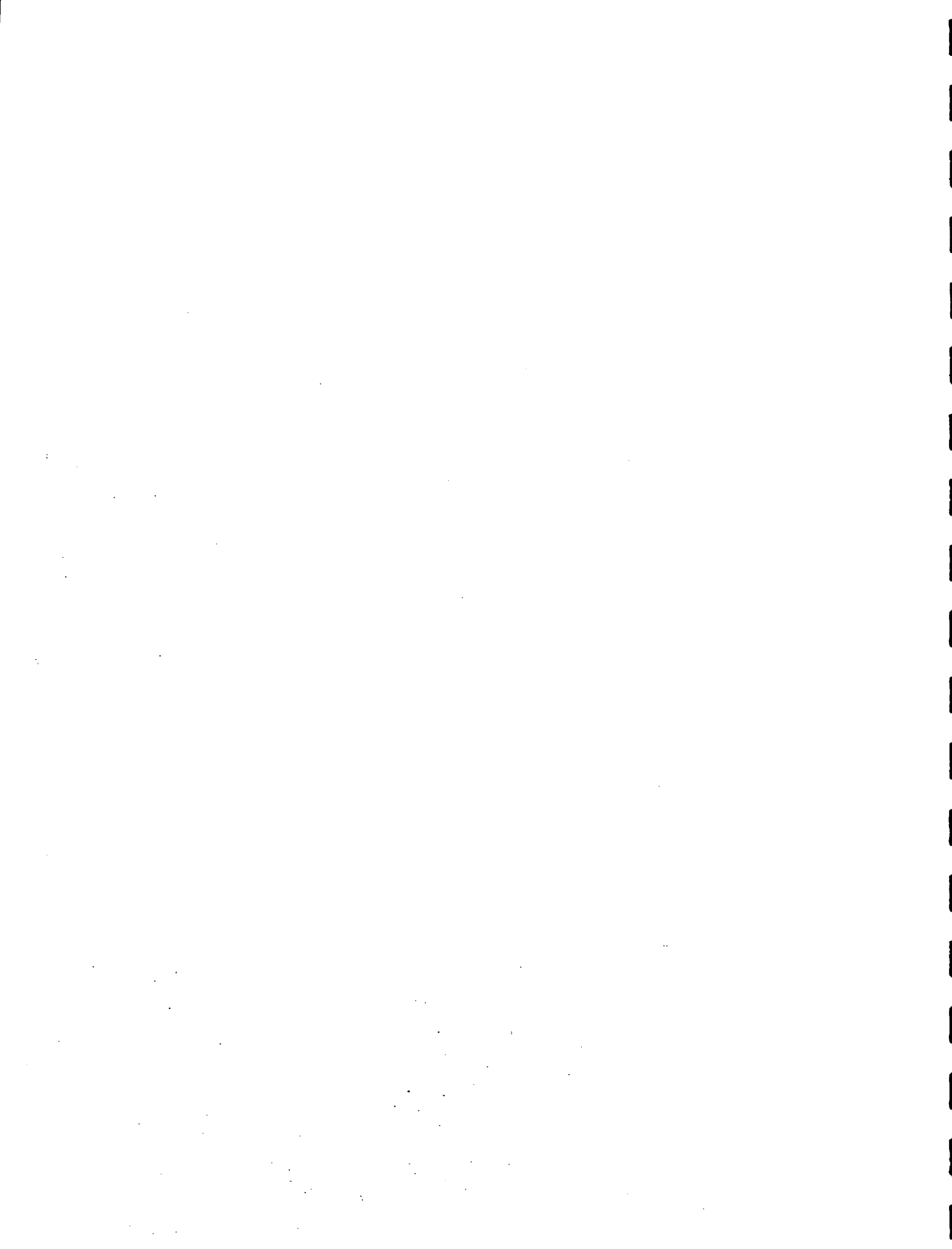
COMPARACION Y EVOLUCION DEL CREDITO RECIBIDO POR EL SECTOR AGROPECUARIO

(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	115 839 757
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, INDICADORES ECONÓMICOS.

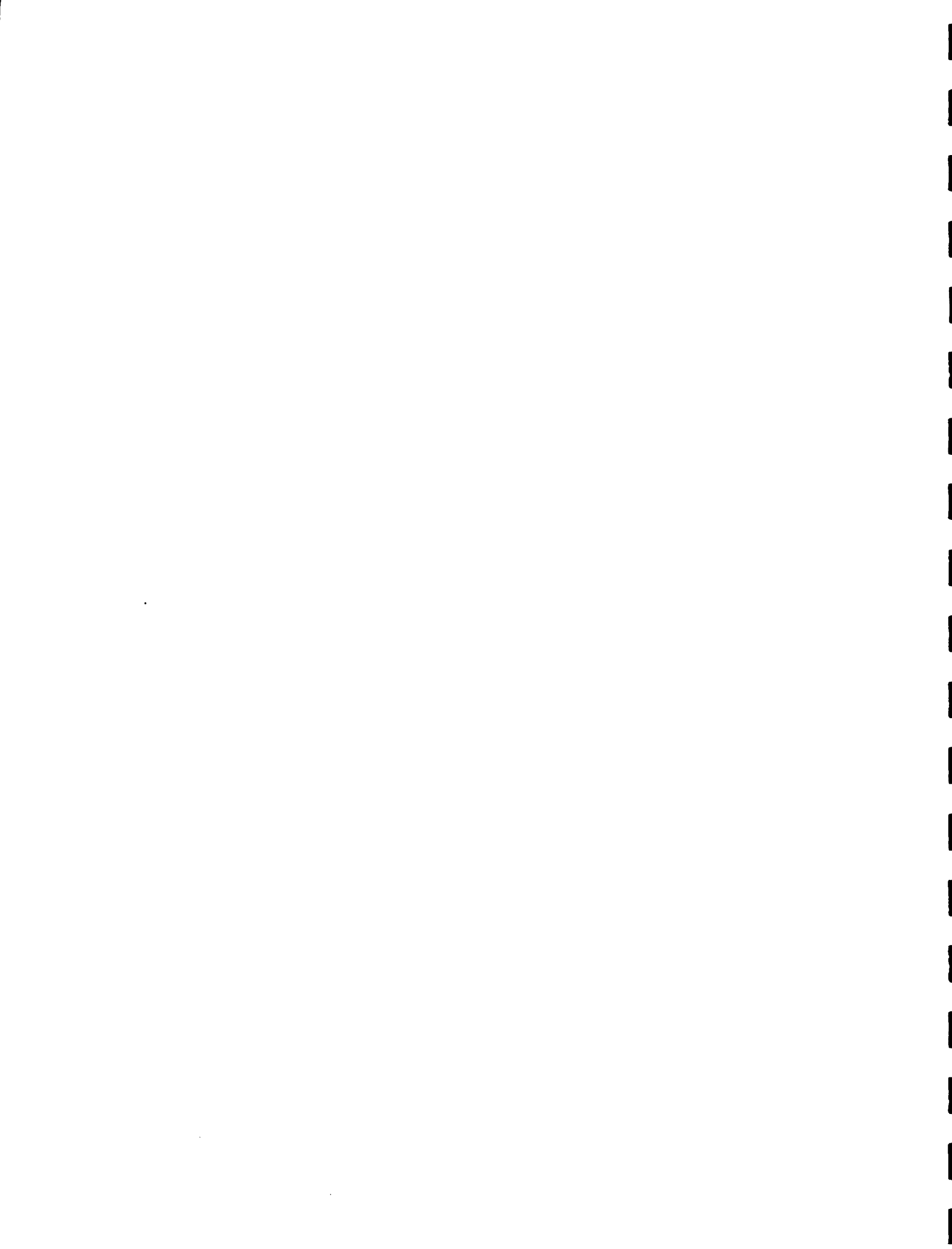


Cuadro No. 17

Gasto Público en el Sector Rural

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

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



CUADRO No. 18

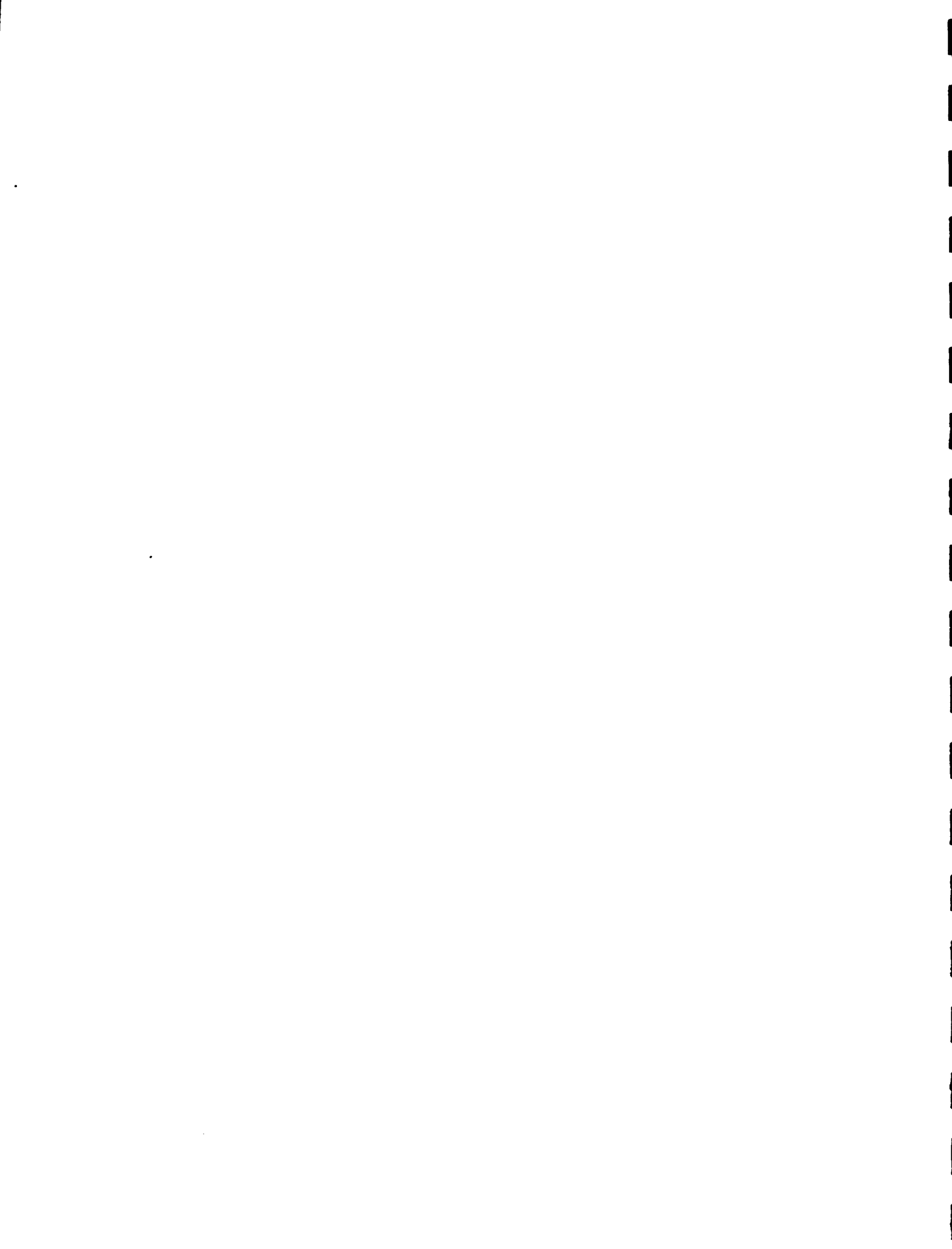
MEXICO AGRICULTURA 1956 - 1982

Contribución del Sector Agropecuario a la Balanza Comercial de México

(miles de dólares)

	<u>1 9 5 6</u>	<u>1 9 6 0</u>	<u>1 9 6 5</u>	<u>1 9 7 0</u>	<u>1 9 7 5</u>	<u>1 9 8 0</u>
Exportaciones Agropecuarias	378 020	307 489	478 518	376 882	597 707	1 424 235
Importaciones Agropecuarias	32 166	26 565	31 808	30 824	674 486	1 871 485
Balanza Comercial Agropecuaria	345 854	280 924	446 710	346 058	- 76 779	- 447 250
Exp. <u>no.</u> agropecuarias	429 176	431 224	635 376	996 075	2 262 918	13 883 245
Imp. <u>no.</u> agropecuarias	1 039 468	1 159 883	1 527 800	2 429 987	5 905 670	16 614 722
Balanza Com. <u>no</u> agropecuaria	- 610 284	- 728 659	- 892 424	-1 443 912	-3 642 752	- 273 477
Balanza Comercial total	- 264 431	- 447 735	- 445 714	-1 087 854	-3 719 531	- 3 178 727

FUENTE: BANCO DE MEXICO. INFORMES ANUALES



CUADRO No. 18 (continuación)

	<u>1 9 8 1</u>	<u>1 9 8 2</u>
Exportaciones Agropecuarias	1 377 567	1 096 804
Importaciones Agropecuarias	2 204 104	926 600
Balanza Comercial Agropecuaria	- 826 573	170 204
Exp. <u>no.</u> agropecuarias	18 042 051	19 909 329
Imp. <u>no.</u> agropecuarias	21 725 443	13 495 025
Balanza Com. <u>no.</u> agropecuaria	-3 683 392	614 304
Balanza Comercial total	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 implicito 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)

	<u>1 9 5 5</u>	<u>1 9 6 0</u>	<u>1 9 6 5</u>	<u>1 9 7 0</u>	<u>1 9 7 5</u>	<u>1 9 8 0</u>
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: Econotécnia Agrícola, SARH

NOTA: Básicos: maíz, 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
Cartamo		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. 22

Producción Importación y Consumo *
de Bienes Agrícolas Básicos

	1979			1980			1981			1982		
	Q	M	C	Q	M	C	Q	M	C	Q	M	C
Maíz	8458	746	9203	12374	4187	16561	14550	2955	17504	10129	250	10378
Frijol	641	7	647	935	443	1376	1331	490	1819	943	147	1070
Arroz	326	36	361	294	95	389	430	93	523	337	22	359
Trigo	2287	1169	3434	2785	923	3684	3193	1130	4317	4462	311	9771
Ajonjolí	160	-	51	137	-	92	67	-	15	87	-	4
Cártamo	635	-	635	480	-	480	339	-	339	221	-	221
Soya	707	589	1296	322	522	844	707	1110	1817	648	481	1129
Sorgo	3988	1263	5251	4689	2254	6941	6086	2631	8717	4717	1641	6350

* Se considera no significativa la exportación, por lo cual, consumo aparente= producción más importaciones.

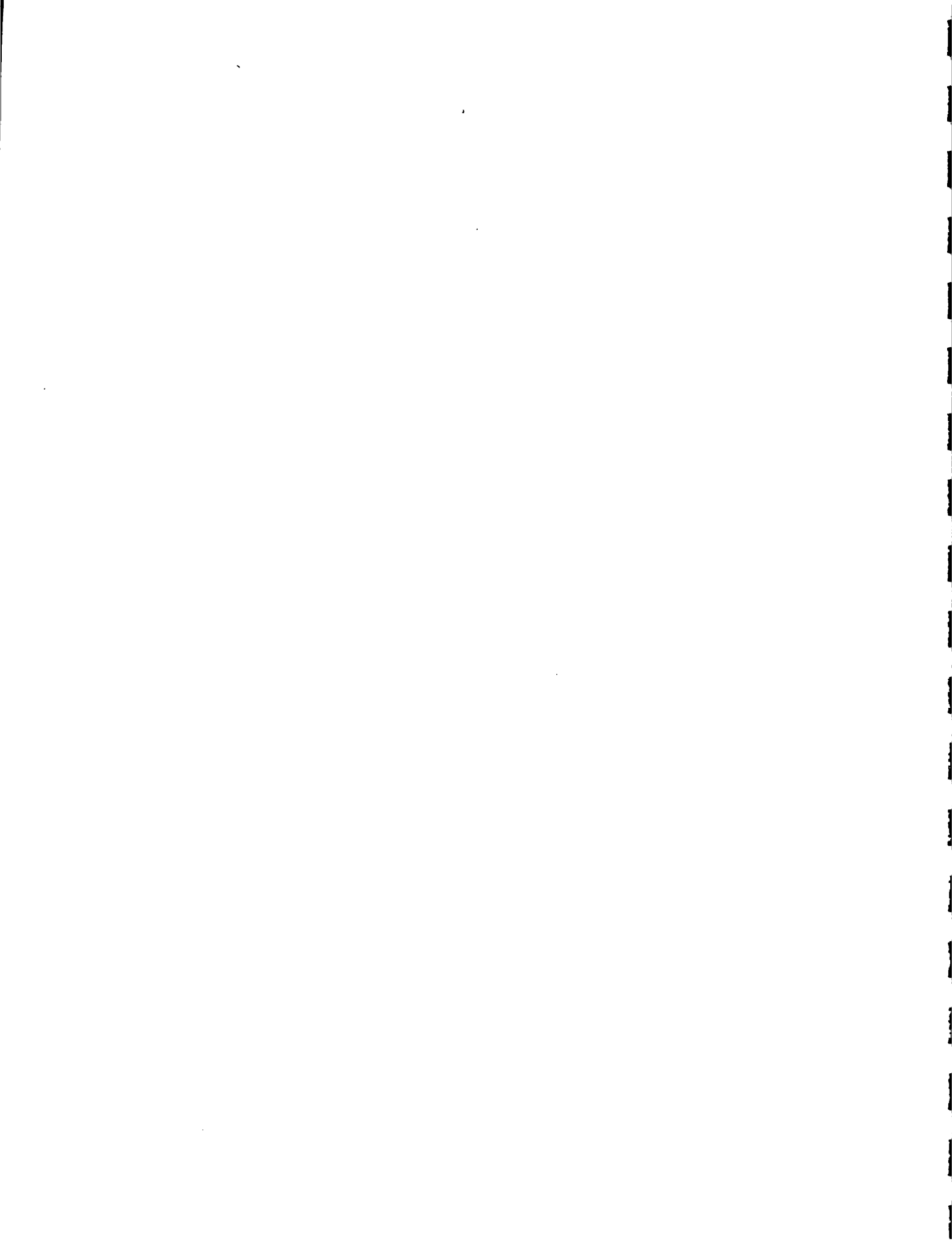
Fuente. Miguel de la Madrid, V Informe de Gobierno, anexo Estadística México, 1987.

Q= Volumen de producción Nacional M= Volumen de importaciones, C= Consumo aparente,(todo en miles de toneladas).



CUADRO NO. 22 (Continuación)

	1983			1984			1985			1986		
	Q	M	C	Q	M	C	Q	M	C	Q	M	C
Maíz	13061	4632	17693	12932	2445	15377	13957	1724	15680	11721	1666	13387
Frijol	1282	1	1242	974	119	963	906	144	1050	1085	175	1260
Arroz	275	-	274	319	170	489	534	165	699	360	1	361
Trigo	3460	402	3854	4506	346	4841	5007	324	5517	4770	-	4770
Ajonjolí	87	-	59	61	-	4	66	-	31	59	-	36
Cártamo	227	-	277	209	-	209	150	-	150	161	12	173
Soya	686	883	1569	685	1313	1998	928	1219	2147	709	971	1680
Sorgo	4846	3330	8176	4974	2746	7720	6550	2555	8805	4833	1182	6015



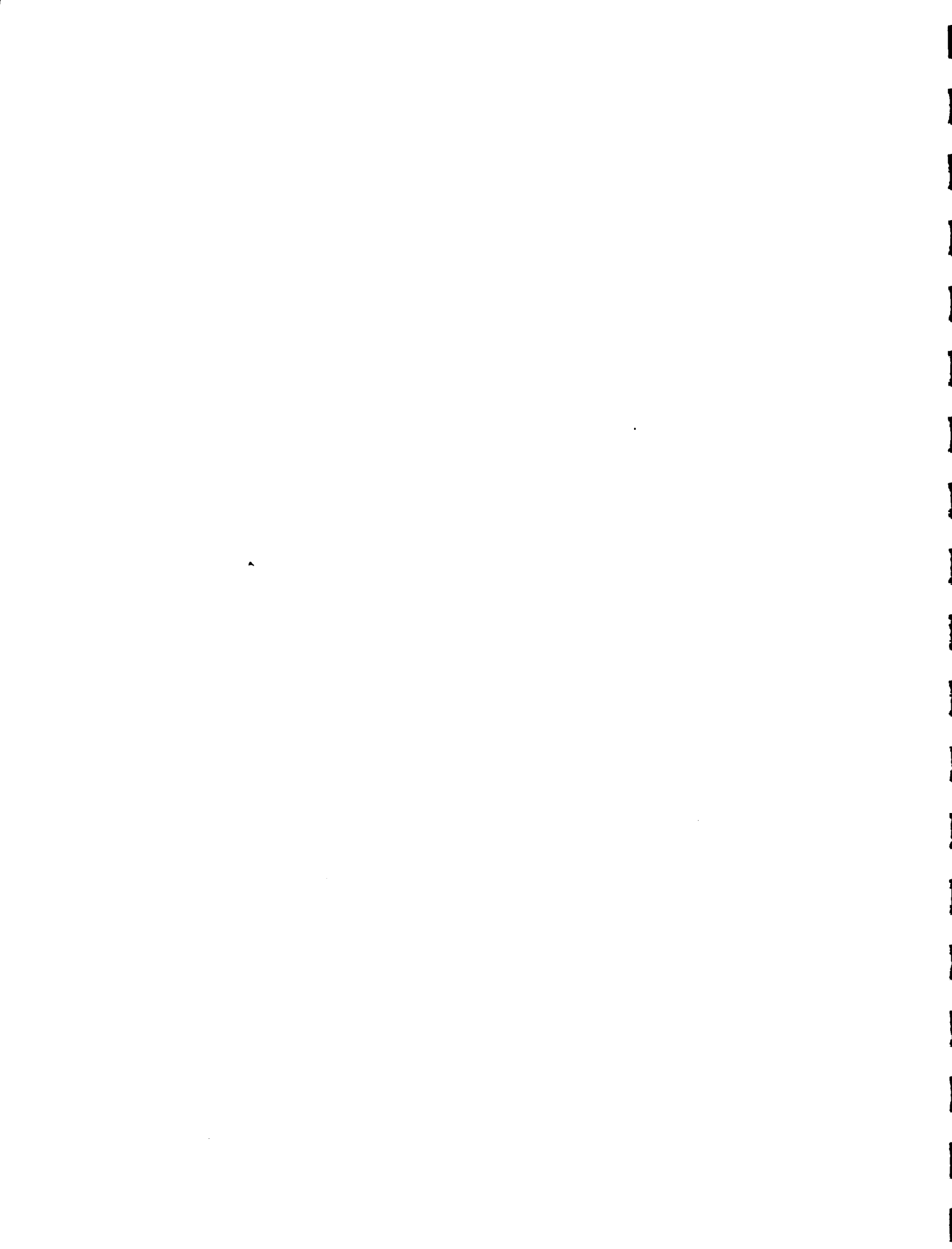
CUADRO No. 23

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. 24

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 Publica Federal 1988.



CUADRO No. 25

CONSUMO PERCAPITA DE PRODUCTOS AGRICOLAS BASICOS
(kilogramos)

PRODUCTO	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Mai z	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, Mexico, 1987.

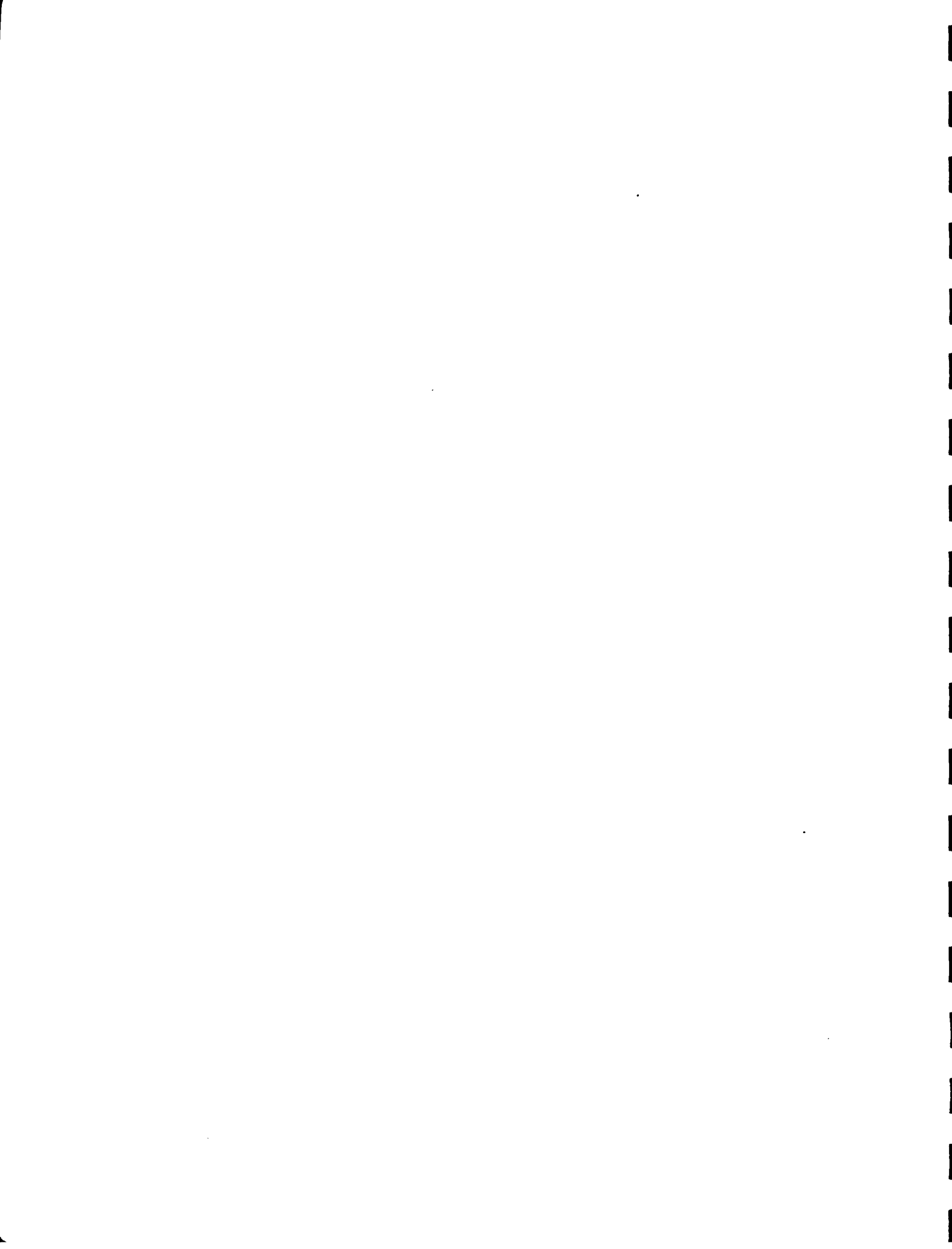


CUADRO No. 26

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. 27

OBRAS CONCLUIDAS EN EL PROGRAMA LLUVIA TEGUIO Y ALIMENTOS POR DISTRITO
SEGUN TIPO DE OBRA

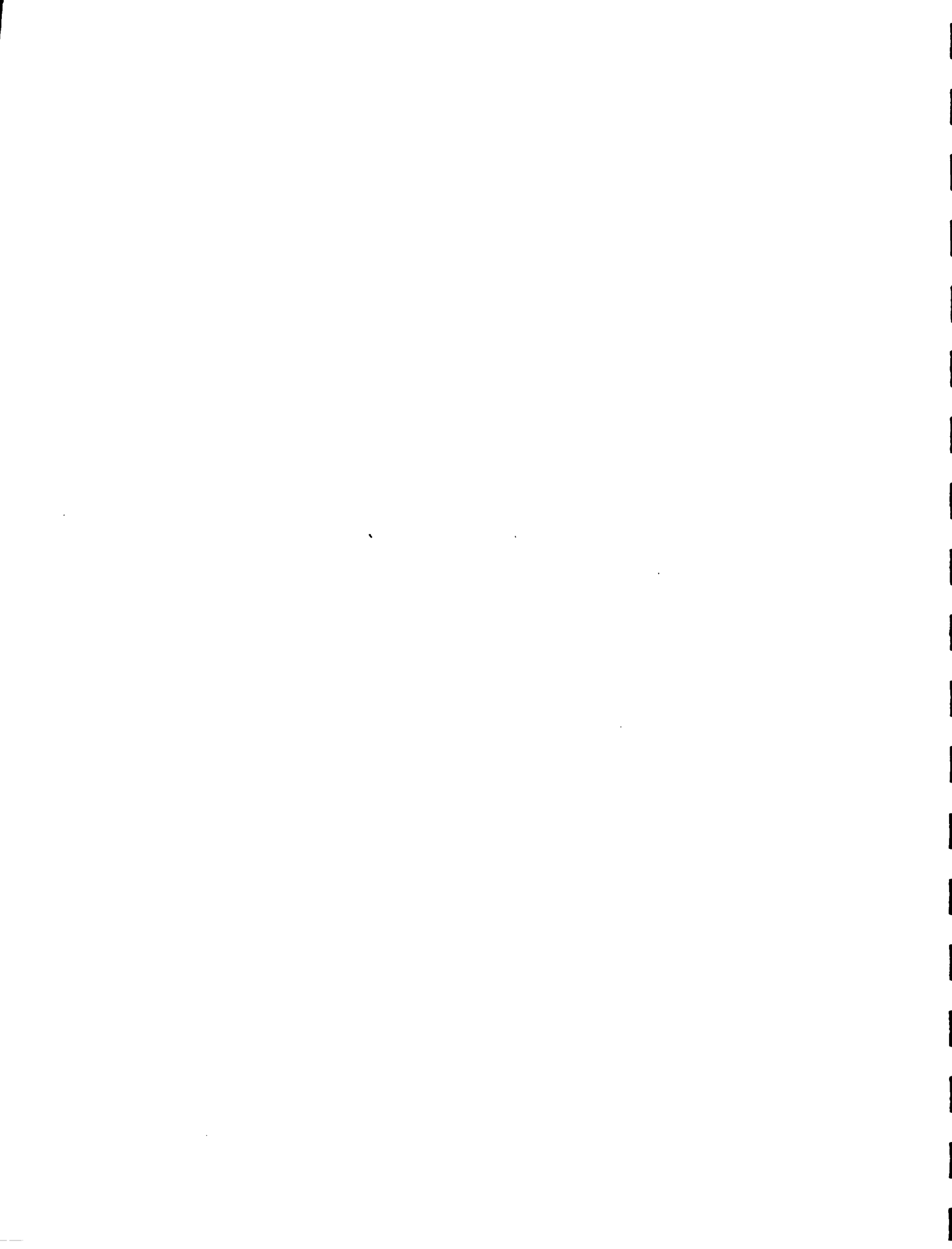
1988-1/

TIPO DE OBRA	TOTAL	D I S T R I T O										
		COENLAHUACA	HUAJUAPAM	JUNTALHUACA	NOCHTILAN	SILACAYOPAN	TEFOSOLULA	TLAXIACO	ZONA TRIQUI			
TOTAL	455	29	88	10	61	47	62	108	50			
aptación de manantial	213	11	29	9	25	20	20	65	34			
uros de nanpostería	102	8	30	-	10	16	14	23	1			
anques de almacenamiento	64	3	12	-	12	5	17	4	11			
anales de riego	34	3	6	1	-	-	10	11	3			
allas de agua	19	-	-	-	12	4	-	3	-			
ozos a cielo abierto	12	2	8	-	-	2	-	-	-			
aloría filtrante	4	1	1	-	-	-	1	1	-			
árcamos de bombeo	4	-	-	-	2	-	-	1	1			
lordo de tierra	1	1	-	-	-	-	-	-	-			
rampa de agua	1	-	1	-	-	-	-	-	-			
ifón	1	-	1	-	-	-	-	-	-			

1/ Información hasta el mes de mayo.

NOTA: El programa benefició a 355 comunidades.

FUENTE: Coordinación de Asesores del Gobierno del Estado.



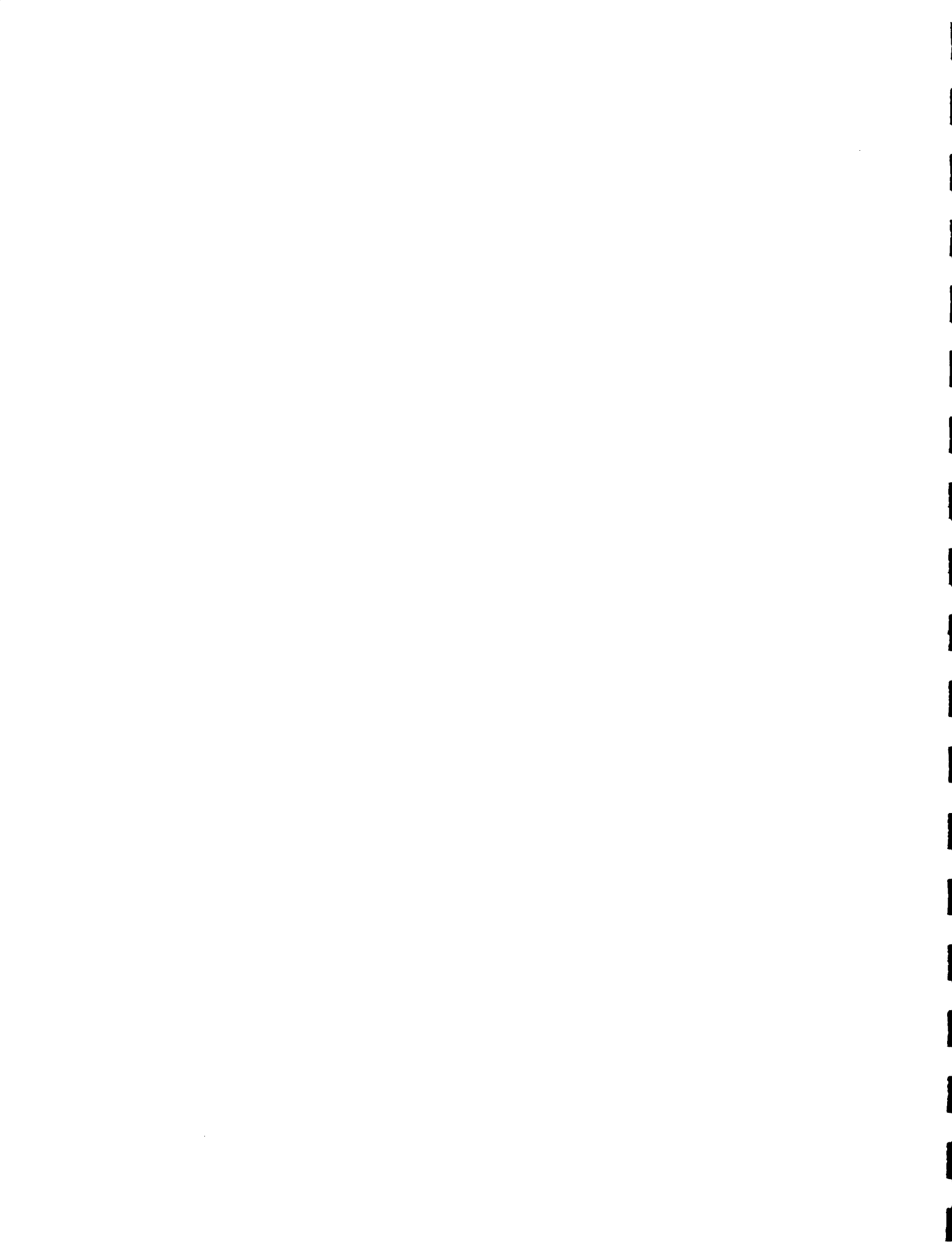
RESULTADOS OBTENIDOS EN LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE PEQUEÑA IRRIGACION POR CONCEPTO
SEGUN PROGRAMA
1987/1988

P R O G R A M A	C O N C E P T O							
	CURSOS Y REUNIONES AUTORIDADES	ENCUENTROS	TIENDAS INSUMO	MICROEMPRESAS	FRUTALES	BOSQUES	PECES ESTANQUES	
TOTAL	31	41	7	29	12 800	30 000	50	
Lluvia, tequilo y alimentos	31	21	6	29	12 800	30 000	50	
Putla, Anuzgos y Tacuates	-	6	-	-	-	-	-	
Agua para producir	-	4	-	-	-	-	-	
Atajar el agua a caso de lugar	-	3	1	-	-	-	-	
Agua a costa del tequilo	-	4	-	-	-	-	-	
No dejemos que se vaya el agua	-	1	-	-	-	-	-	
Agua, tequilo y bosques	-	1	-	-	-	-	-	
Tequilo, frutas y desarrollo	-	1	-	-	-	-	-	

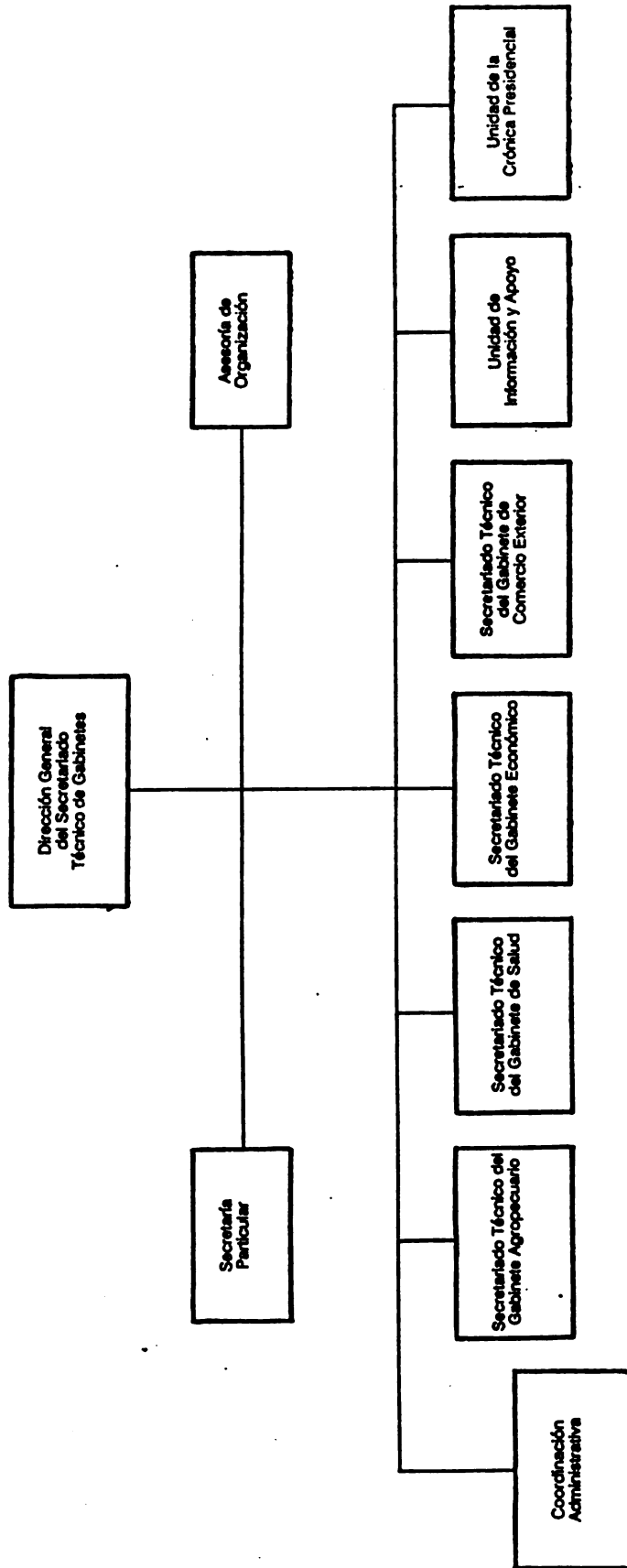
FUENTE: Coordinación de Asesores del Gobierno del Estado.

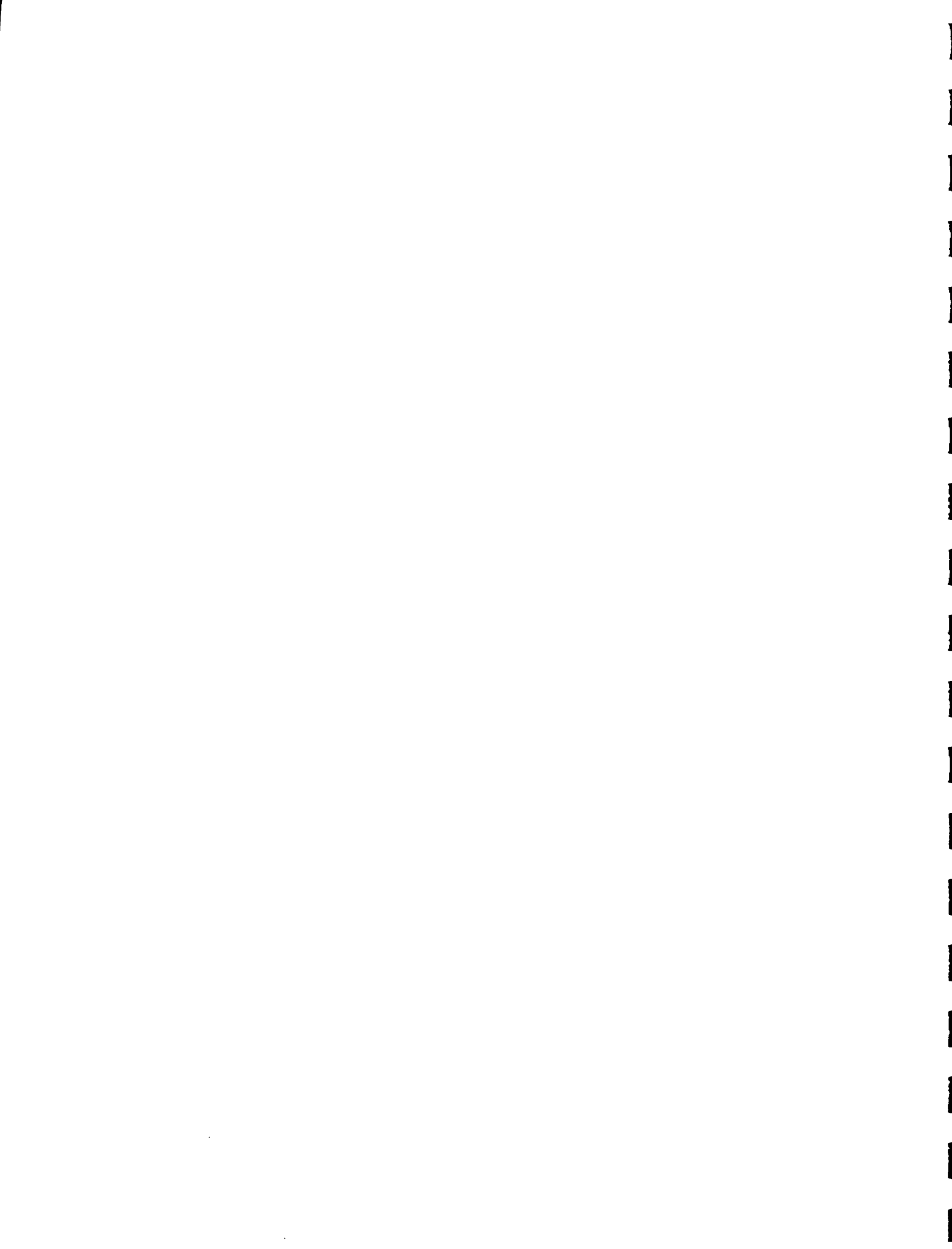


**ANEXO II:
ORGANIGRAMAS DE LAS
DEPENDENCIAS FEDERALES.**

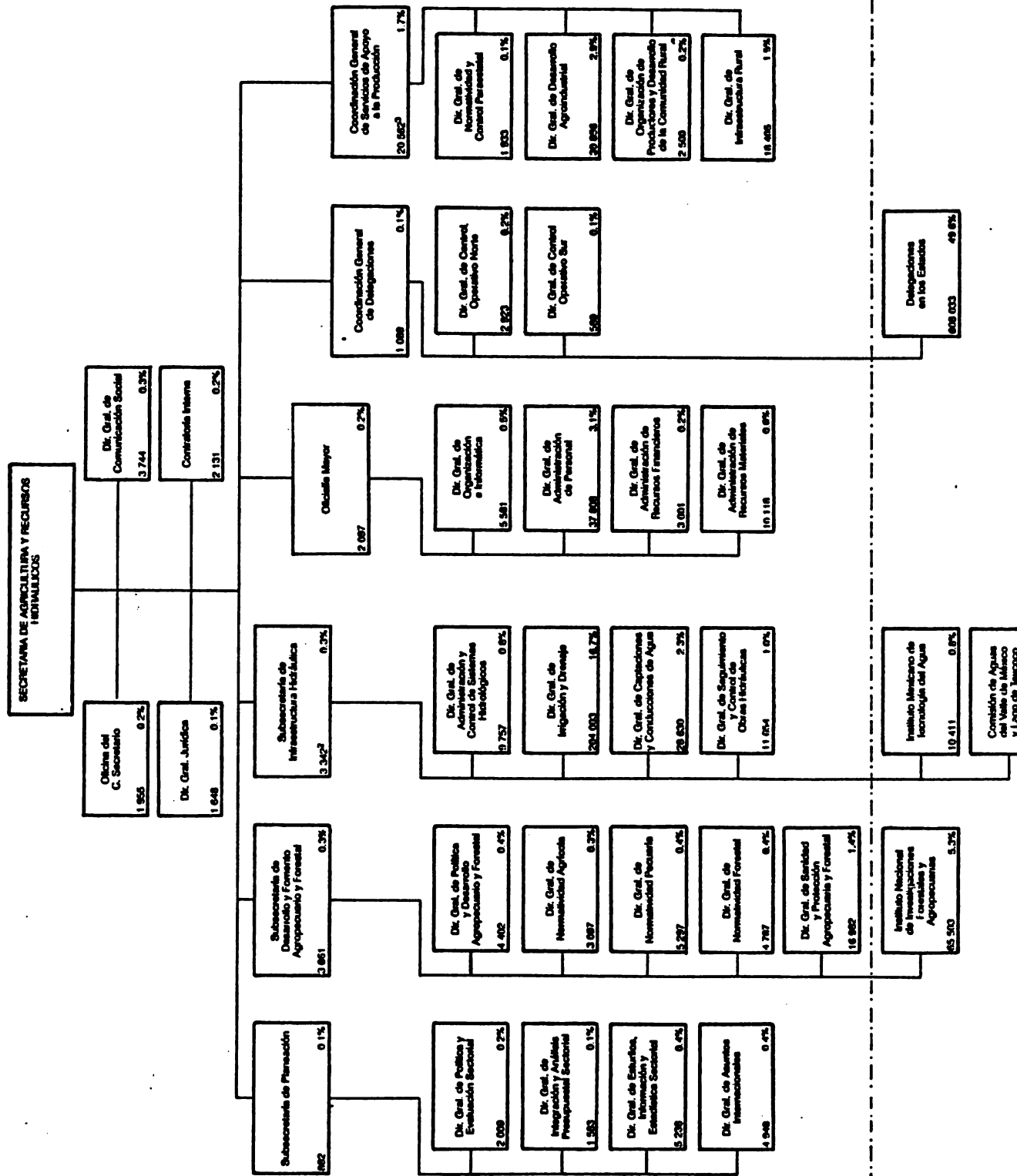


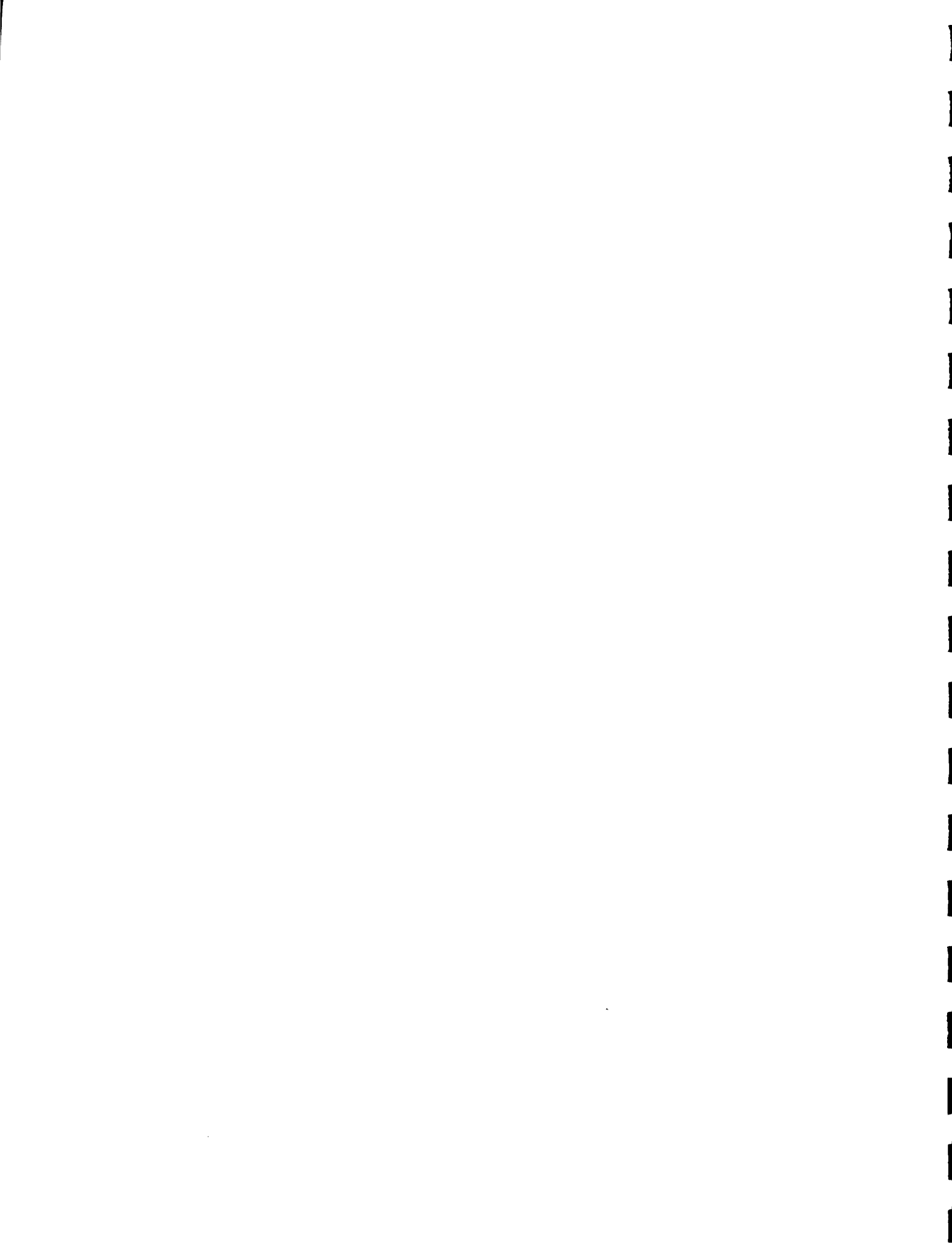
Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes





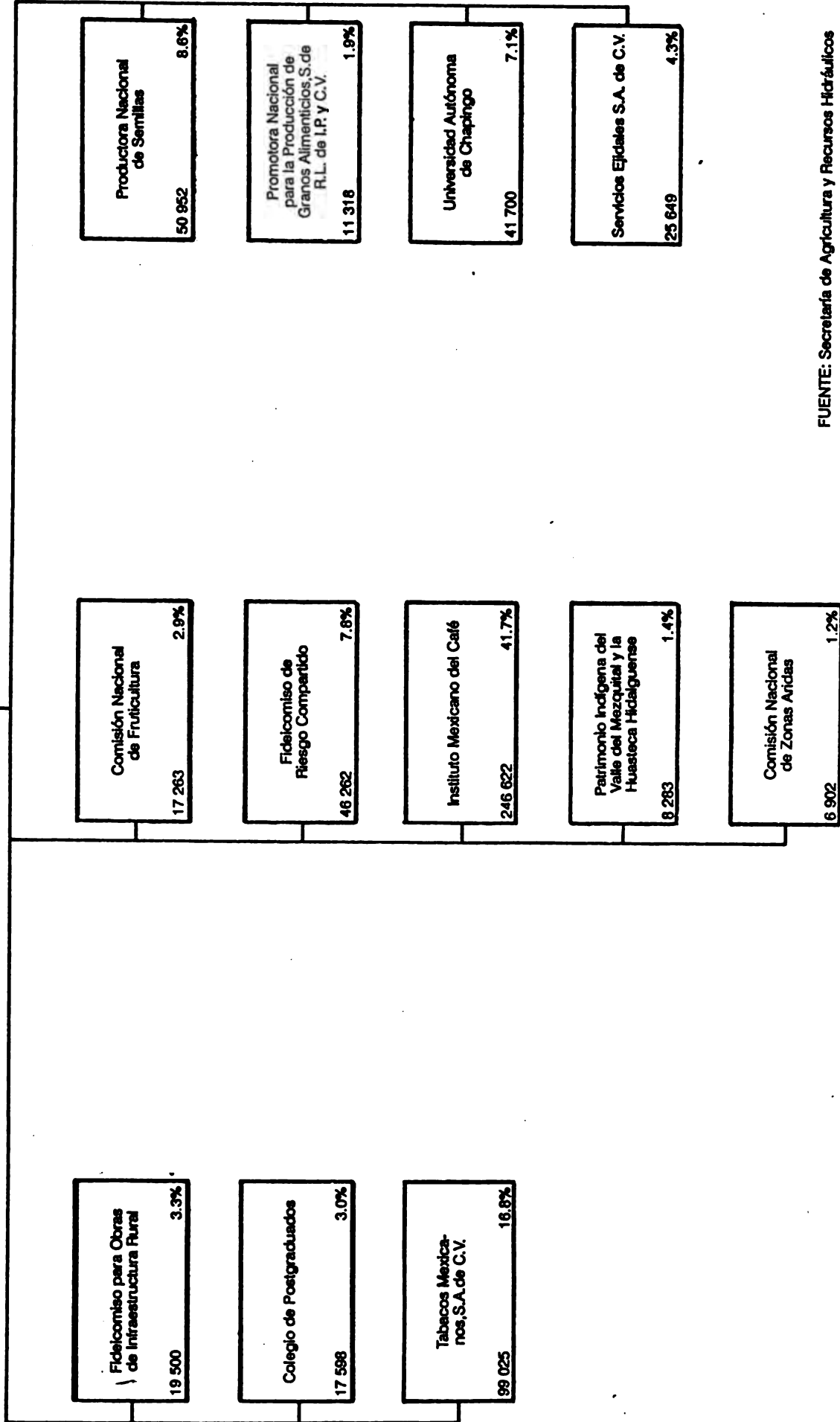
ORGANIGRAMA No. 2

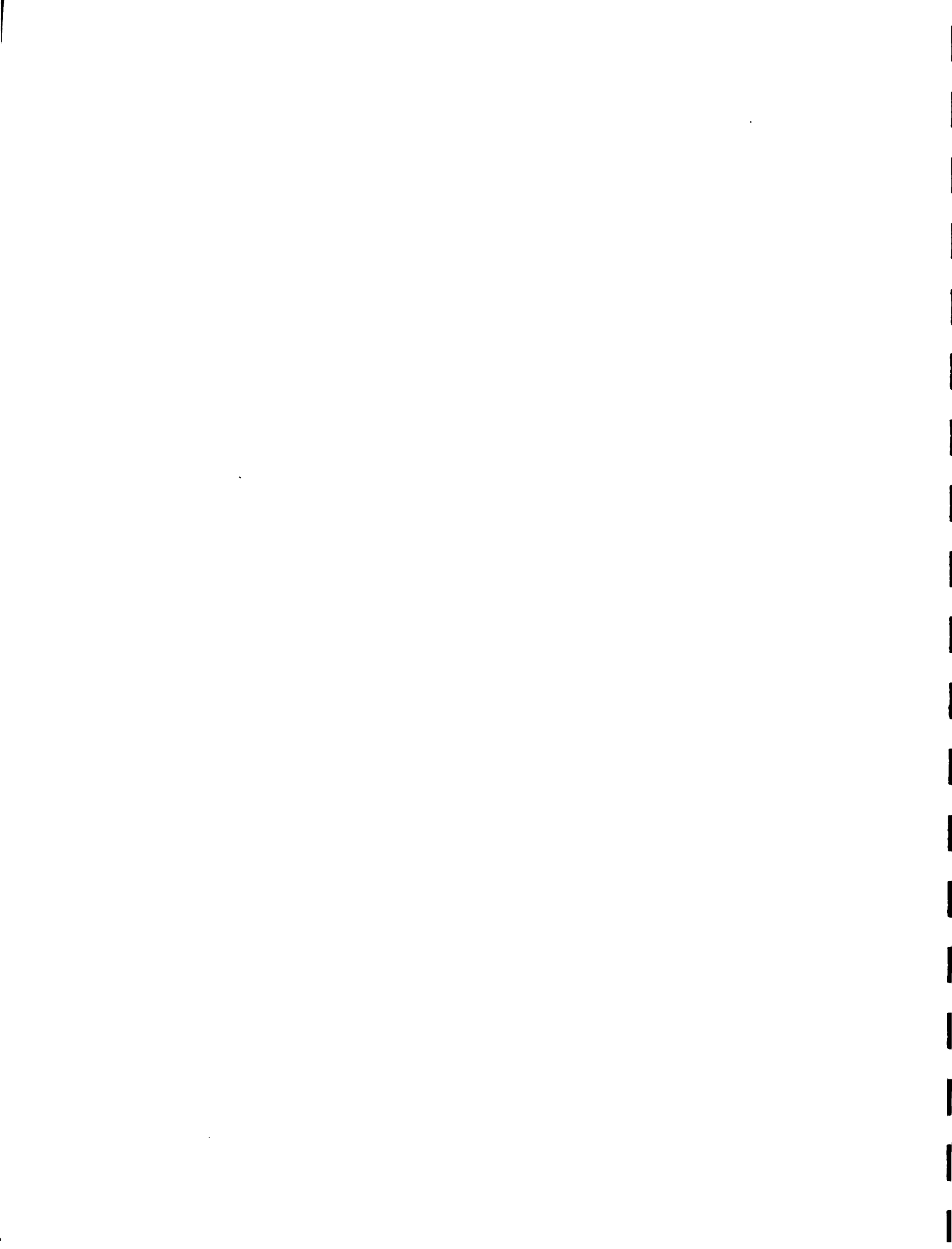




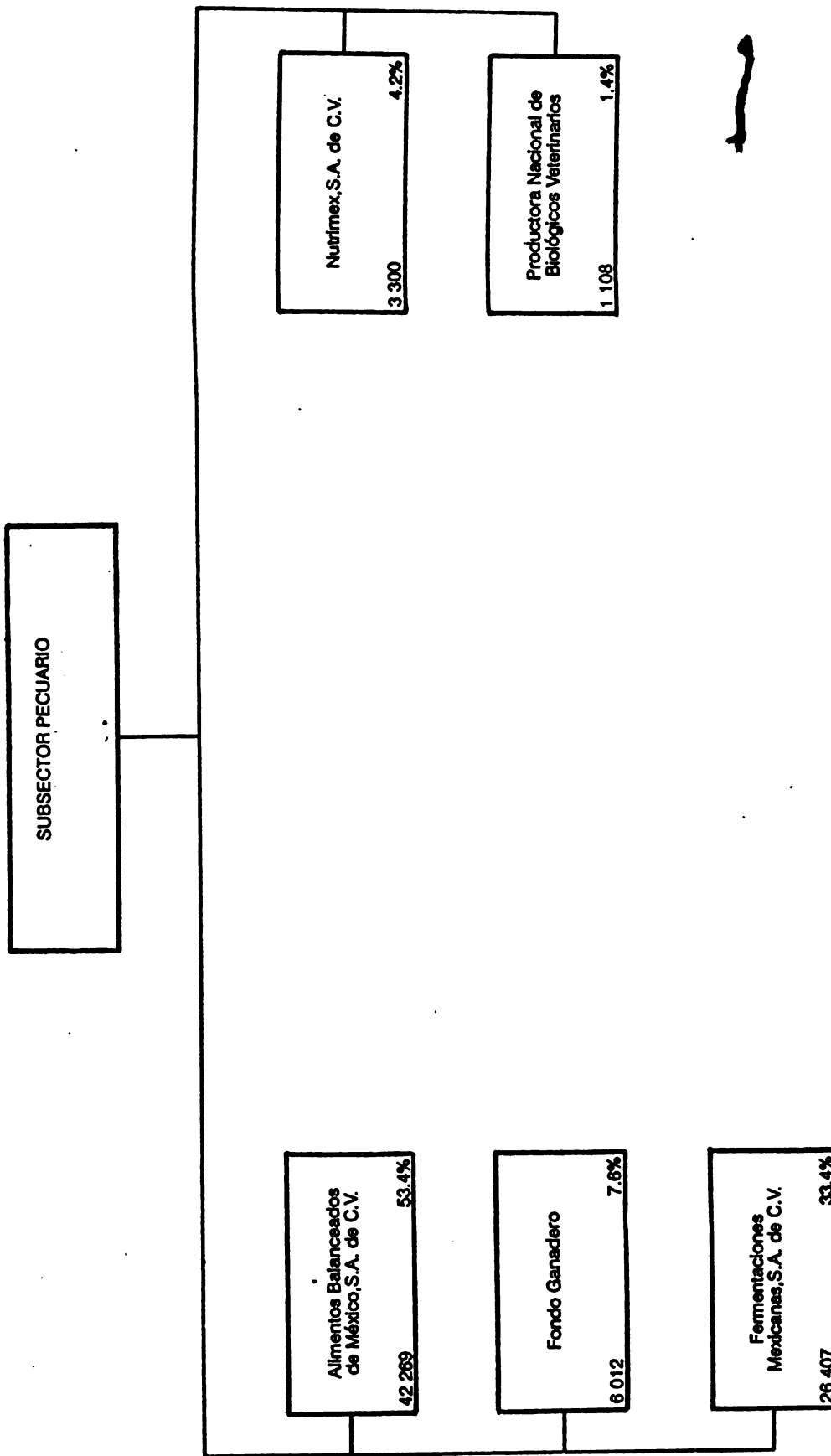
ORGANIGRAMA No. 3

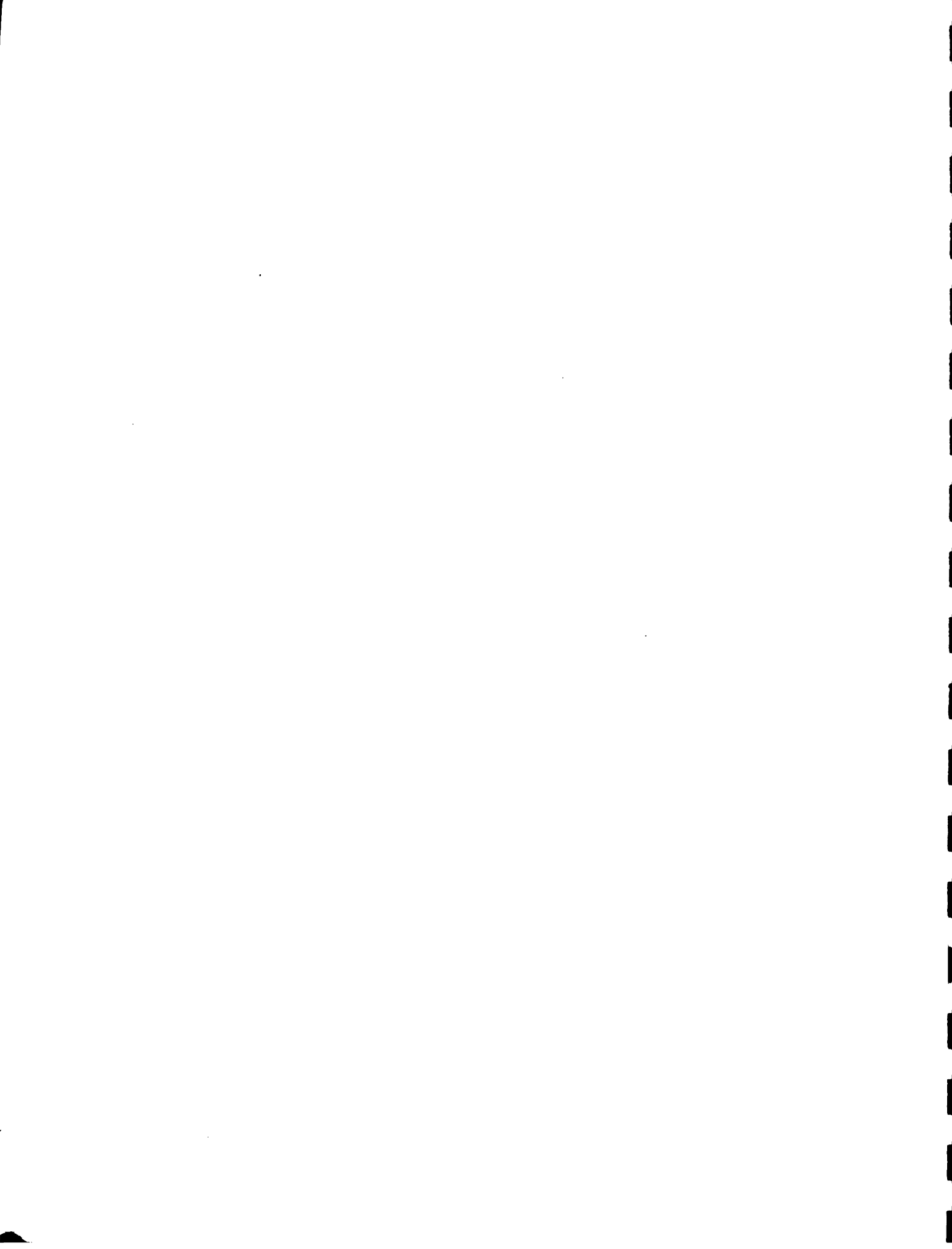
SUBSECTOR AGRICOLA



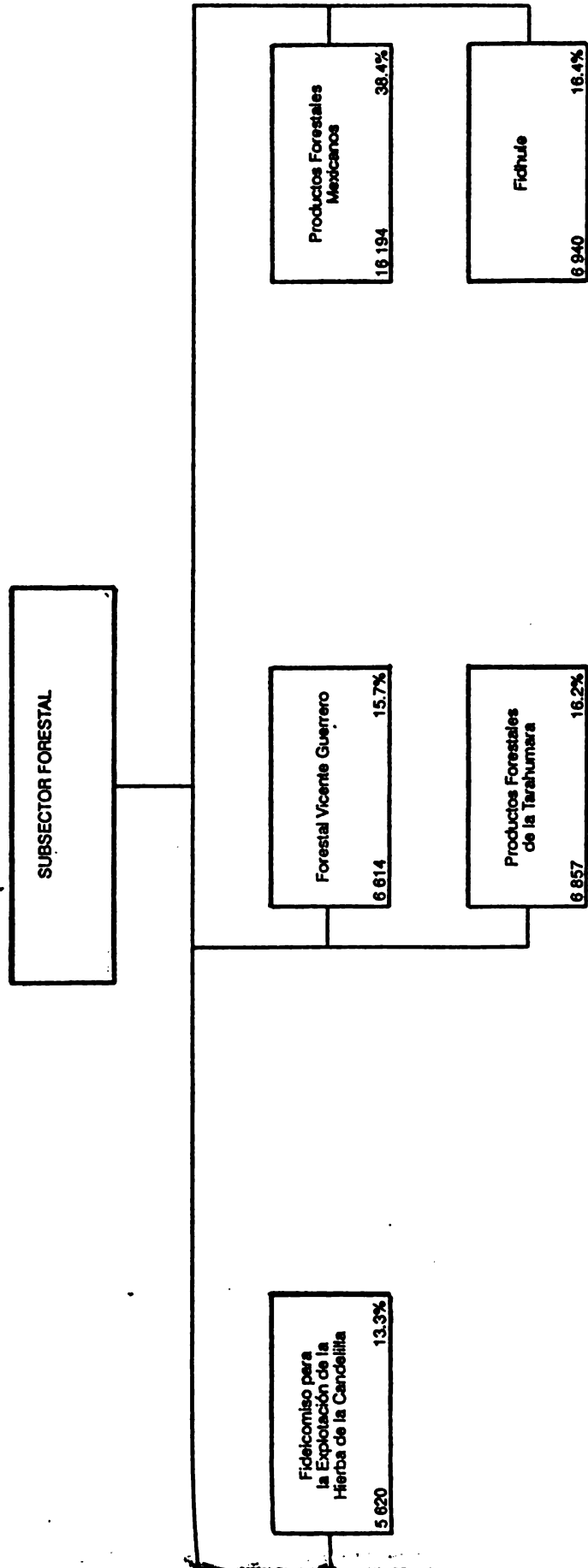


ORGANIGRAMA No. 4

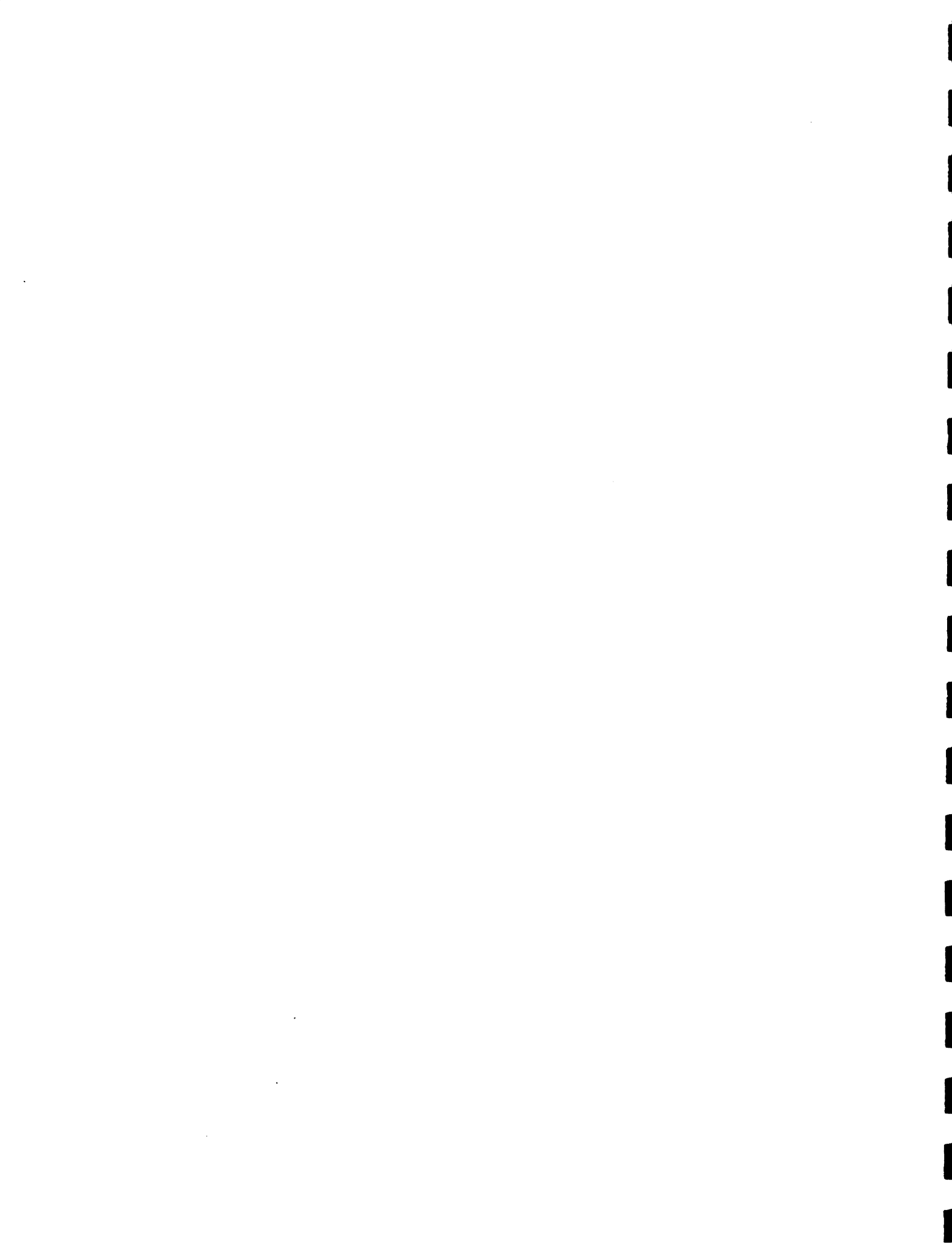




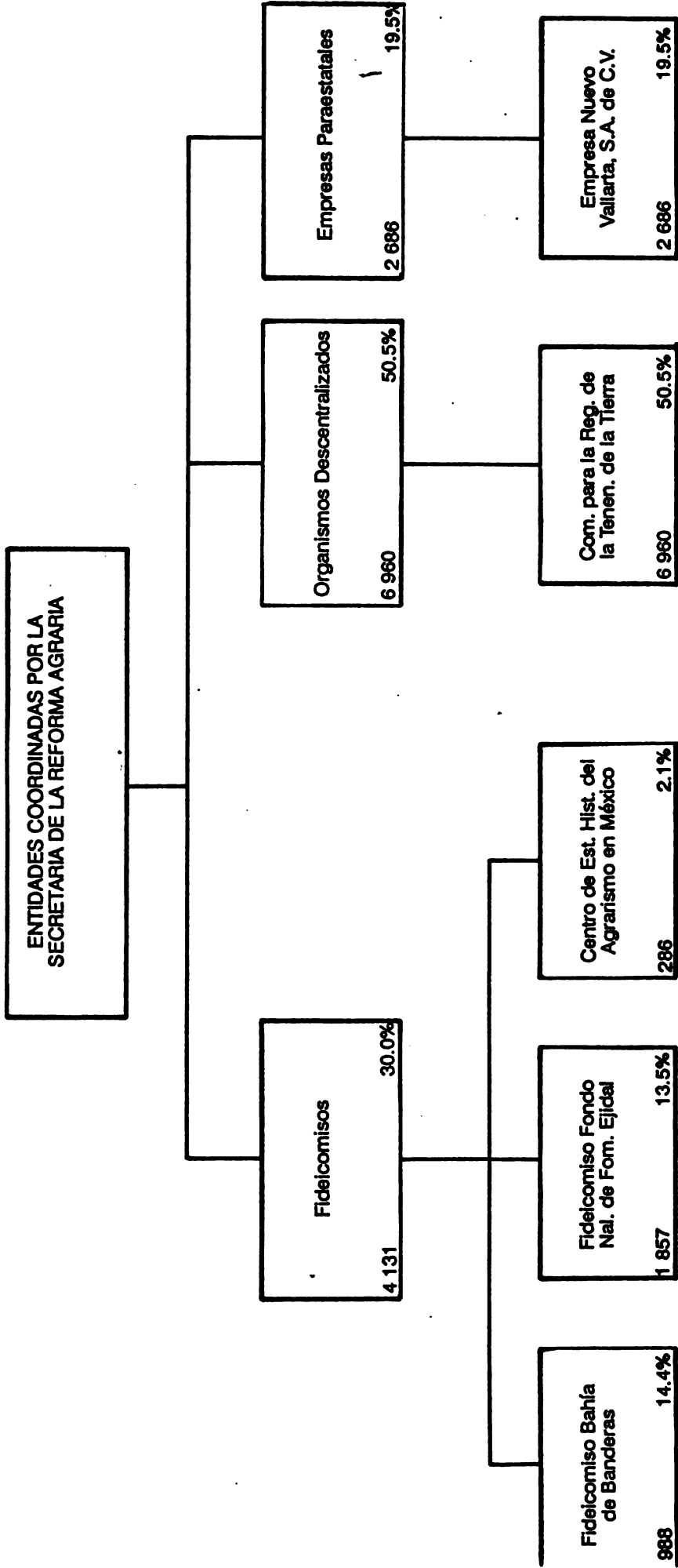
ORGANIGRAMA No. 5

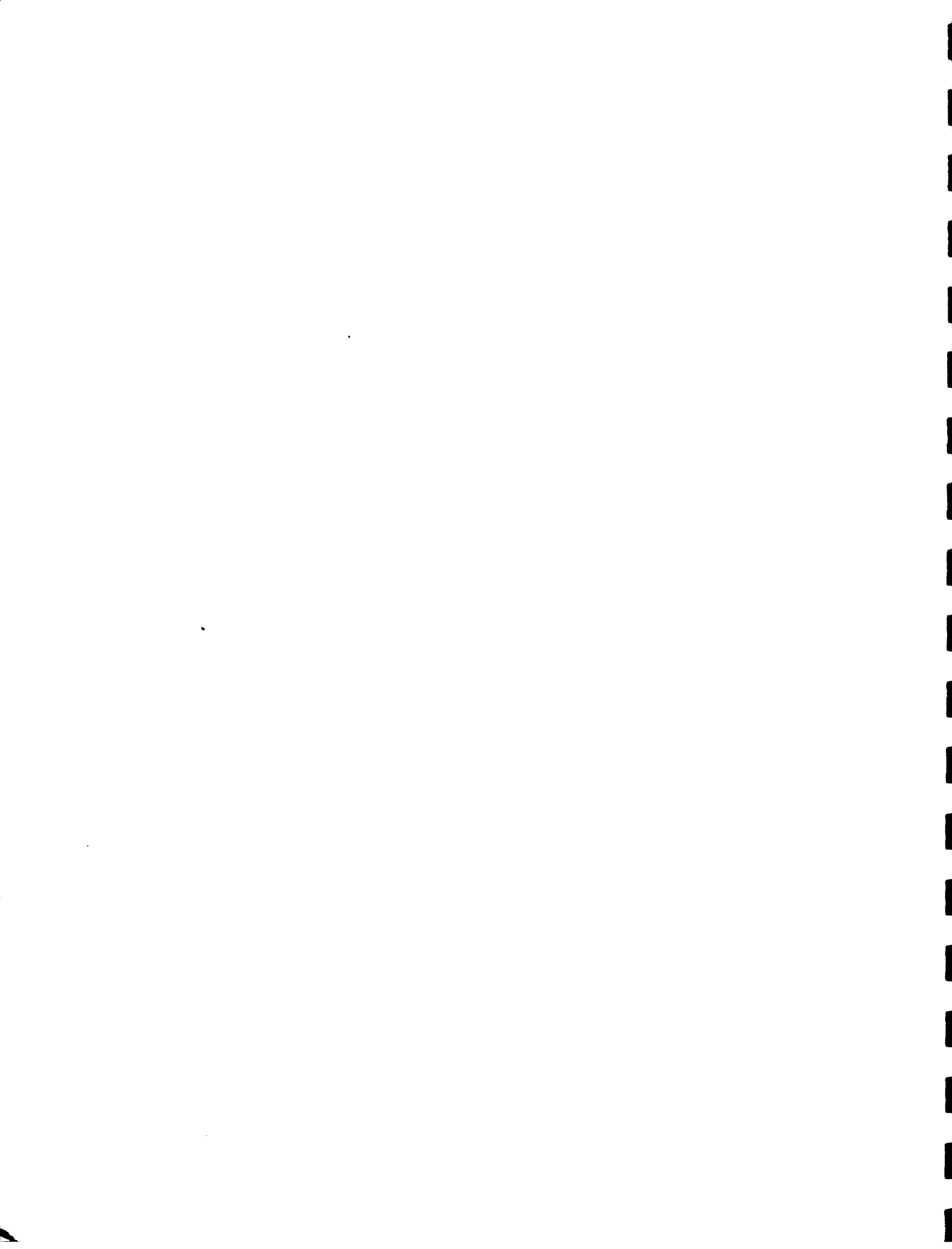




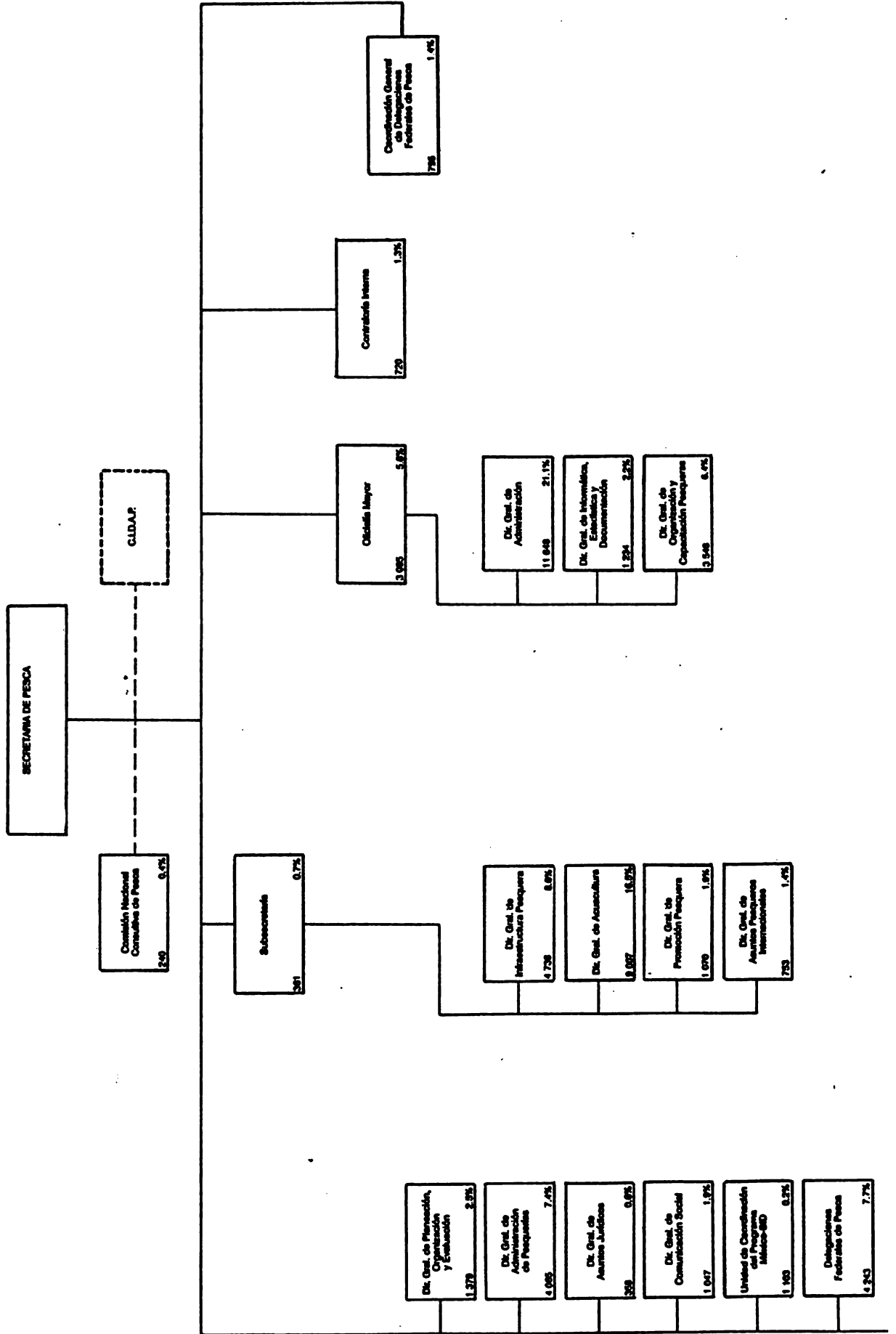


ORGANIGRAMA No. 7



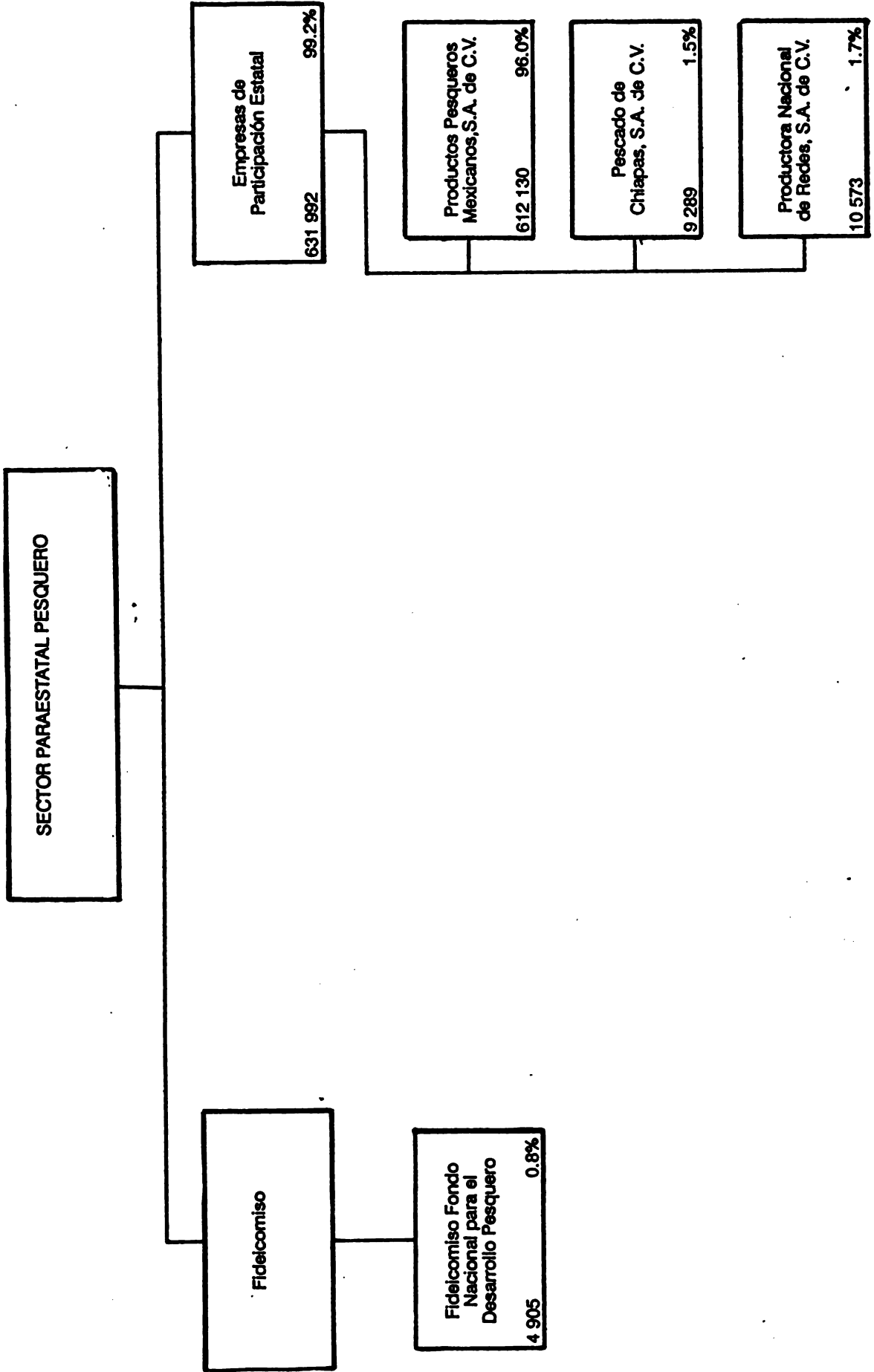


ORGANIGRAMA No. 8



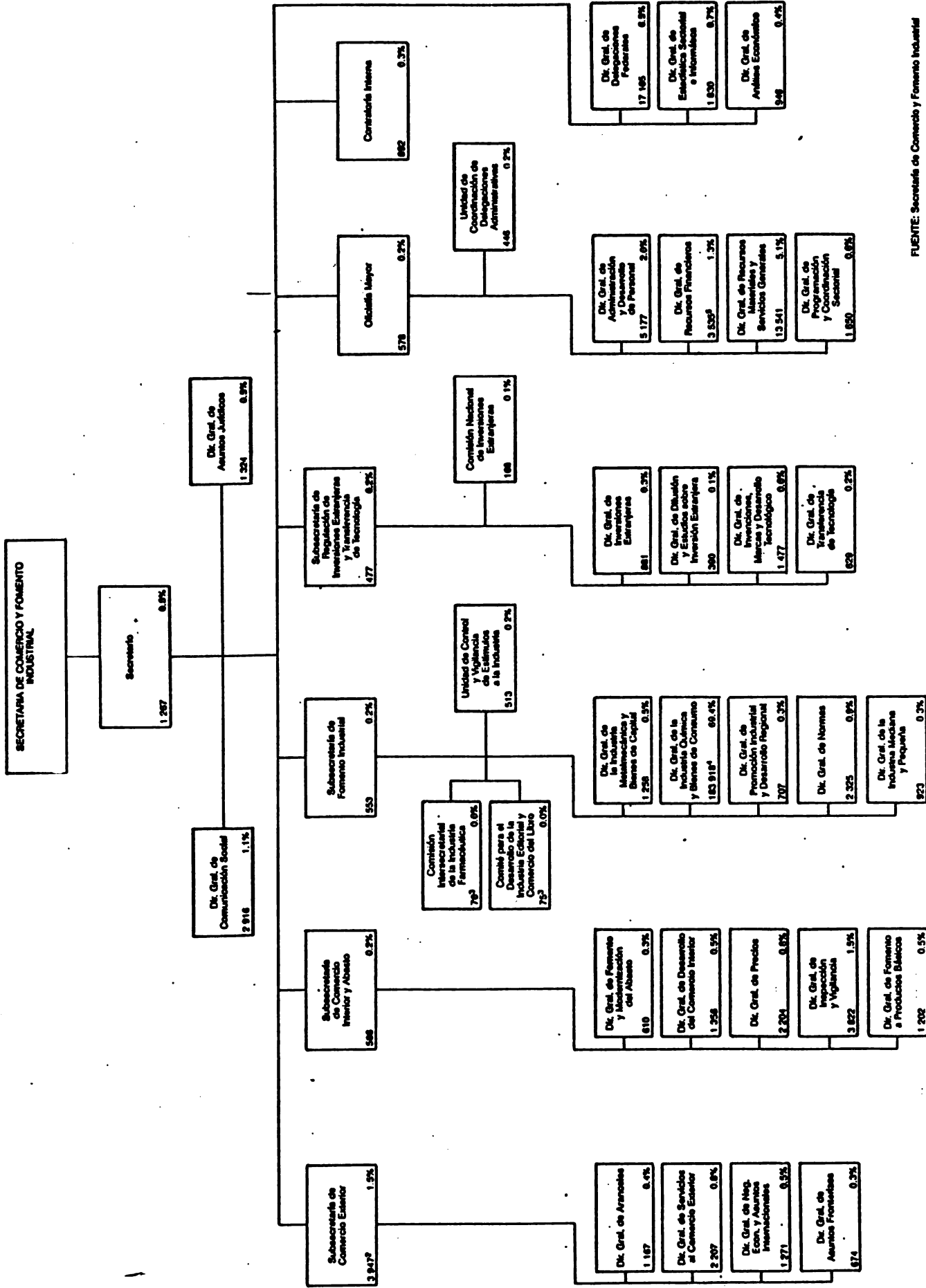


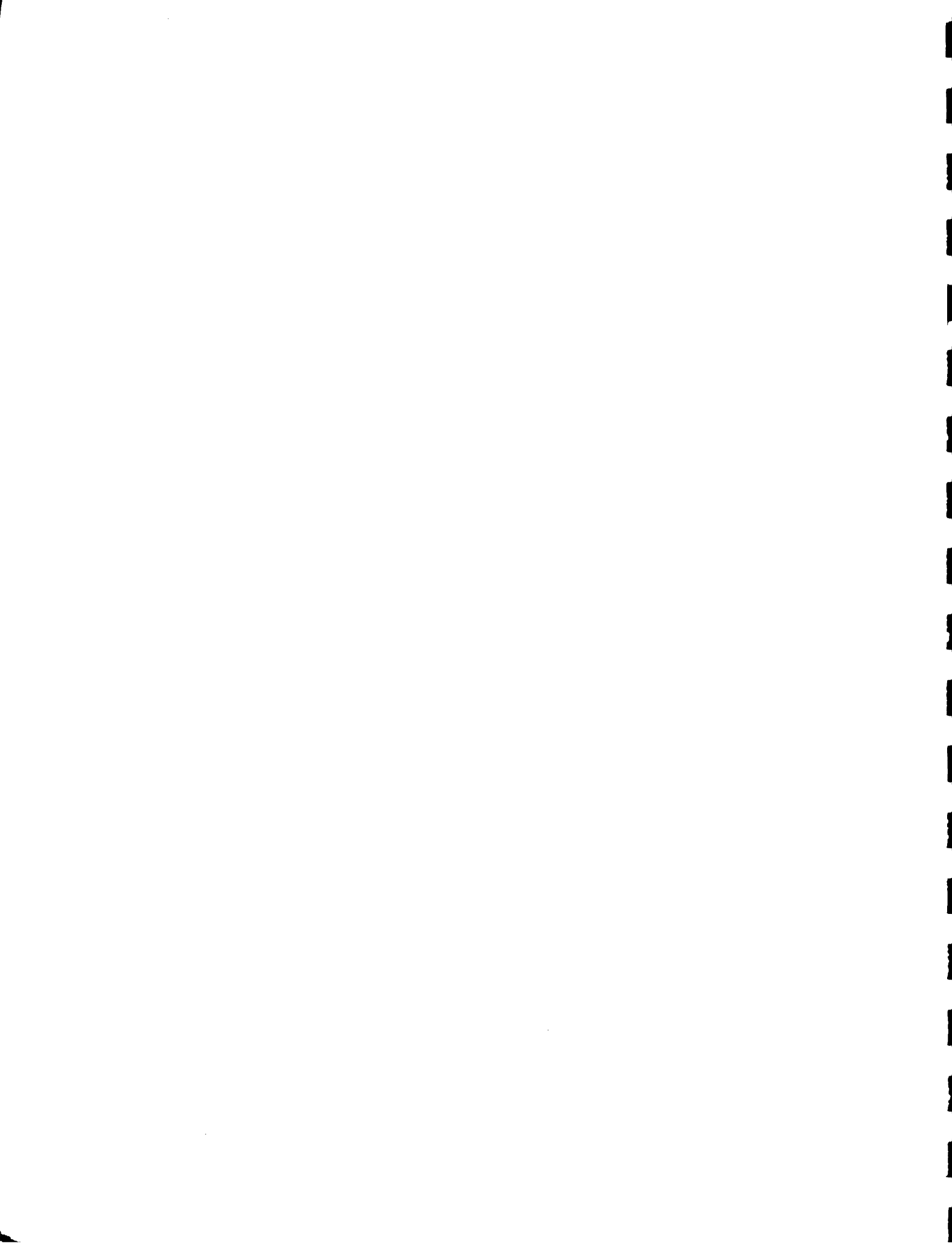
ORGANIGRAMA No. 9



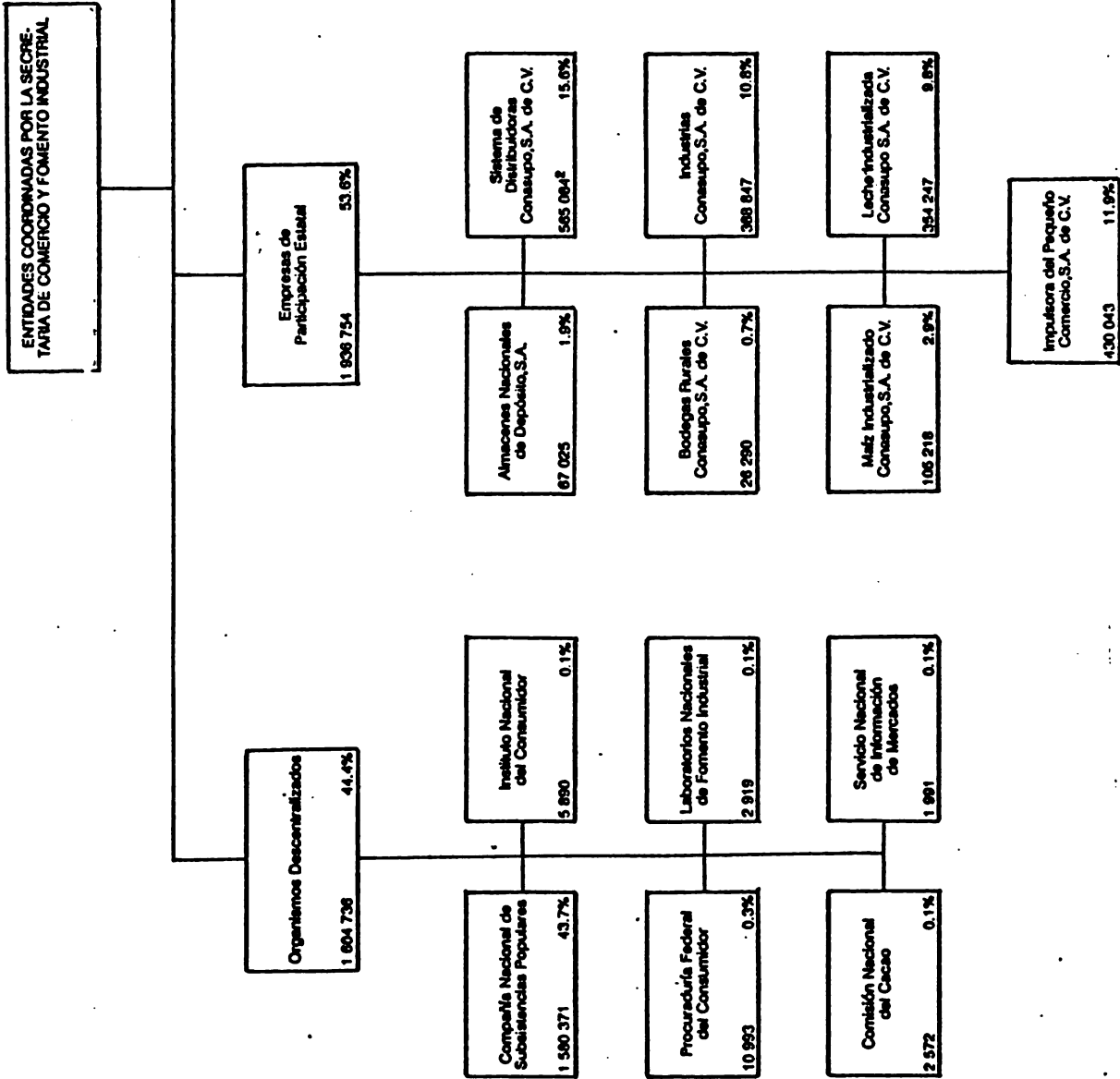


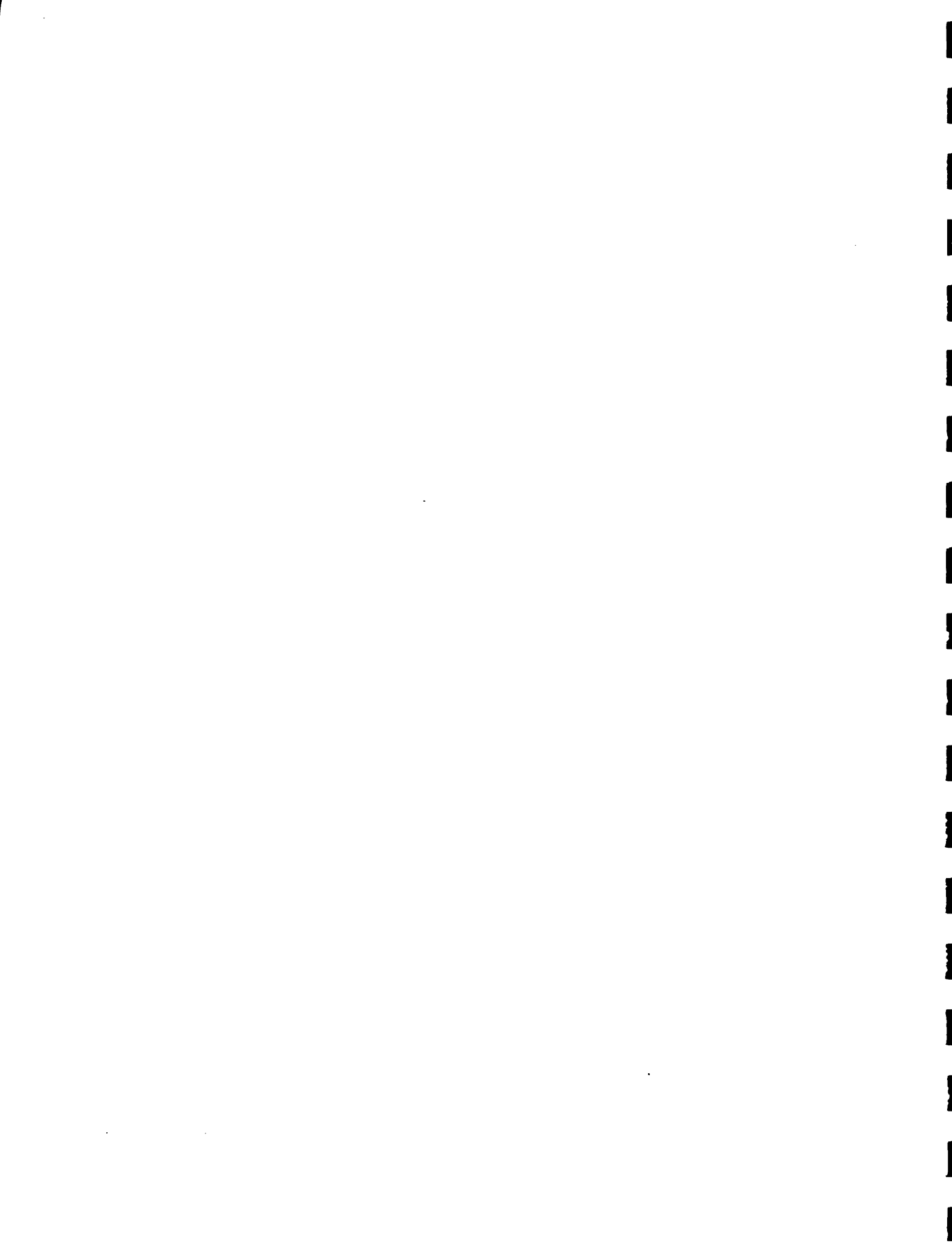
ORGANIGRAMA No. 10

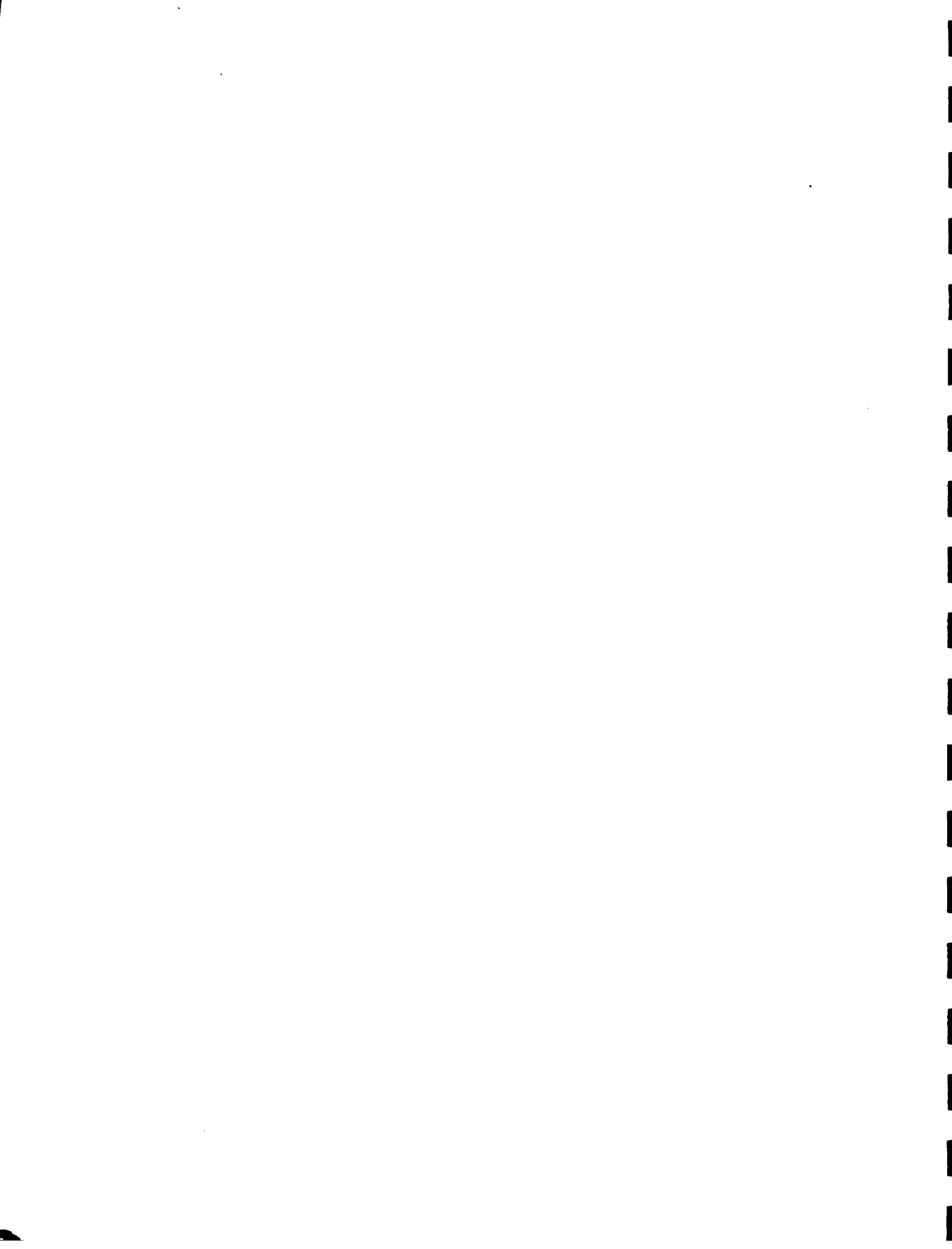




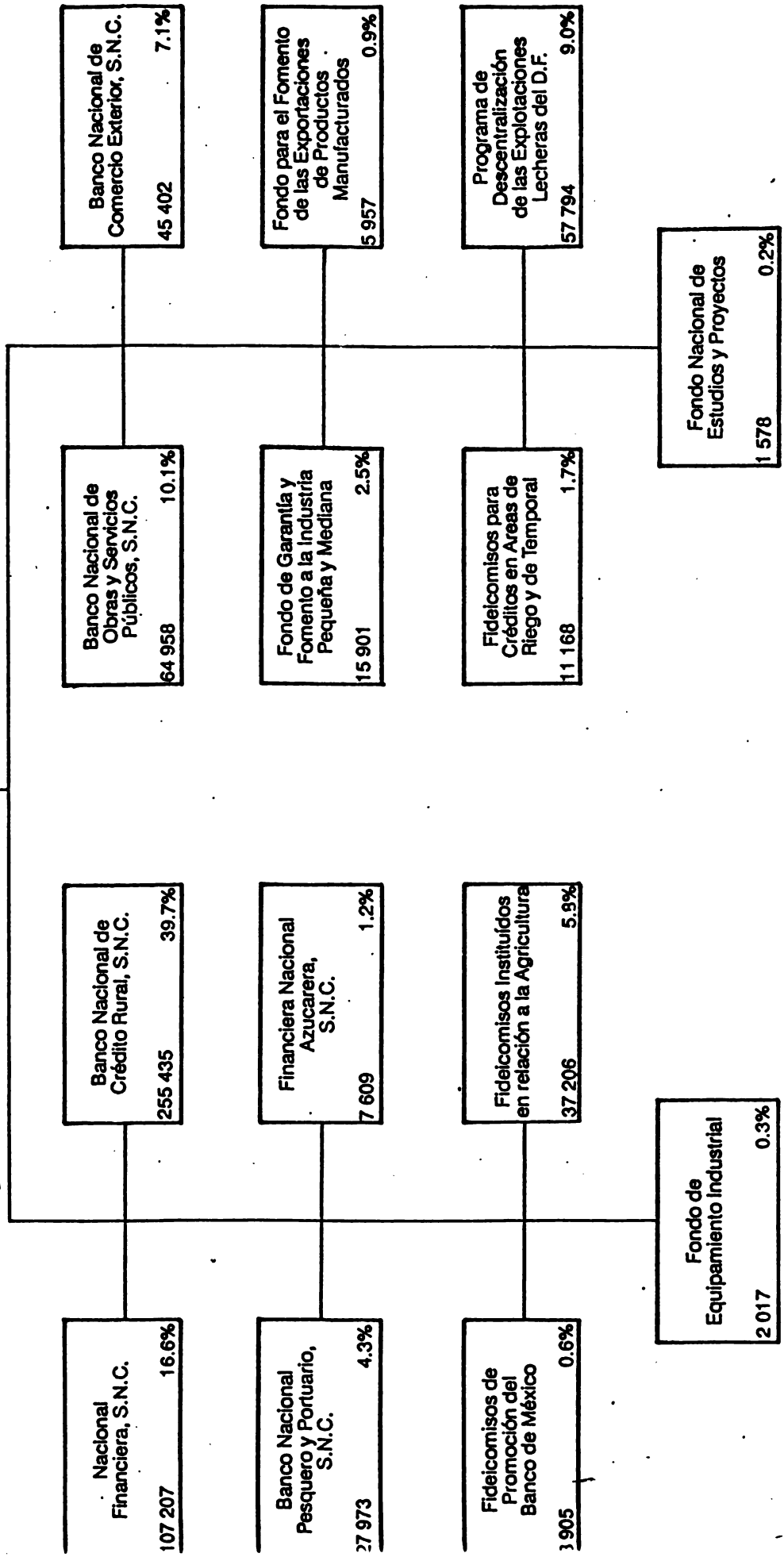
ORGANIGRAMA No. 11





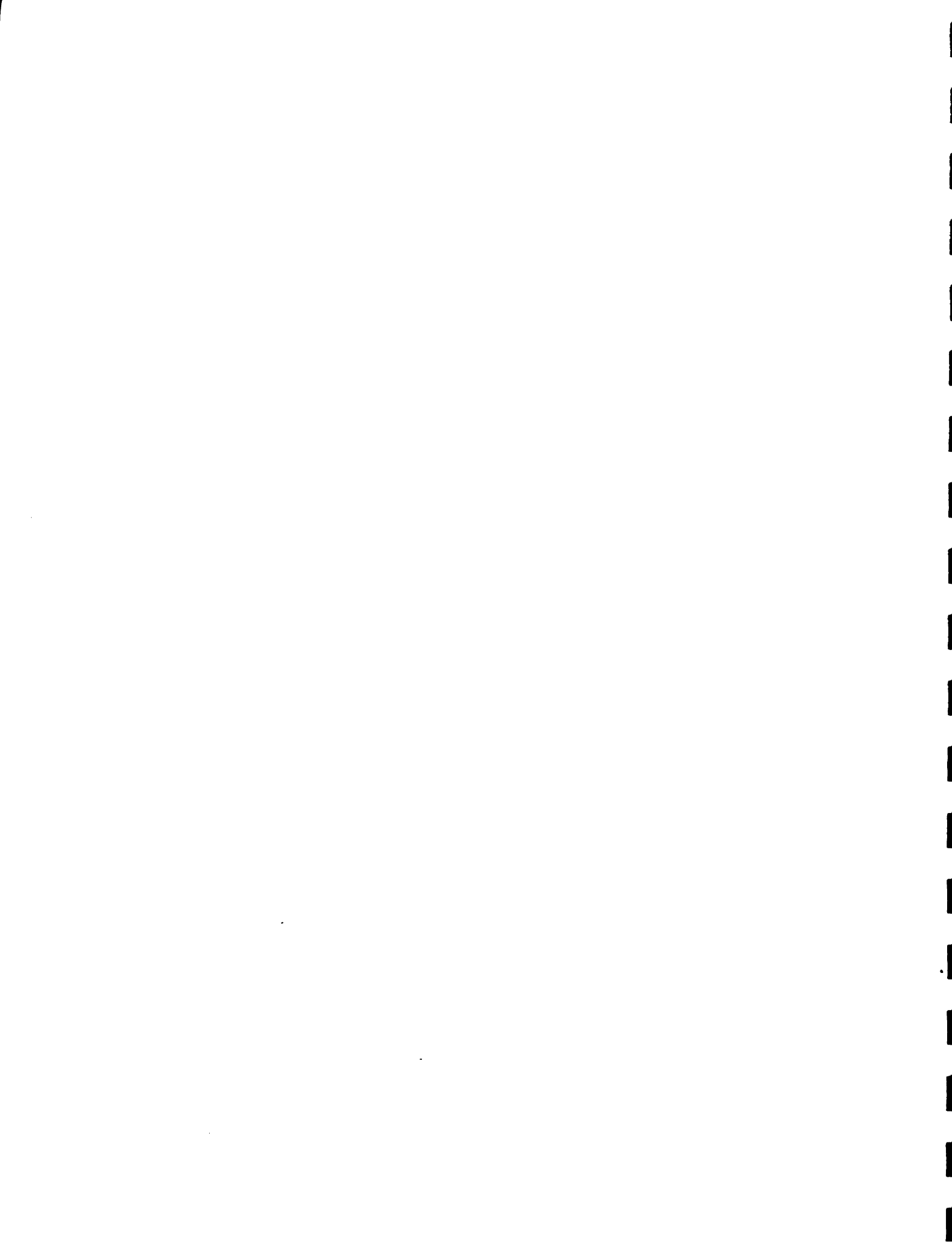


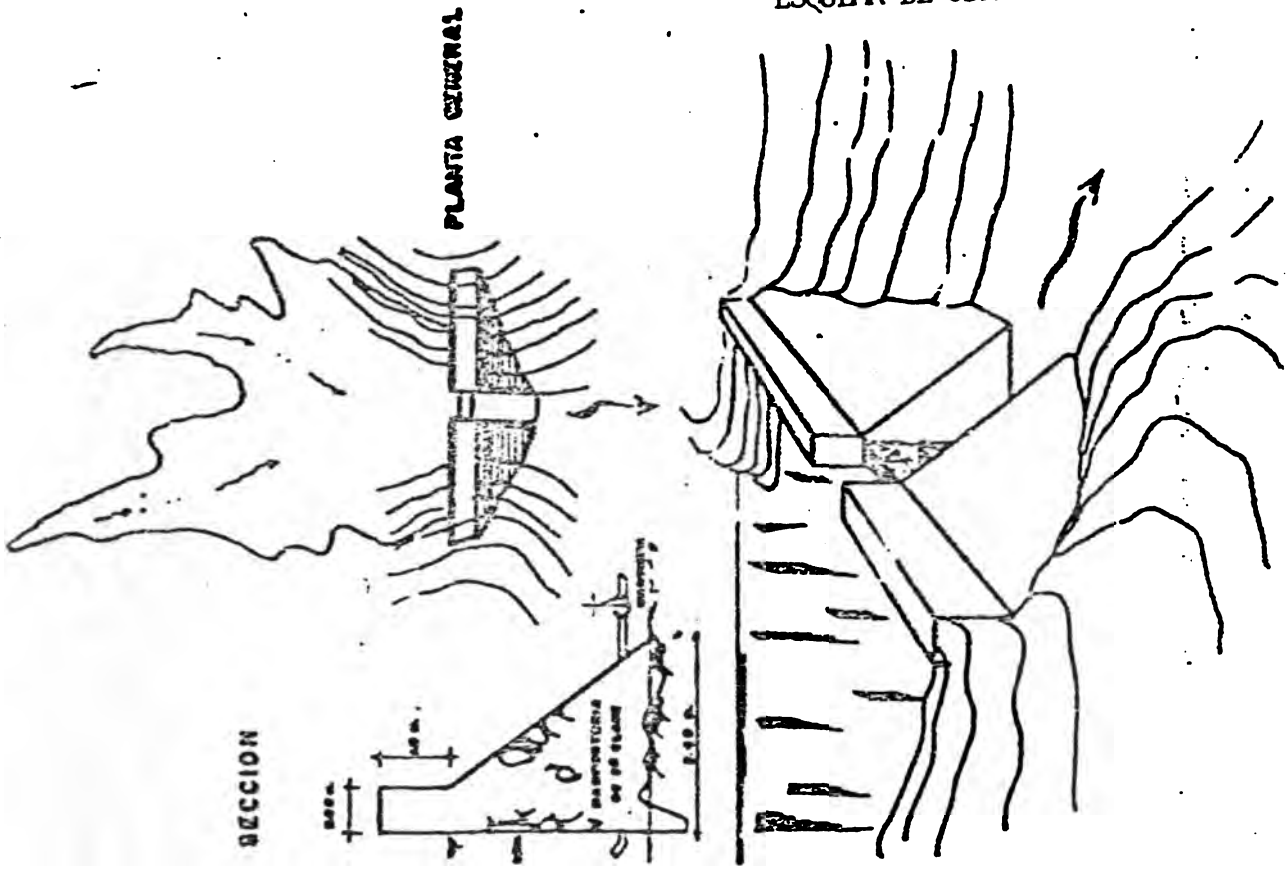
SUBSECTOR BANCA DE DESARROLLO



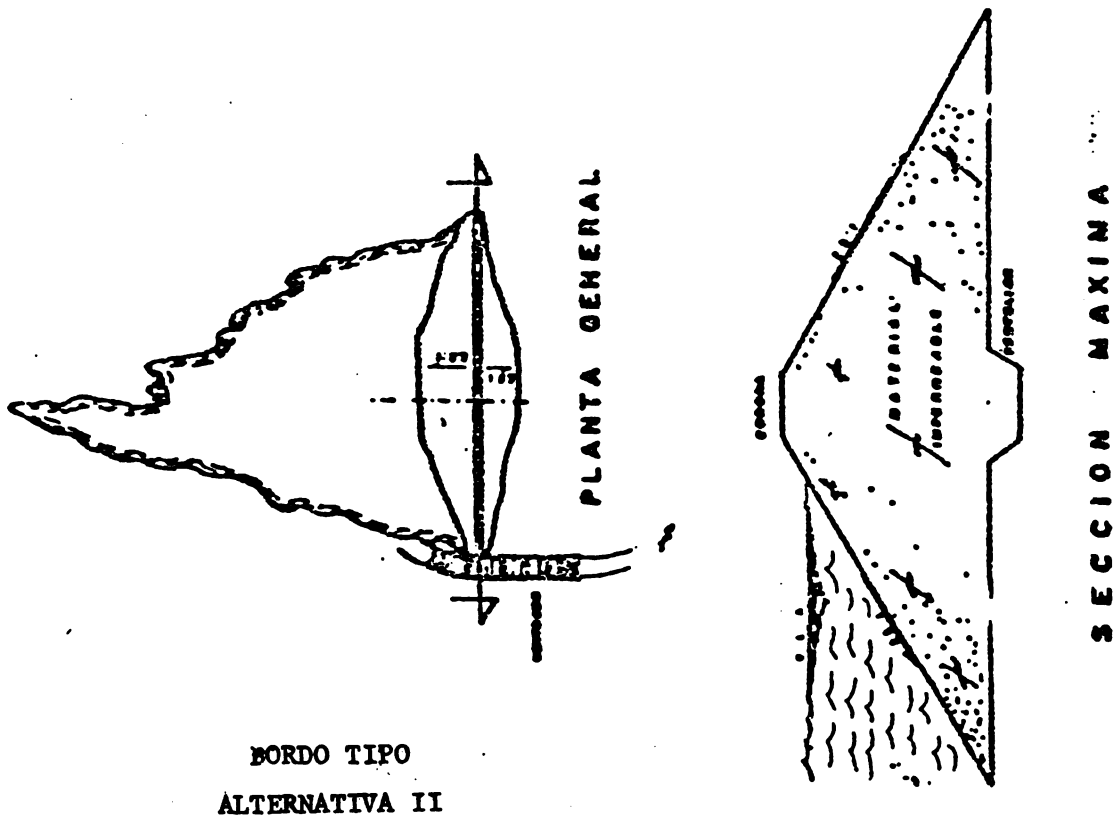


**ANEXO III :
ESQUEMA DE LAS OBRAS .
DEL PROGRAMA LLUVIA ,
TEQUIO Y ALIMENTOS. .**

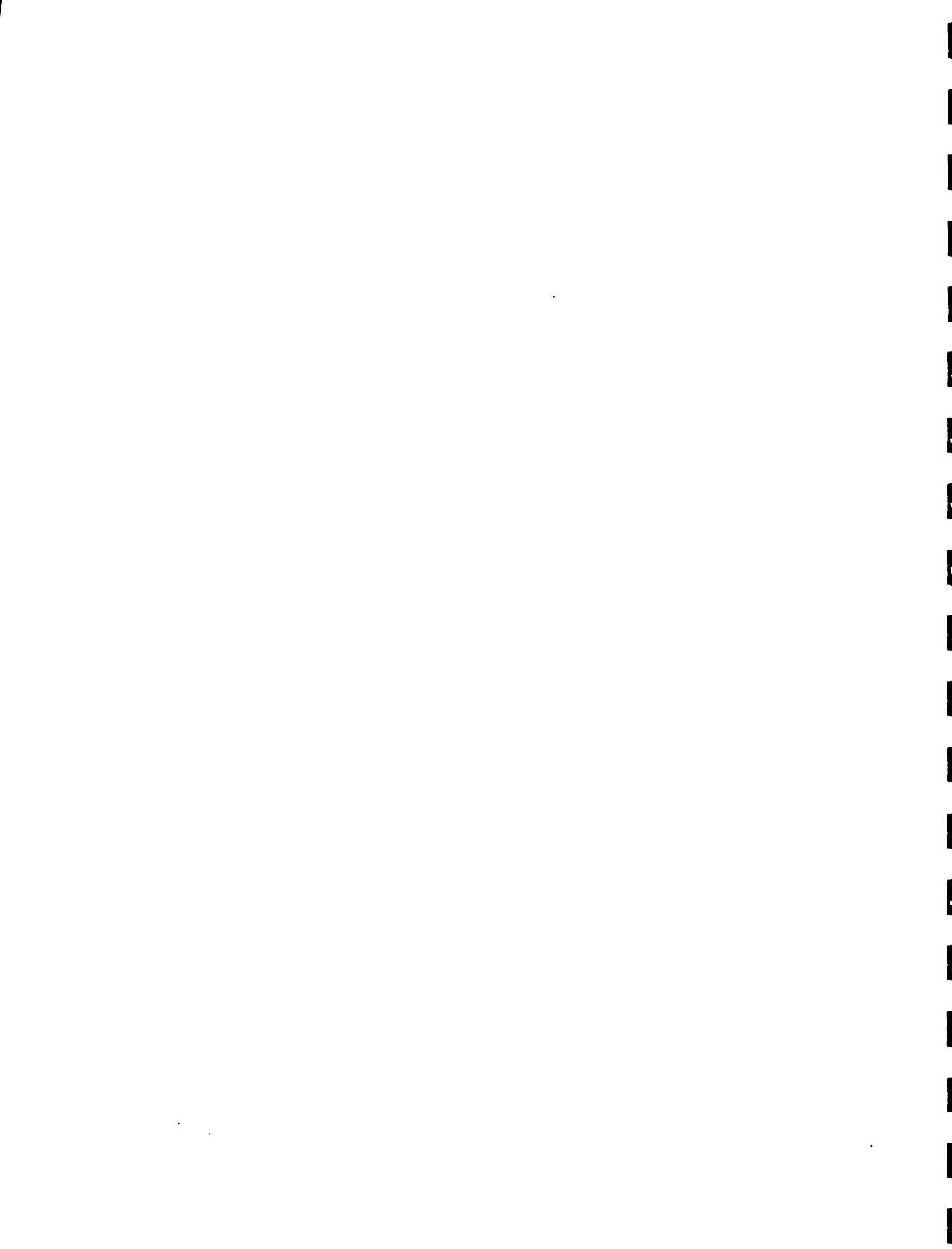


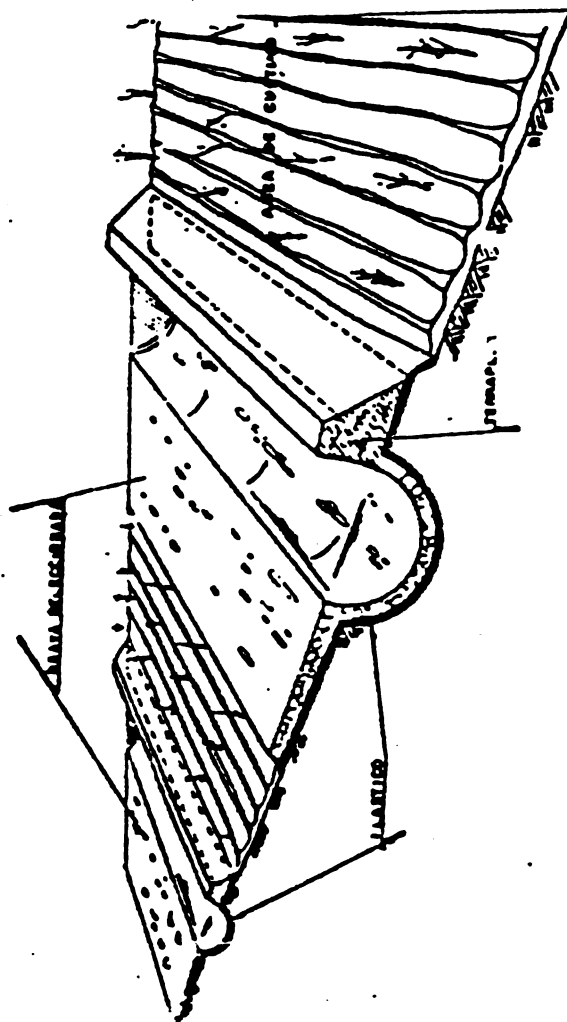
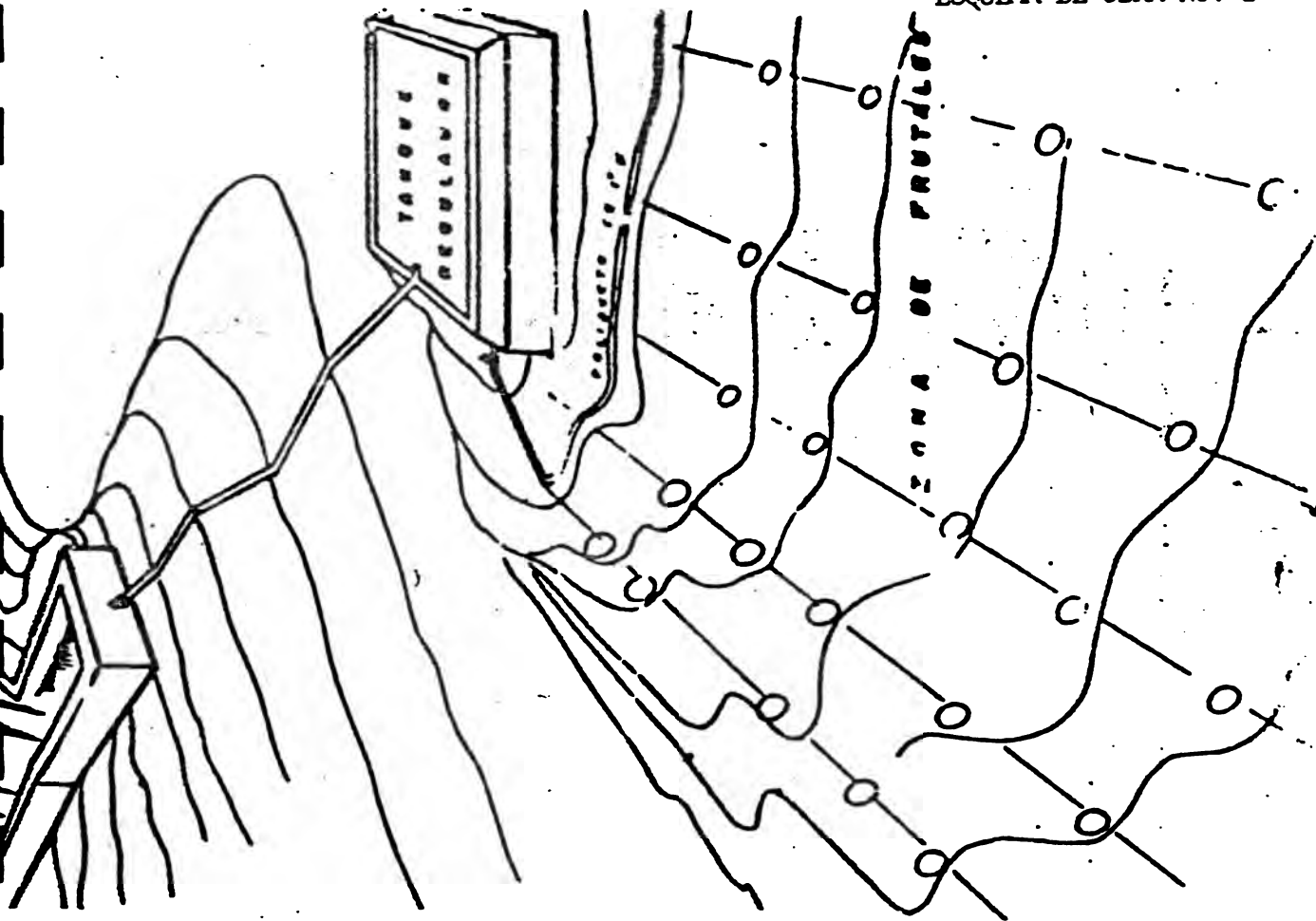


MURO DE MAMPOSTERIA,
ALTERNATIVA I



BORDO TIPO
ALTERNATIVA II

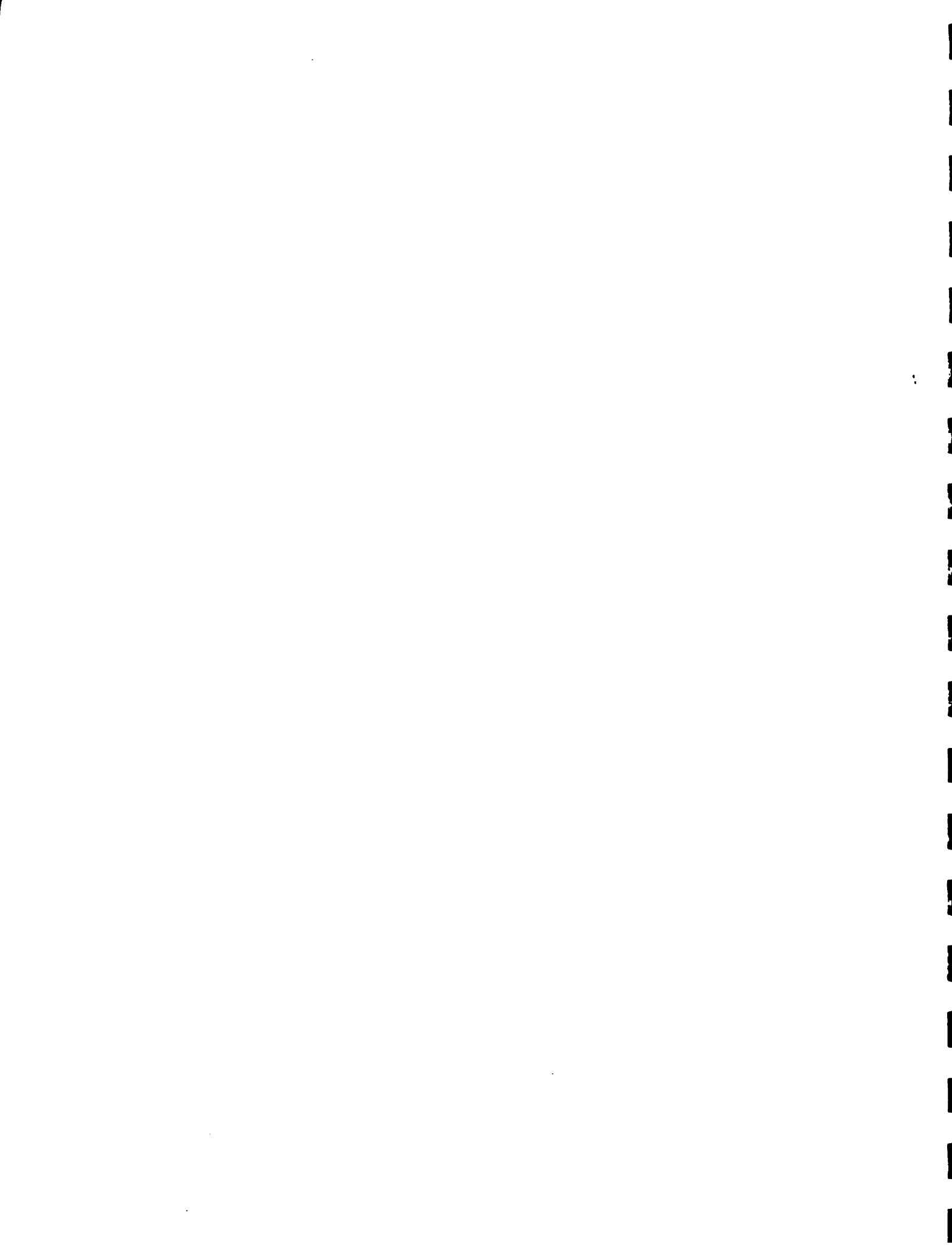




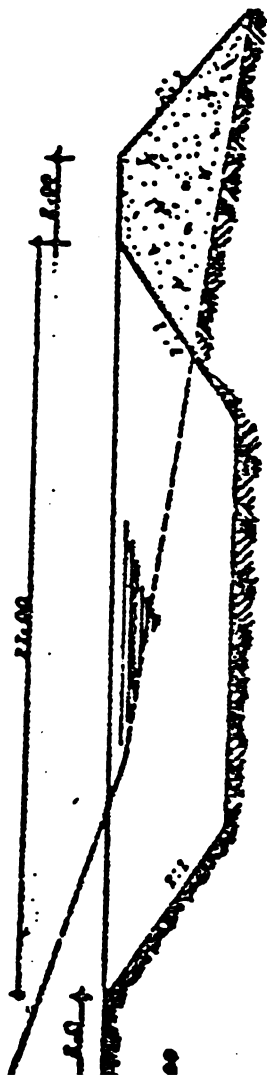
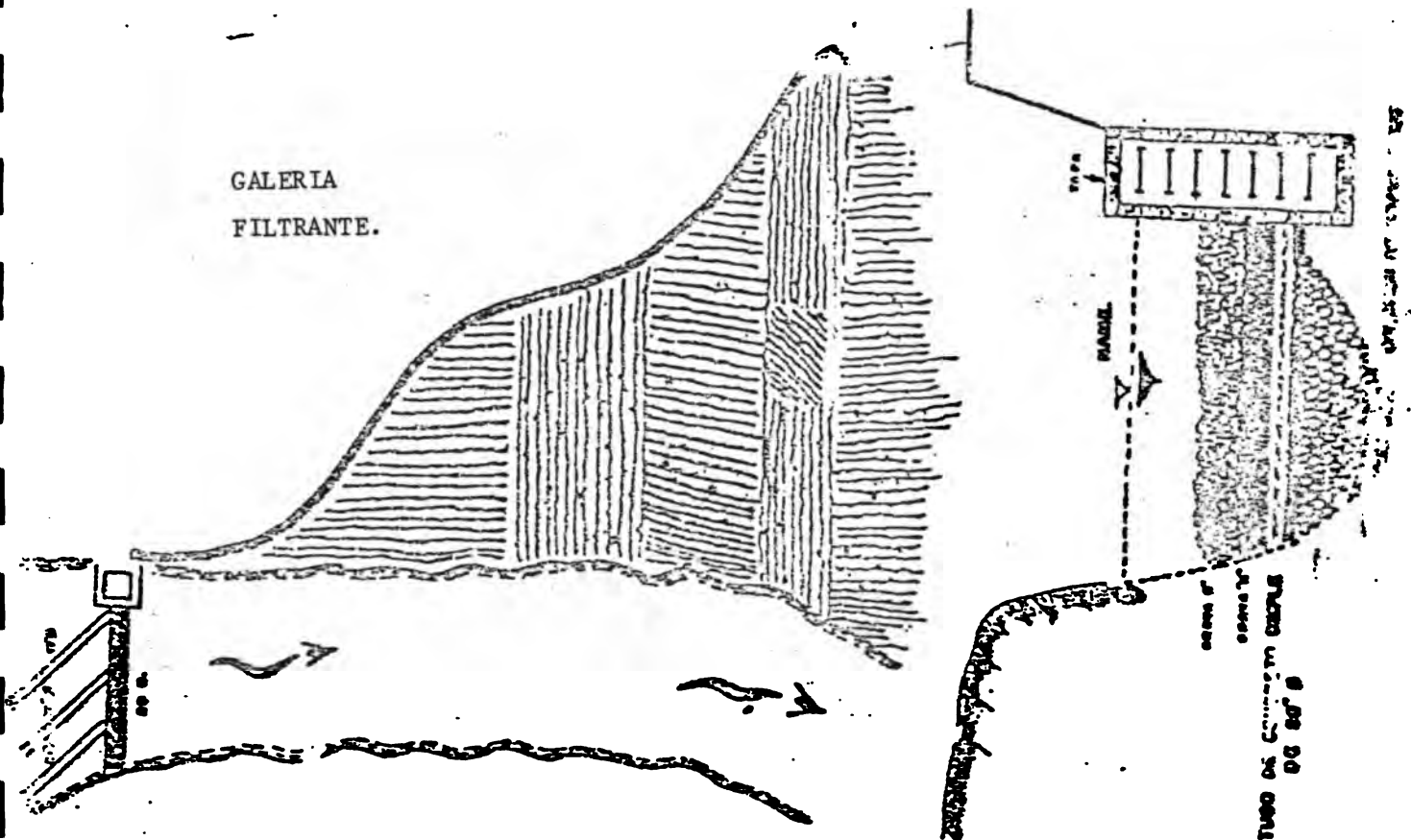
CAPTACION Y TANQUE REGULADOR.
ALTERNATIVA V.

SEAL DE INVERSIÓN

(TIPO)

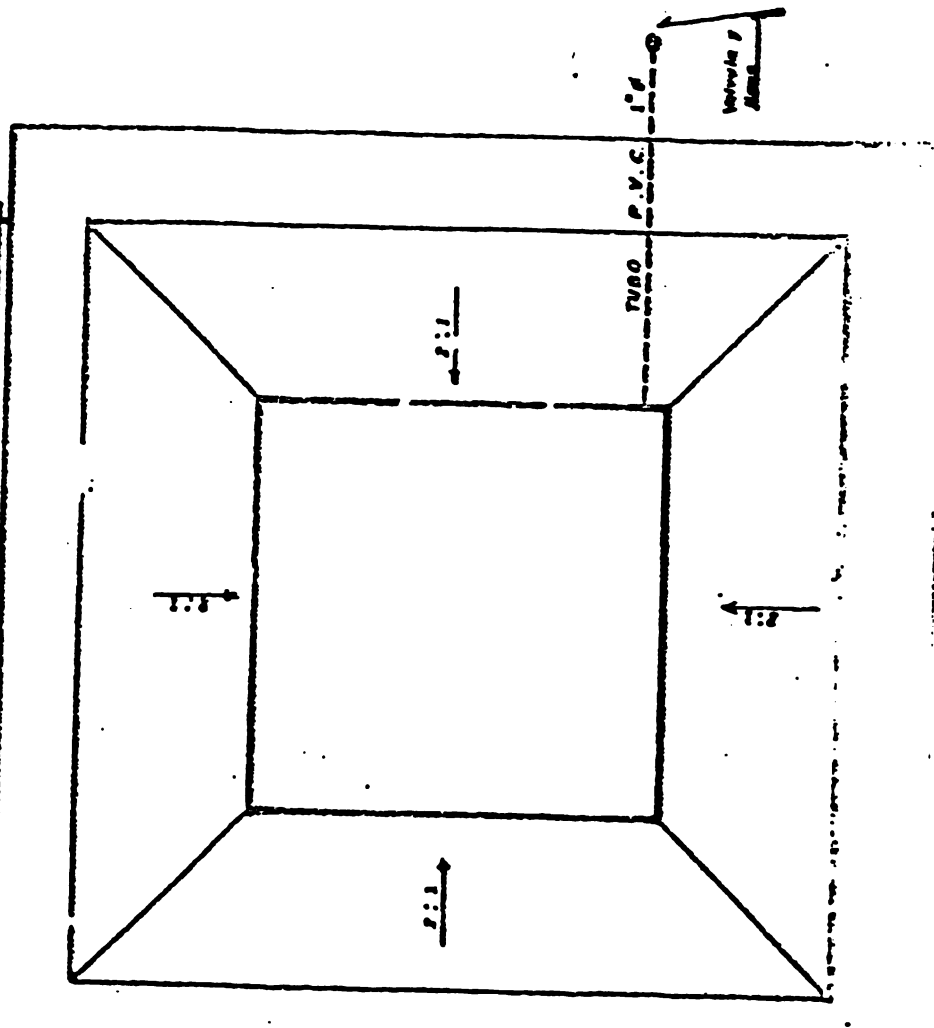


GALERIA
FILTRANTE.



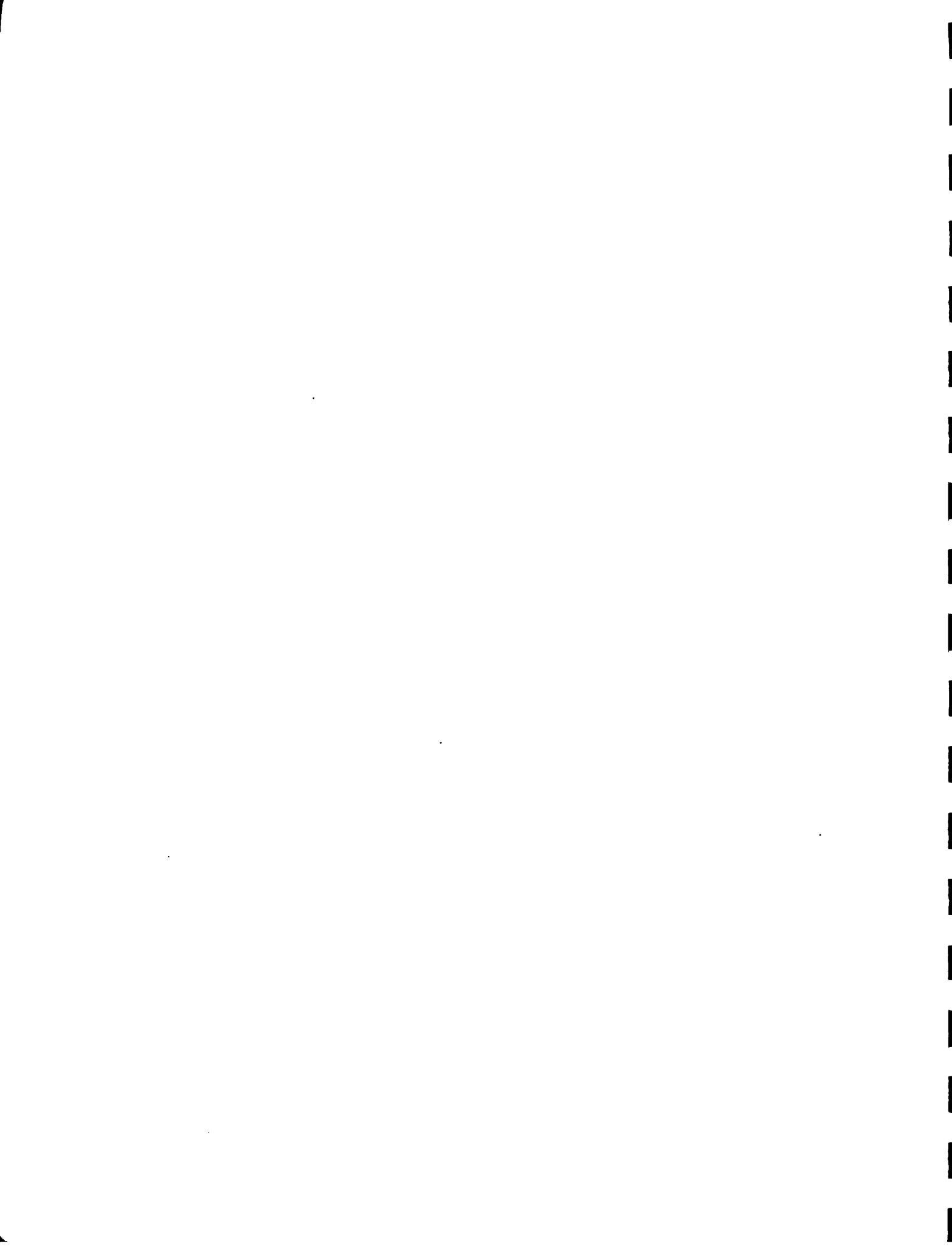
1.00

1.00



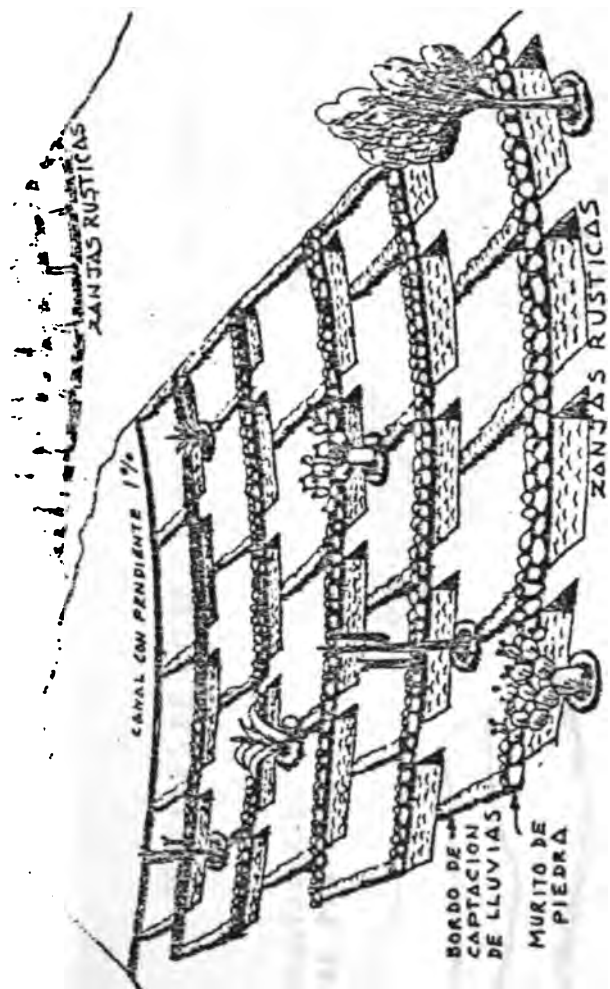
TUBO P.V.C. 1.00

1.00



ACAMELLONADO.

OBRA PARA FORMAR TIERRA.



SIEMBRA DE MAIZ EN CAMELONES



CONSTRUCCION DE CAMELONES

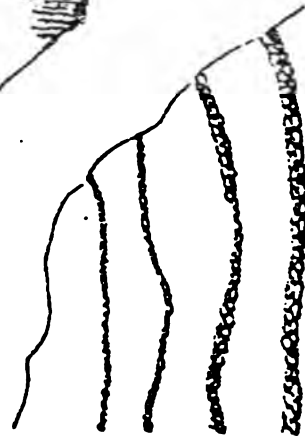




PRETILES DE PIEDRA Y
BORDOS PARA TERRAZAS.

PRETILES DE PIEDRA PARA CONSERVAR LA TIERRA

CONSTRUCCION
DE PRETILES

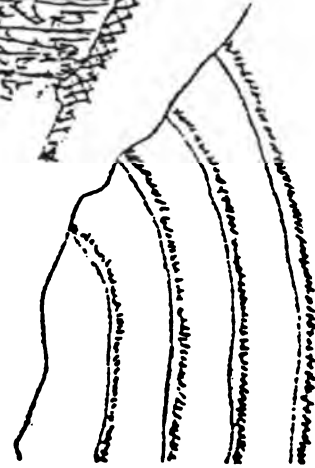


SIEMBRA DE MAIZ
EN PRETILES

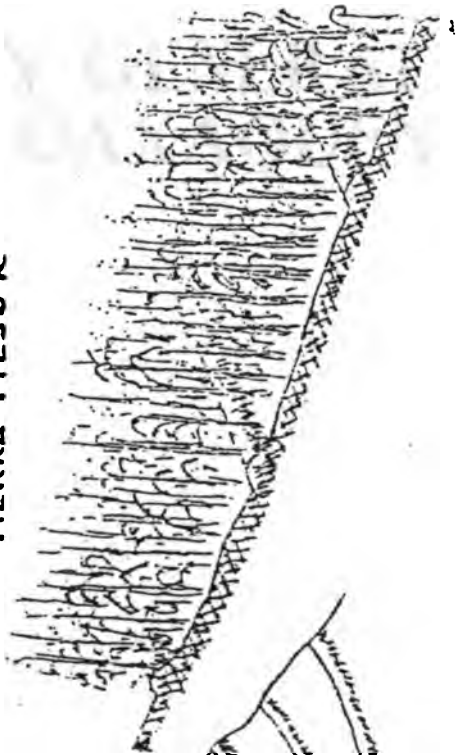


BORDITOS DE TIERRA PARA HAZER "TERRAZAS"

CONSTRUCCION
DE BORDITOS

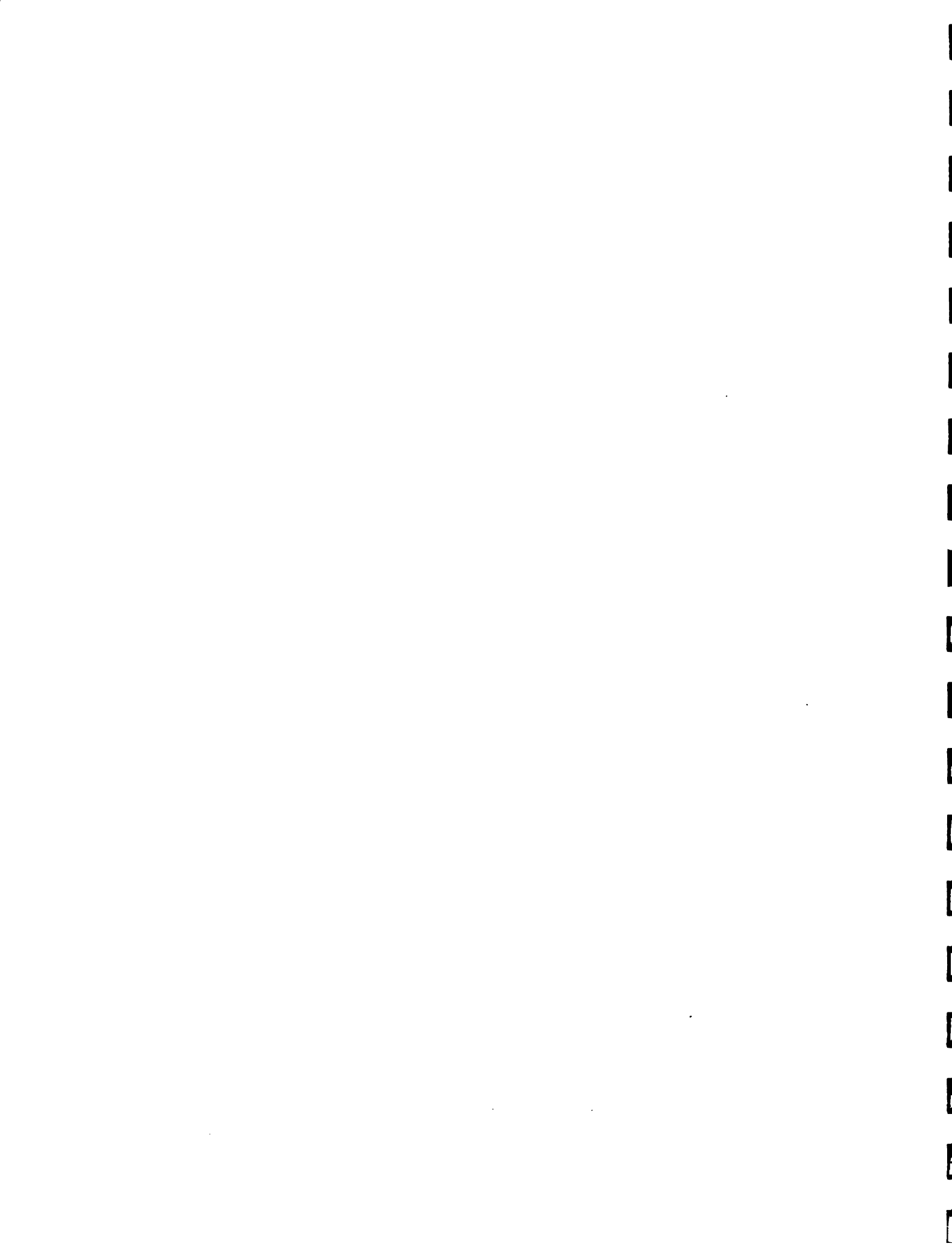


SIEMBRA DE MAIZ EN
TIERRA MEJOR





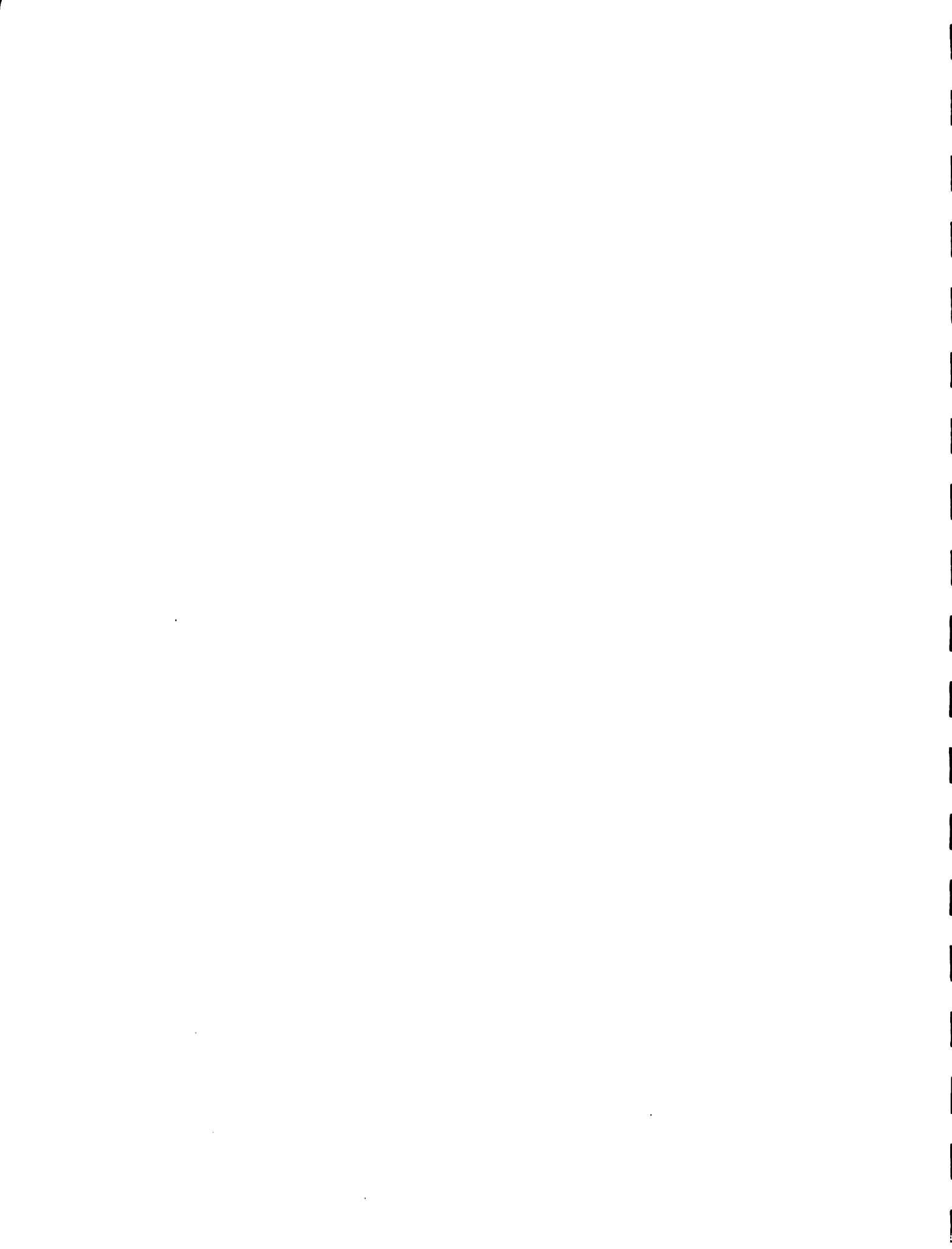
**ANEXO IV :
INFORMACION GENERAL DE
LA MIXTECA OAXAQUENA. .**



DISTRITOS Y MUNICIPIOS SUBREGIONALIZADOS DE LAS MIXTECAS ALTA Y BAJA DE OAXACA

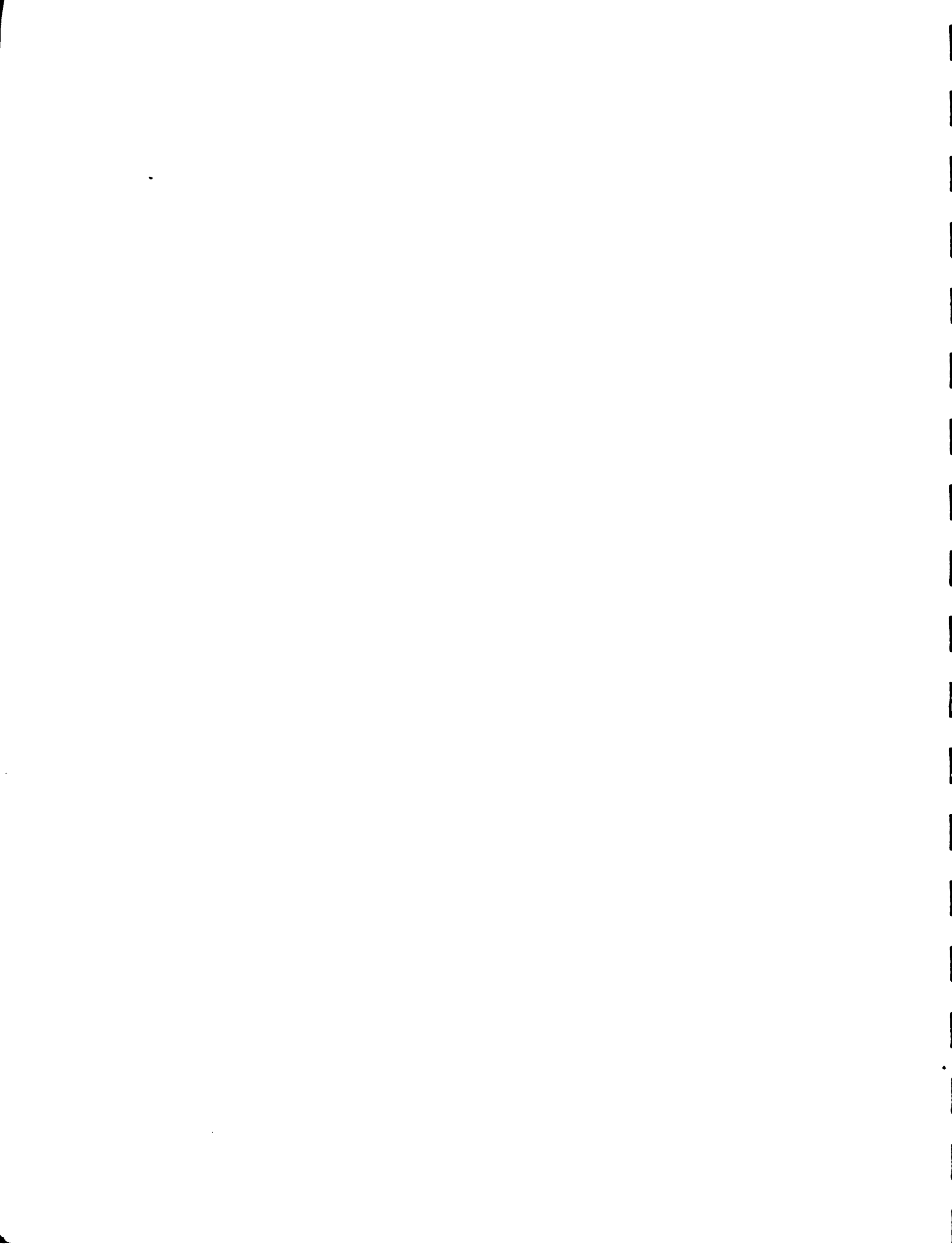
<i>Distritos y municipios</i>	<i>Población (miles)</i>	<i>Subárea cultural¹</i>	<i>Núm. de localidades</i>	<i>Población analfabeta 15 o más años</i>	<i>%</i>	<i>PEA</i>	<i>%</i>
COIXTLAHUACA	19.8		42	2 131	11	5 229	26
Area 1	19.8		42	2 131	11	529	26
1. S. Juan B. Coixtlahuaca	6.0	CHM	7	543	9	1 486	25
2. Concepción Buenavista	1.5	CHM	5	124	8	472	31
3. Magdalena Jicotlán	0.3	CHM	1	21	7	93	31
4. S. Cris. Suchixtlahuaca	0.6	CHM	1	137	23	175	29
5. S. Francisco Teopan	0.8	CHM	2	64	8	200	25
6. S. Mateo Tlapiltepec	0.6	CHM	1	104	17	139	23
7. S. Miguel Tequixtepec	1.6	CHM	4	149	9	482	30
8. S. Miguel Tulancingo	1.2	CHM	1	123	10	377	31
9. Sta. Ma. Nativitas	1.8	CHM	3	212	12	253	14
10. Stgo. Iguatlán Plumas	1.1	CHM	3	127	12	361	33
11. Santiago Tepetlapa	0.5	CHM	2	71	14	47	9
12. Tepelmeme de Morelos	2.4	CHM	9	234	10	931	35
13. Tlacotepec Plumas	0.9	CHM	3	222	25	313	35
HUAJUAPAN	107.4			15 819	15	31 460	29
Area 4	50.7			6 569	13	14 198	28
1. Huajuapan de León	27.1	MB	29	2 842	10	7 639	28
2. Jerón Silacayoapilla	2.4	MB	2	274	11	604	25
3. S. Jorge Nuchita	3.1	MB	3	268	9	414	13
4. Marcos Arteaga	2.4	MB	4	342	14	516	22
5. S. Simón Zahuatlán	1.2	MB	1	238	20	241	20
6. Sta. Ma. Camotlán	2.3	MB	1	400	17	394	17
7. Stgo. Huajolotitlán	4.1	MB	3	469	11	1 530	37
8. Sto. Domingo Tonalá	4.1	MB	7	1 388	34	2 218	54
9. Zapotitlán Palmas	1.4	MB	1	348	25	642	46
Area 5	17.2			1 679	10	4 831	28
1. Santiago Chazumba	6.6	MB	10	597	9	2 283	35
2. Asunción Cuyotepeji	1.0	MB	1	106	11	240	24
3. Cosolotepec	2.1	MB	4	101	5	361	17
4. S. J. Bta. Suchixtepec	1.0	MB	1	97	10	237	24
5. S. P. y S. P. Tequixtepec	4.4	MB	7	473	11	962	22
6. S. Catarian Zapouquila	1.5	MB	2	224	15	485	32
7. Santiago Miltepec	0.6	MB	2	81	14	263	44
Area 6	23.5			4 054	17	5 750	24
1. Mariscala de Juárez	4.6	MB	8	663	14	1 139	25
2. Fresnillo Trujano	1.4	MB	3	244	17	383	27
3. S. José Ayuquilla	1.8	MB	3	293	16	318	18
4. S. Martín Zacatepec	3.6	MB	2	285	8	475	13
5. S. Miguel Amatitlán	5.7	MB	9	1 404	25	1 746	31
6. S. C. Tacache de Mina	2.6	MB	2	361	14	701	27
7. Santiago Ayuquillilla	2.7	MB	3	290	11	766	28
8. Stos. Reyes Yucuná	1.1	MB	6	514	47	222	20

¹ Subárea cultural: CHM: Chocho-mixteca; MB: Mixteca Baja; MS: Mixteca de la Sierra o Alta.
Fuente: Gobierno del Estado, Secretaría de Planeación: Región Mixteca, elaborado por CIDERI.



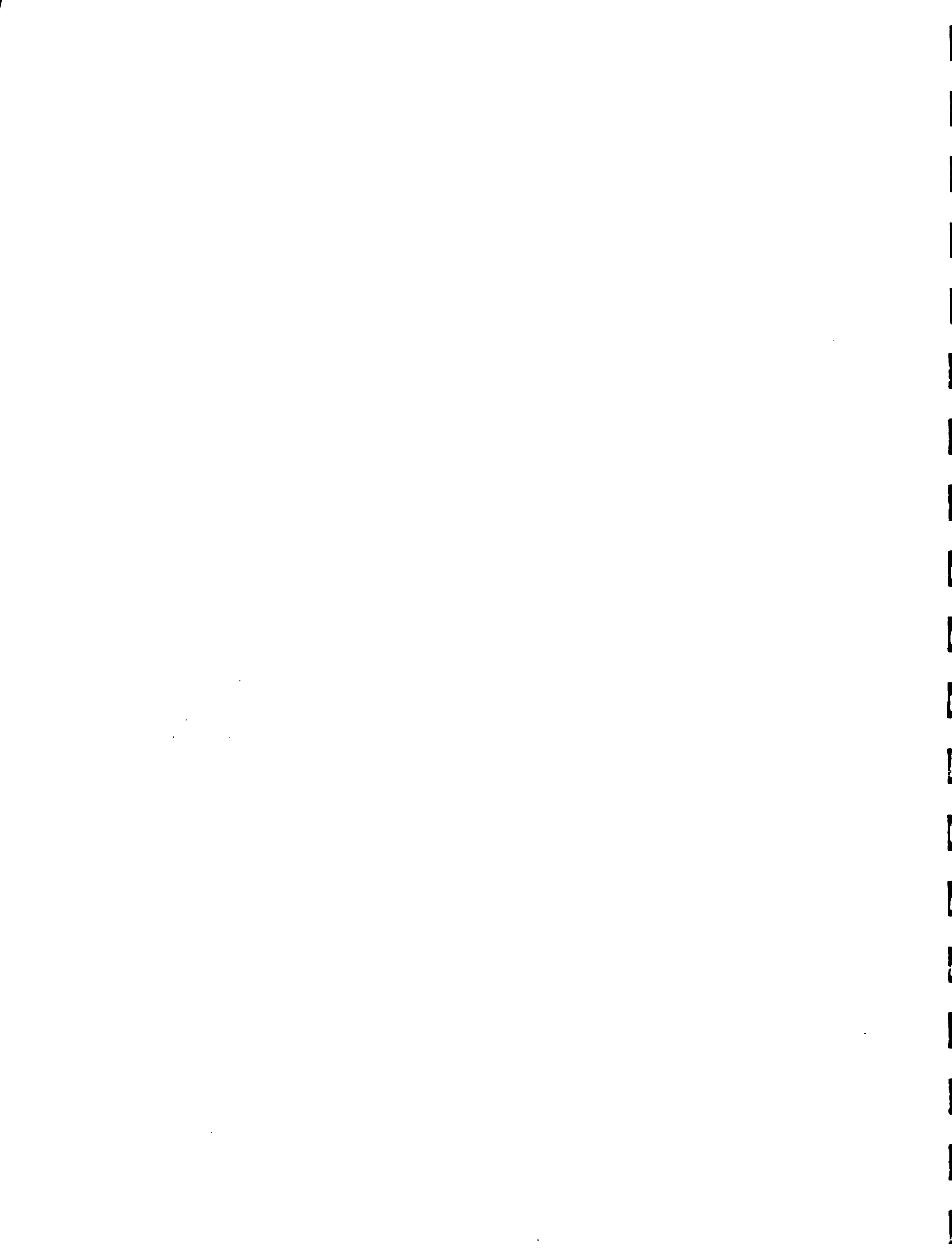
<i>Distritos y municipios</i>	<i>Población (miles)</i>	<i>Subárea cultural¹</i>	<i>Núm. de lo- calidades</i>	<i>Población analfabeta 15 o más años</i>	<i>%</i>	<i>PEA</i>	<i>%</i>
HUAJUAPAN (Continuación)							
Area 7	17.2			3 517	20	6 681	39
1. Tezoaltlán de S. y Luna	11.6	MB	17	2 324	20	4 753	41
2. S. Andrés Diñicuiti	2.3	MB	3	371	16	688	30
3. Stgo. Cacaloxtepc	2.4	MB	1	717	30	844	35
4. S. Domingo Yodohino.	0.9	MB	1	105	12	396	44
JUXTLAHUACA	56.4		121	1 4691	26	1 7215	31
Area 2	36.3			8 339	23	10 599	29
1. Santiago Juxtla huaca	22.5	MS	46	6 672	30	8 786	39
2. S. Juan Mixtepec	9.8	MS	26	534	5	397	4
3. S. Miguel Tlacotepec	3.3	MB	6	784	24	1 040	32
4. Stos. Reyes Tepejillo	1.5	MB	2	349	23	376	25
Area 4	20.0			6 352	32	6 616	33
1. S. S. Tecomaxtlahuaca	9.2	MB	22	1 674	18	2 272	25
2. Coicoyan de las Flores	4.3	MS	7	1 462	34	1 388	32
3. San Martín Peras	6.5	MB	12	3 206	49	2 956	45
NOCHIXTLAN	72.4			10 516	15	25 197	35
Area 8	72.4						
1. Asunción Nochixtlán	9.4	CHM	14	1 088	12	3 564	38
2. Magdalena Jaltepec	5.0	CHM	10	594	12	1 534	31
3. Magdalena Zahutalán	0.9	CHM	1	156	17	424	47
4. S. Andrés Nuxino	1.7	CHM	2	169	10	662	39
5. S. Andrés Sinaxtla	1.0	CHM	2	131	13	361	36
6. S. Fco. Chindúa	0.9	CHM	2	91	10	217	24
7. S. Fco. Jaltepetonco	2.2	CHM	4	274	12	754	34
8. S. Fco. Nuxano	1.6	CHM	1	111	7	340	21
9. S. Juan Diuxi	1.6	MS	1	443	28	654	41
10. S. Juan Sayultepec	1.2	CHM	2	116	10	409	35
11. S. Juan Tamazola	3.8	CHM	1	502	13	1 899	50
12. S. Juan Yucuita	1.2	CHM	2	96	8	367	31
13. S. Mateo Etlatongo	1.3	CHM	4	172	13	564	43
14. Mateo Sindihui	1.7	MS	1	435	26	446	26
15. S. Miguel Chicahua	2.1	CHM	3	594	28	629	30
16. S. Miguel Huautla	2.0	CHM	1	345	17	537	27
17. S. Miguel Piedras	1.4	MS	3	628	45	540	39
18. S. Miguel Tecomatlán	1.2	CHM	1	58	5	138	12
19. S. Pedro Cántaros	1.9	CHM	3	103	5	609	32
20. S. Pedro Teozacoalco*	2.0	MS	4	218	11	404	20
21. San Pedro Tidaé	1.9	CHM	1	181	10	433	23
22. Sta. Inés de Zaragoza	2.7	CHM	4	225	8	874	32
23. Sta. Ma. Apasco	3.6	CHM	3	913	25	1 135	32
24. Sta. Ma. Chochoapan	1.2	CHM	3	116	10	475	40
25. Santiago Apoala	2.3	CHM	2	735	32	1 109	48
26. Santiago Huauquilla	1.8	CHM	4	134	7	685	38
27. Santiago Tilantongo	4.9	CHM	19	825	17	1 341	27
28. Santiago Tillo	0.8	CHM	2	82	10	304	38
29. Sto. Domingo Nuxaá	3.2	CHM	3	258	8	1 414	44
30. Sto. Domingo Yanhuatlán	2.4	CHM	8	309	13	1 401	58

* Se comunica a través del área 13.



<i>Distritos y municipios</i>	<i>Población (miles)</i>	<i>Subárea cultural¹</i>	<i>Núm. de lo- calidades</i>	<i>Población analfabeta 15 o más años</i>	<i>%</i>	<i>PEA</i>	<i>%</i>
NOCHIXTLAN (Continuación)							
31. Yodocono de P. Díaz	1.3	CHM	1	206	16	433	33
32. Yutanduchi de Guerrero*	1.5	MS	1	208	14	541	36
SILACAYOAPAN	45.8			9 765	21	14 766	32
Area 9	23.4			8 251	35	12 204	55
1. Silacayoapan	11.7	MB	20	2 462	21	3 908	33
2. Calihuala	2.2	MB	3	525	24	647	29
3. Nieves Ixpantepec	1.9	MB	3	822	43	1 704	90
4. S. Agustín Atenango	2.6	MB	3	204	8	555	21
5. S. Fco. Tlapancingo	1.9	MB	6	534	28	493	26
6. S. J. Bta. Tlachichilco	1.5	MB	4	407	27	631	42
7. Santiago del Río	1.6	MB	2	333	21	555	35
8. S. Lorenzo Victoria	1.7	MB	3	271	16	357	21
9. S. Mateo Nejalan	1.2	MB	2	398	33	392	33
10. S. Miguel Ahuehuetitlán	2.6	MB	2	627	24	488	19
11. S. Nicolás Hidalgo	1.1	MB	1	154	14	386	35
12. Sta. Cruz de Bravo	0.9	MB	3	161	18	180	20
13. Santiago Yucuyachi	2.2	MB	2	365	17	783	36
14. Zapotitlán Lagunas	3.6	MB	7	988	27	1 125	31
Area 10	22.4			1 514	7	2 562	11
1. Santiago Tamazola	3.8	MB	5	626	16	1 189	31
2. Guadalupe de Ramírez	1.8	MB	3	238	13	577	32
3. S. Andrés Tepetlapa	0.8	MB	1	187	23	111	14
4. S. Juan Cieneguilla	1.4	MB	1	182	13	385	28
5. S. Juan Igualtepec	1.2	MB	2	281	23	300	25
TEPOSCOLULA	40.5			5 611	14	10 852	27
Area 11	40.5						
1. S. P. y S. P. Teposcolula	4.4	MS	8	475	11	1 201	27
2. S. Andrés Lagunas	1.1	CHM	4	144	13	195	18
3. San Antonio Acutla	0.7	CHM	2	138	20	166	24
4. S. Antonio Monte Verde	5.4	MB	6	742	14	1 430	26
5. Bartolo Soyaltepec	1.7	CHM	6	293	17	409	24
6. S. Juan Teposcolula	2.7	CHM	4	380	14	713	26
7. S. Pedro Nopala	1.6	MB	2	188	12	327	20
8. S. Pedro Topiltepec	0.9	CHM	2	188	21	154	28
9. S. Pedro Yucunama	0.4	MB	1	69	17	103	26
10. S. Sebas Nicananduta	1.6	MS	1	389	24	507	32
11. Sta. Ma. Chilapa de Díaz	2.7	MS	5	300	11	634	23
12. Sta. Ma. Nduayaco	1.8	MS	4	148	8	400	22
13. Santiago Nejapilla	0.6	CHM	1	116	19	235	39
14. Santiago Tejupan	2.6	CHM	7	384	15	646	25
15. San Vicente Nuñu	1.6	MS	3	122	20	431	72
16. Santiago Teotongo	1.6	MB	5	207	43	927	58
17. Santiago Yolomecatl	1.8	MS	1	255	14	483	27
18. Sto. Domingo Tonaltepec	0.9	CHM	3	145	16	155	17
19. Tamazulapan del Progreso	4.7	CHM	8	671	14	1 312	28
20. Trinidad Vista Hermosa	1.3	MB	3	127	10	168	13
21. Sto. Domingo Tlatayapan	0.5	CHM	1	132	26	156	31

* Se comunica a través del área 13.



**PRINCIPALES DATOS DEMOGRAFICOS DISTRITALES
DE LAS MIXTECAS ALTA Y BAJA DE OAXACA
(1980)**

<i>Distrito</i>	<i>Población total</i>	<i>Número de localidades</i>	<i>PEA</i>	<i>%</i>	<i>Población analfabeta¹</i>	<i>%</i>	<i>PEA²</i>	<i>%</i>
Coixtlahuaca	19 807	42	5 229	3.7	2 131	2.8	85	2.6
Huajuapán	107 376	137	31 460	22.4	15 819	21.0	1 057	31.9
Justlahuaca	56 427	121	17 125	12.2	14 691	19.5	447	13.5
Nochixtlán	72 418	113	25 197	17.9	10 516	14.0	624	18.8
Silacayoapan	45 879	73	14 766	10.5	9 765	13.0	506	15.3
Teposcolula	40 488	77	10 852	7.7	5 611	7.5	300	9.1
Tlaxiaco	106 819	209	35 944	25.6	16 609	22.2	291	8.8
Totales	449 214	772	140 663	100.0	75 142	100.0	3 310	100.0
Porcentaje			31.3		16.7			

¹ Población Analfabeta de 15 años y más.

² Población Económicamente Activa con ingreso mensual menor a 2 000 pesos.

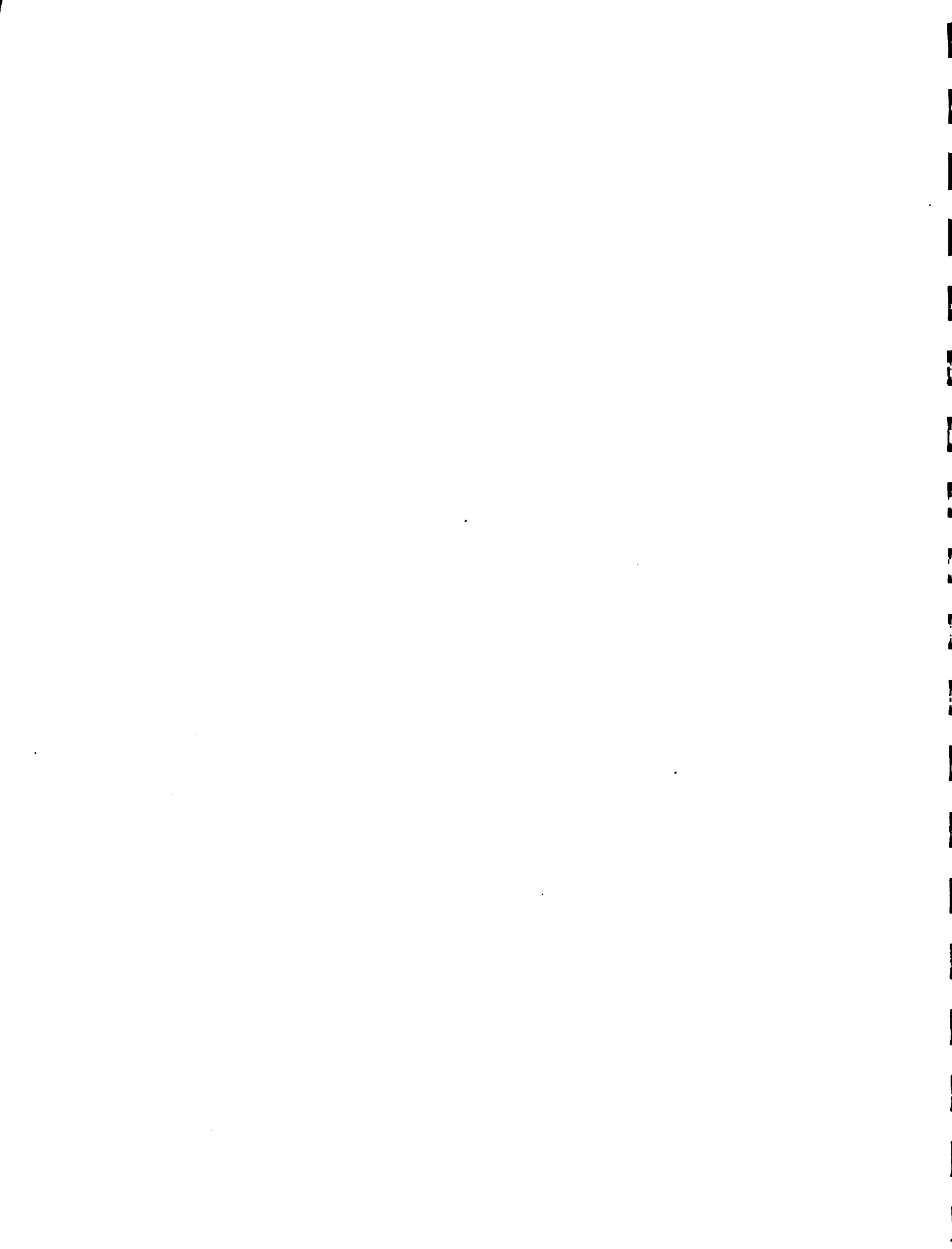
Fuente: Dirección General de Estadística, Avance Censo de Población y Vivienda 1980.
Elaboró CIDERI.

**POBLACION RURAL Y URBANA EN LA MIXTECA OAXAQUEÑA POR DISTRITO
(1984)**

<i>Distrito</i>	<i>Población total</i>	<i>%</i>	<i>Población urbana¹</i>	<i>%</i>	<i>Población rural¹</i>	<i>%</i>
Coixtlahuaca	19 807	4.4	3 081	15.5	16 726	84.5
Huajuapán	107 376	23.9	16 743	15.6	90 633	84.4
Juxtlahuaca	56 427	12.6	4 999	8.9	51 428	91.1
Noxchistlán	72 418	16.1	7 439	10.3	64 979	89.7
Silacayoapan	45 879	10.2	2 500	5.4	43 379	94.6
Teposcolula	40 488	9.0	3 638	9.0	36 850	91.0
Tlaxiaco	106 819	23.8	4 024	3.8	102 795	96.2
Total	449 214	100.0	42 424	9.4	406 790	90.6

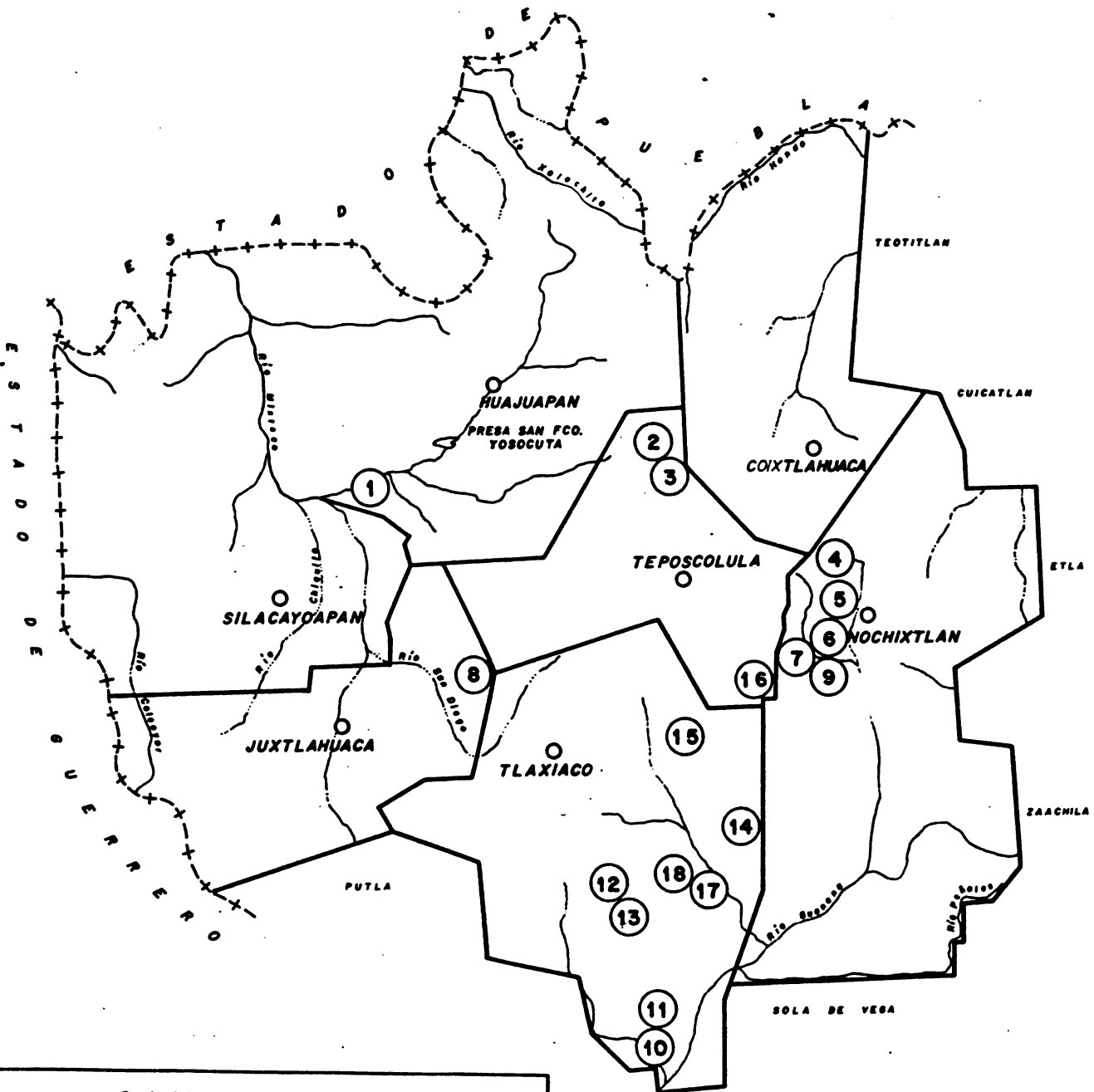
¹ El criterio de población urbana se basa en la selección de localidades con población mayor de 2 500 habitantes.

Fuente: Catálogo de Integración Territorial del X Censo General de Población y Vivienda 1984.



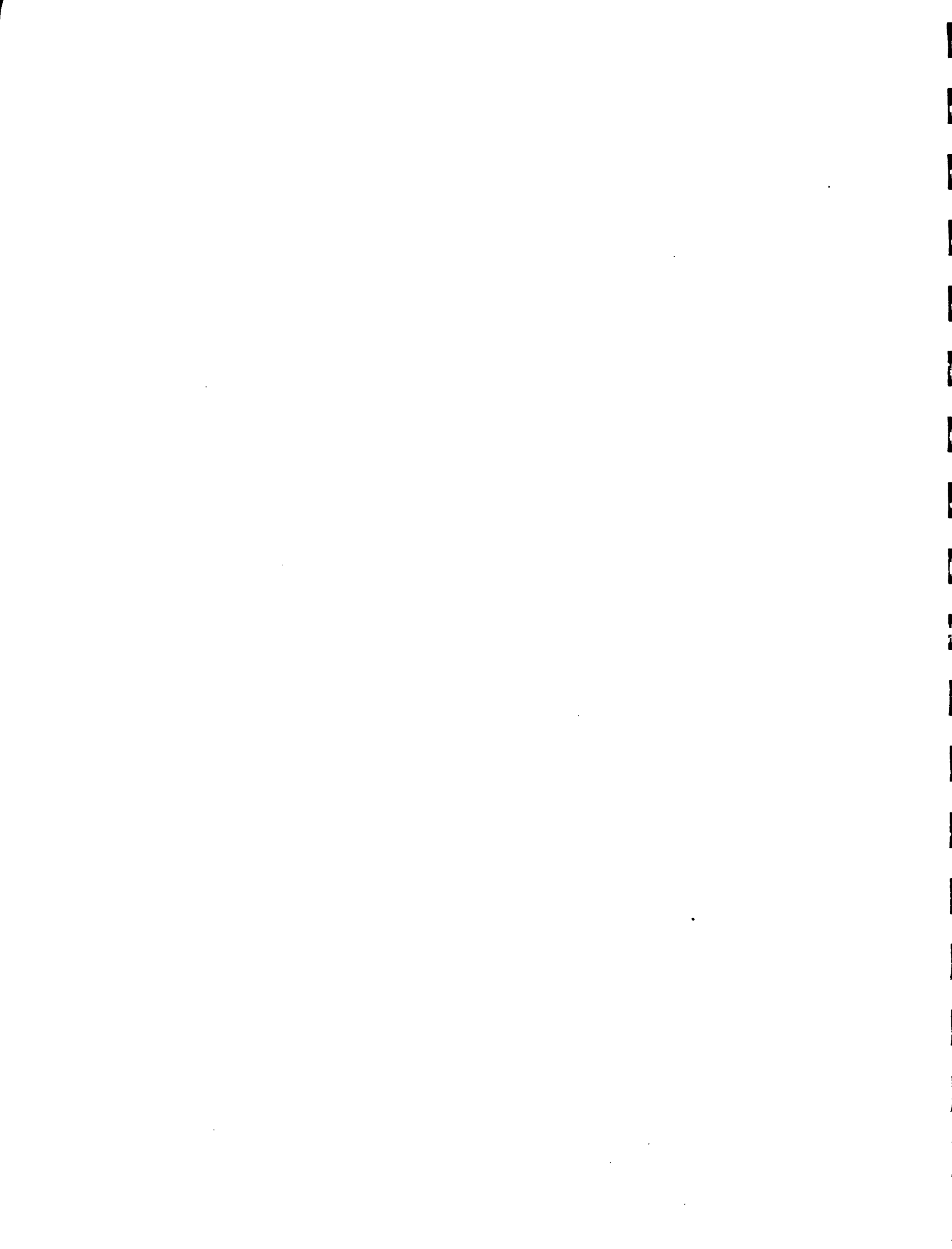
MIXTECAS OAXAQUEÑAS

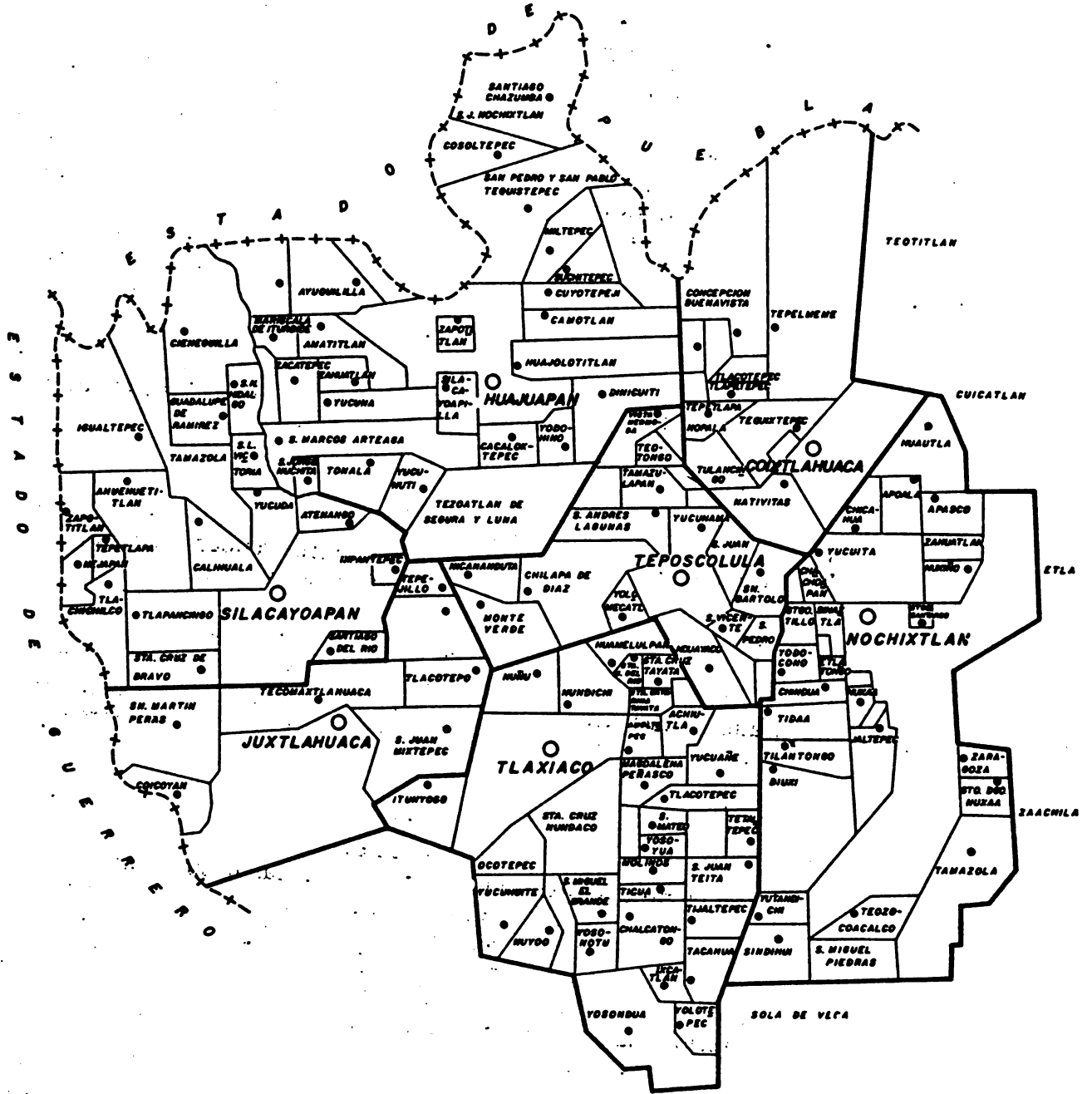
DISTRITOS Y MUNICIPIOS

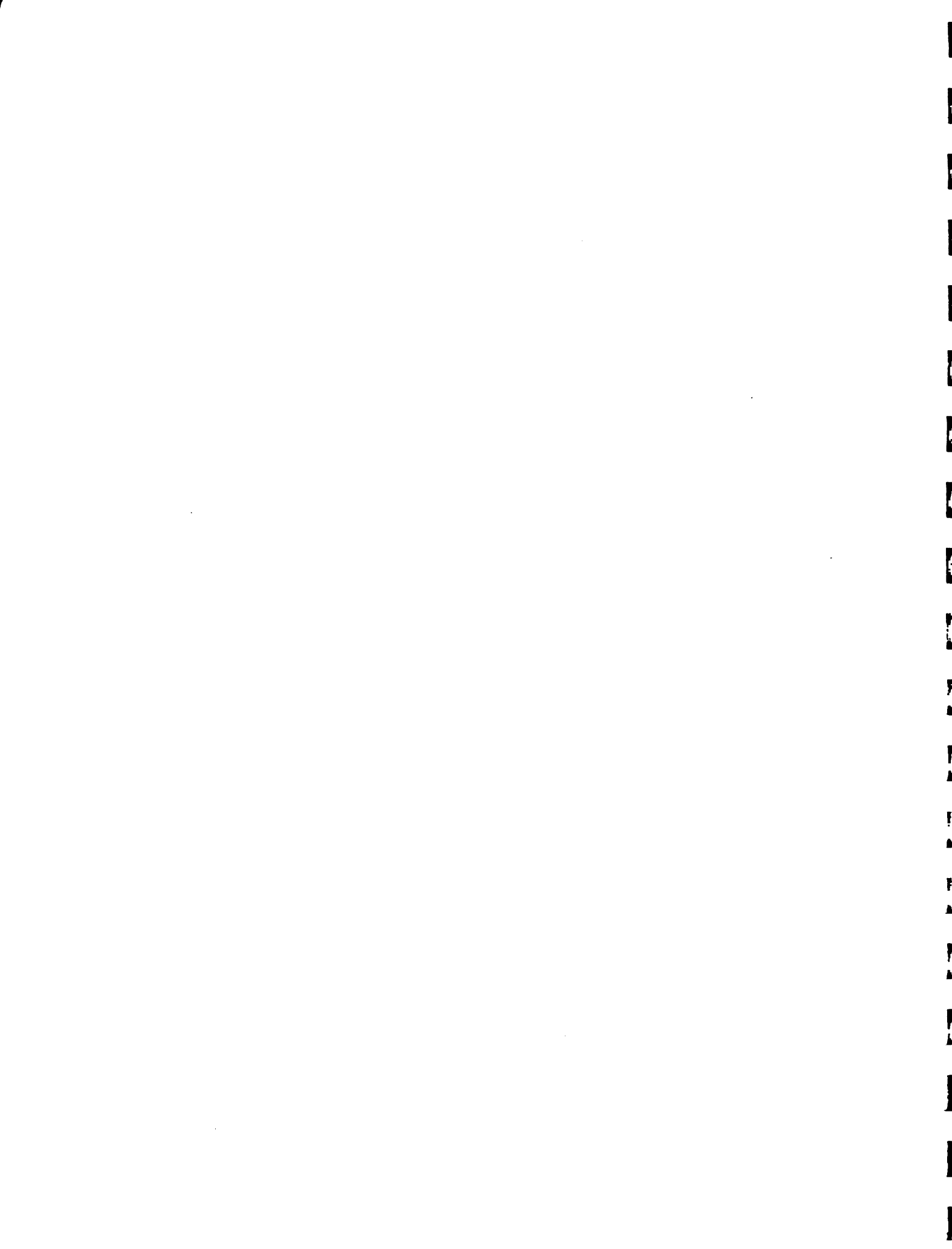


SIMBOLOGIA

CABECERA DISTRITAL	○
CABECERA MUNICIPAL	•
LIMITE ESTATAL	+--+--+
LIMITE DISTRITAL	— — — —
LIMITE MUNICIPAL	— — — —







MIXTECAS OAXAQUEÑAS

POBLACIONES , CAMINOS Y CARRETERAS

SIMBOLOGIA

- + LIMITE ESTATAL
- LIMITE DISTRITAL
- CABECERA MUNICIPAL
- POBLACION MAYOR DE 3000 HABITANTES

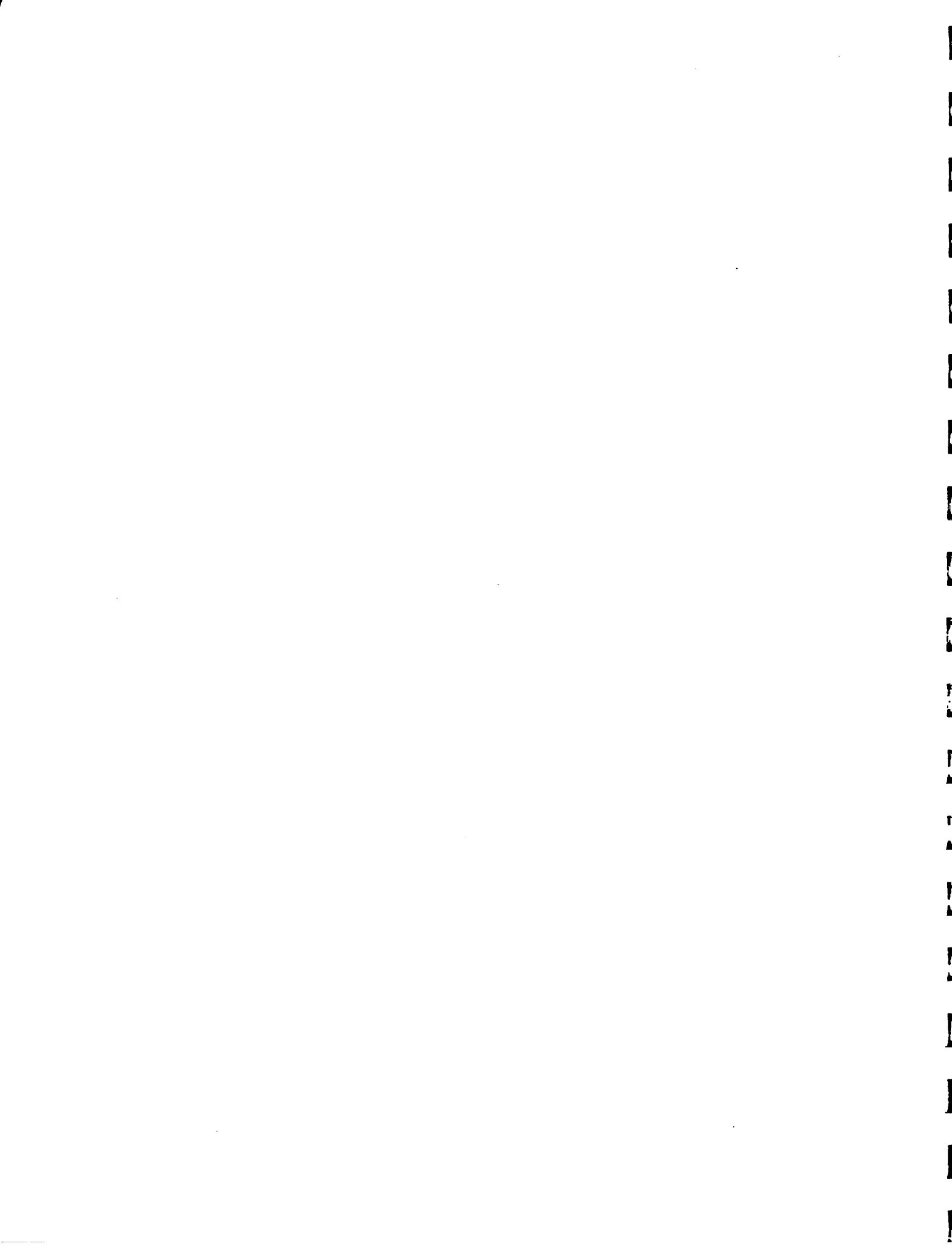
CARRETERAS

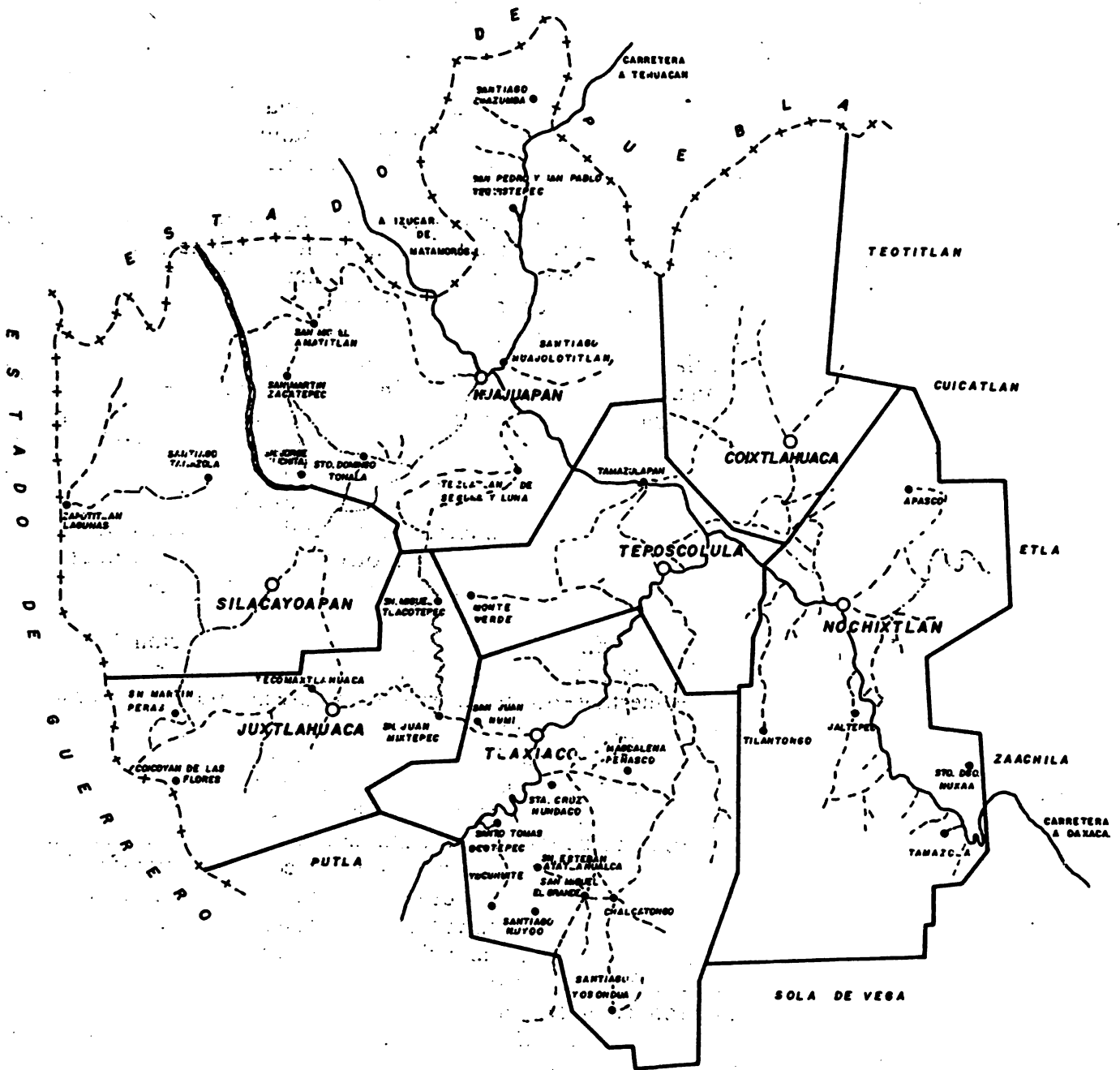
- PAVIMENTADA
- REVESTIDA
- ESTATAL EN COOPERACION
- MANO DE OBRA
- TERRACERIA
- BRECHA

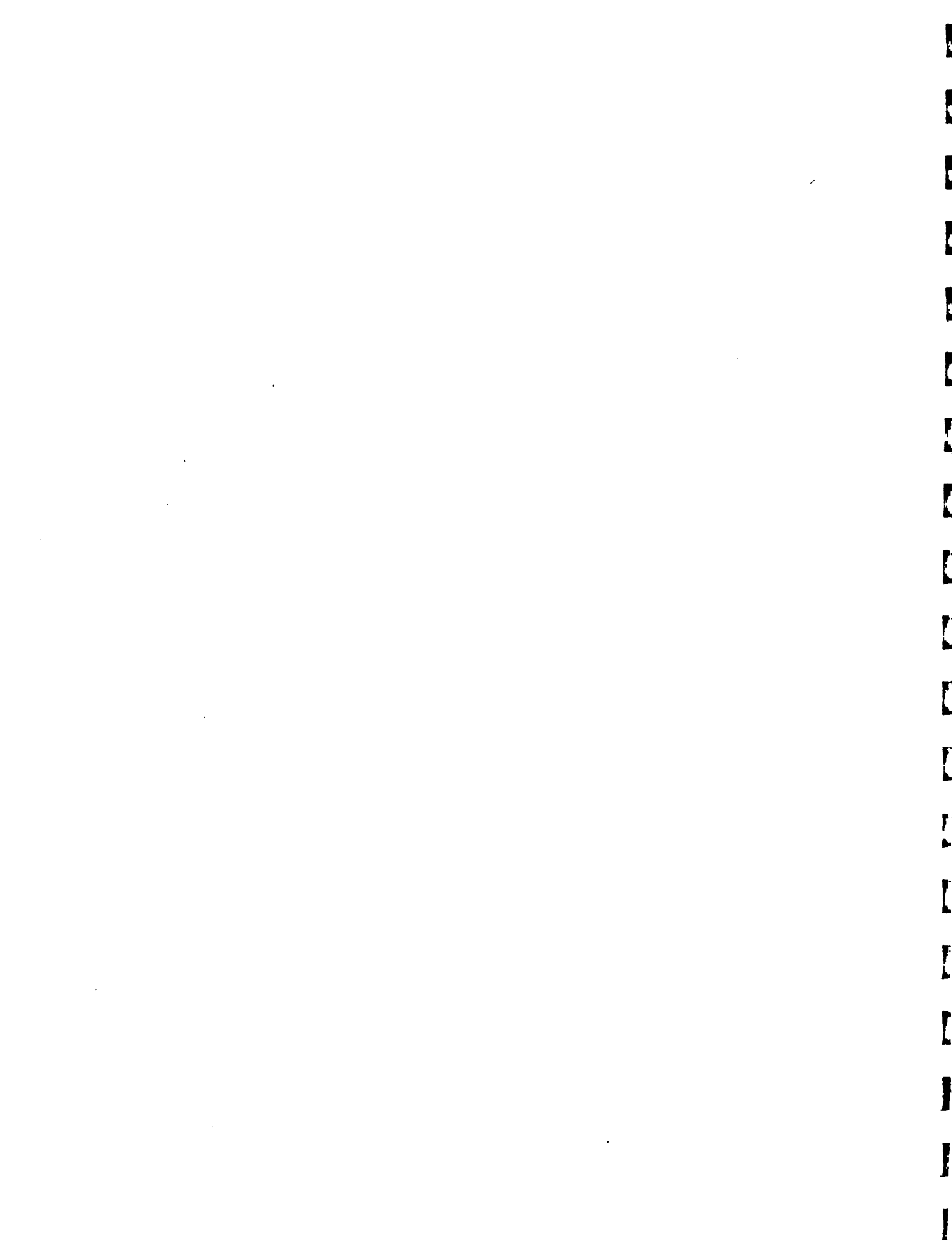
ESCALA 1: 600 000

ESCALA GRAFICA









MIXTECAS OAXAQUEÑAS

REGIONALIZACION FISIOGRAFICA

SIMBOLOGIA

RESTRICCIONES DE USO AGROPECUARIO Y FORESTAL

REGIONES CON POCAS RESTRICCIONES DE USO

 ADS

 ADP

 CDP

REGIONES CON MEDIANAS RESTRICCIONES DE USO

 ADV

 BDV

 CDV

REGIONES CON MUCHAS RESTRICCIONES DE USO

 AHS  AHP

 BHS  BHP

 CHS  CHP

REGIONES CON FUERTES RESTRICCIONES DE USO

 AHV

 BHV

 CHV

CLIMAS

A = SEMICALIDOS Y CALIDOS SUBHUMEDOS

B = SEMISECOS TEMPLADOS

C = TEMPLADOS SUBHUMEDOS

FISIOGRAFIA

H = SIERRAS

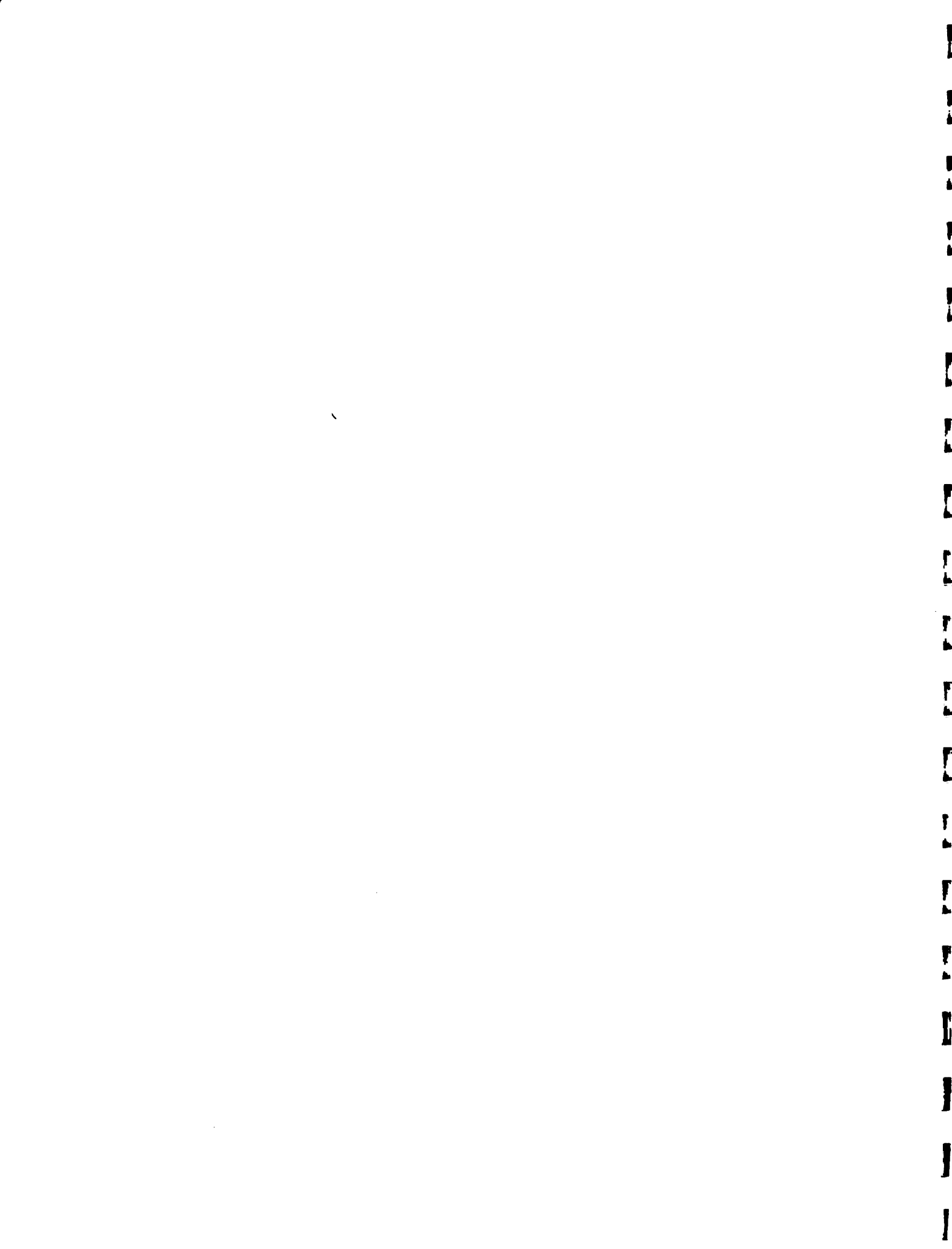
D = VALLES Y LOMERIO

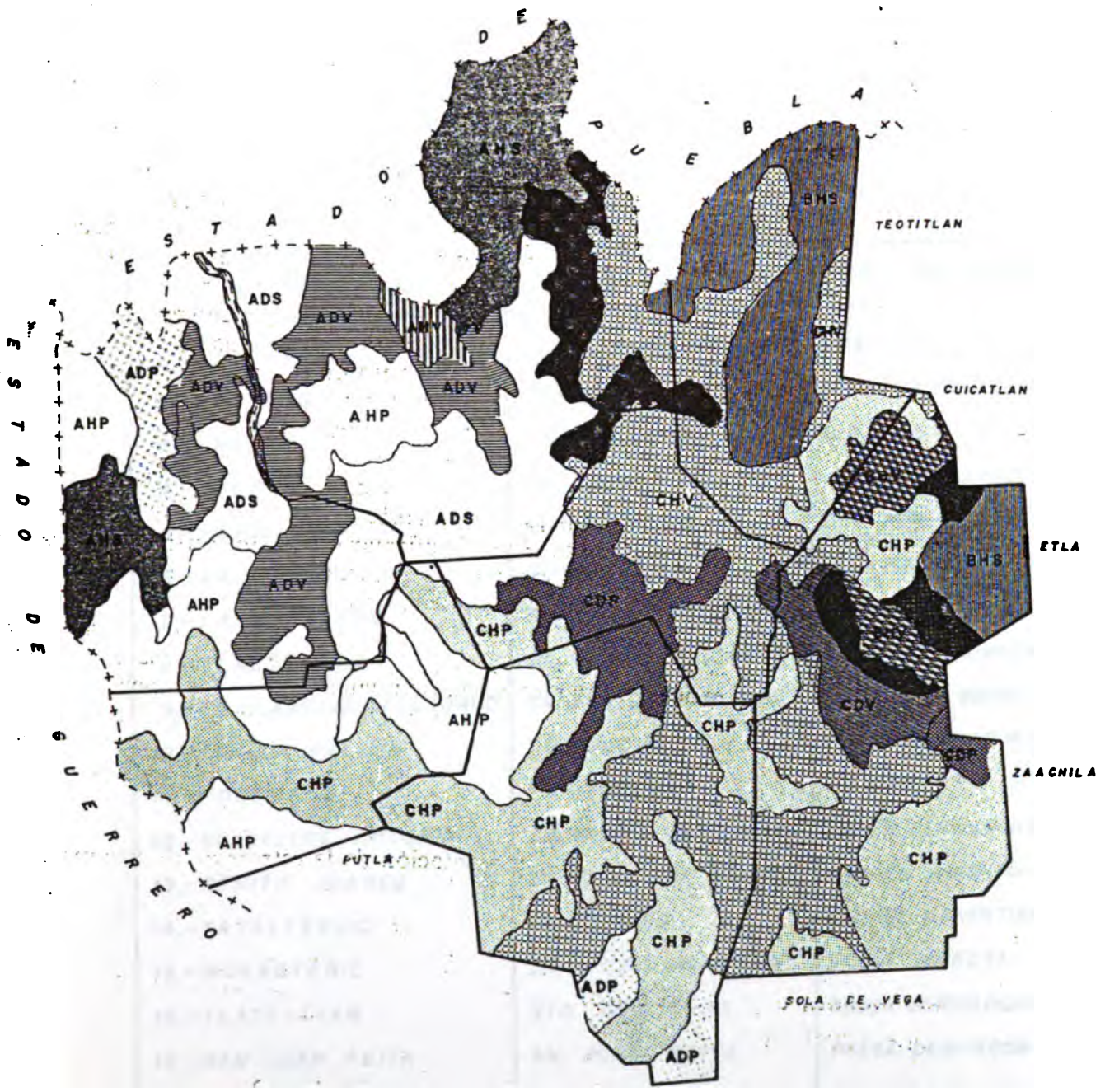
VEGETACION

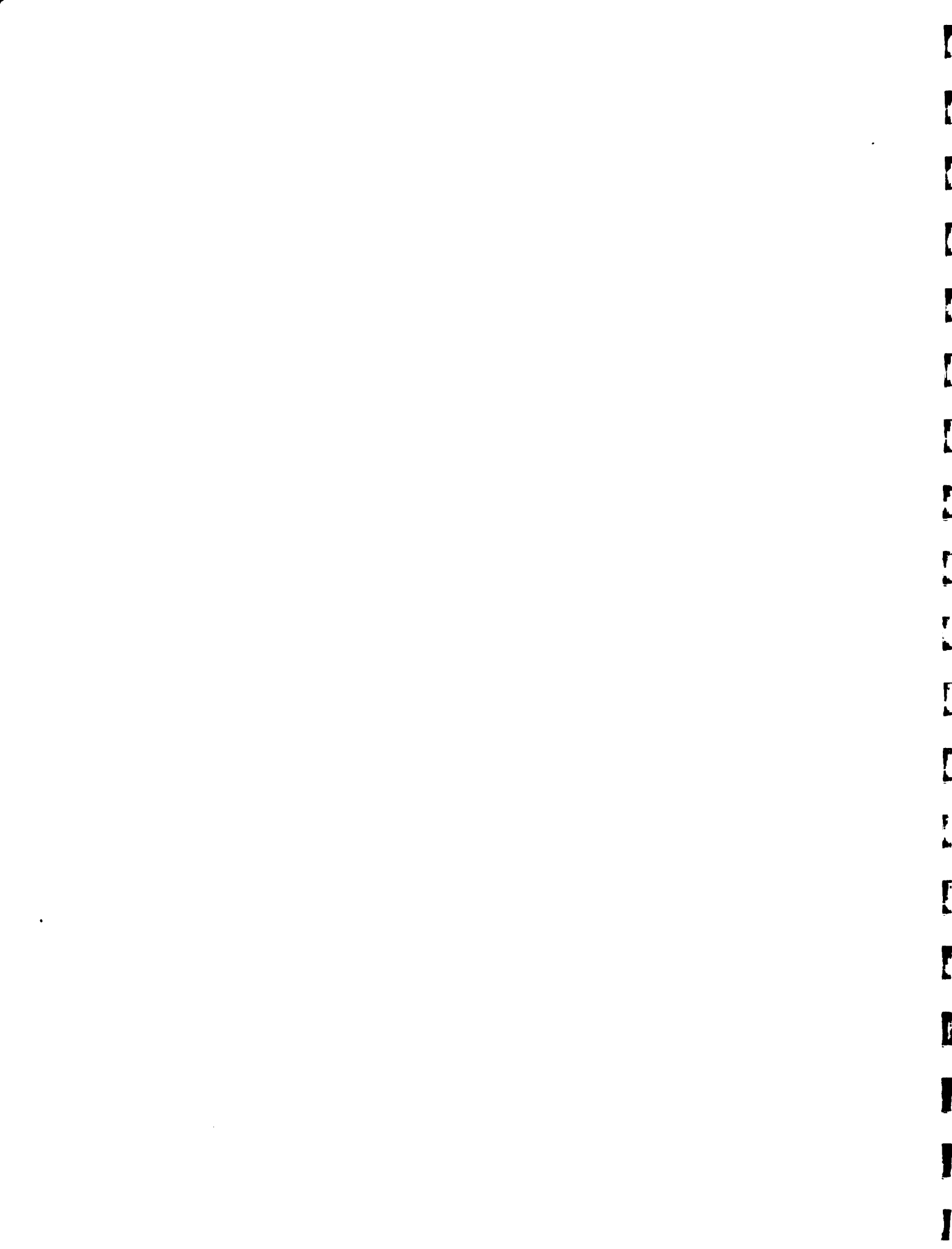
P = ASOCIACIONES PINO - ENCINO

S = SELVA BAJA CADUCIFOLIA

V = ZONAS ARBUSTIVAS Y/O SIN VEGETACION







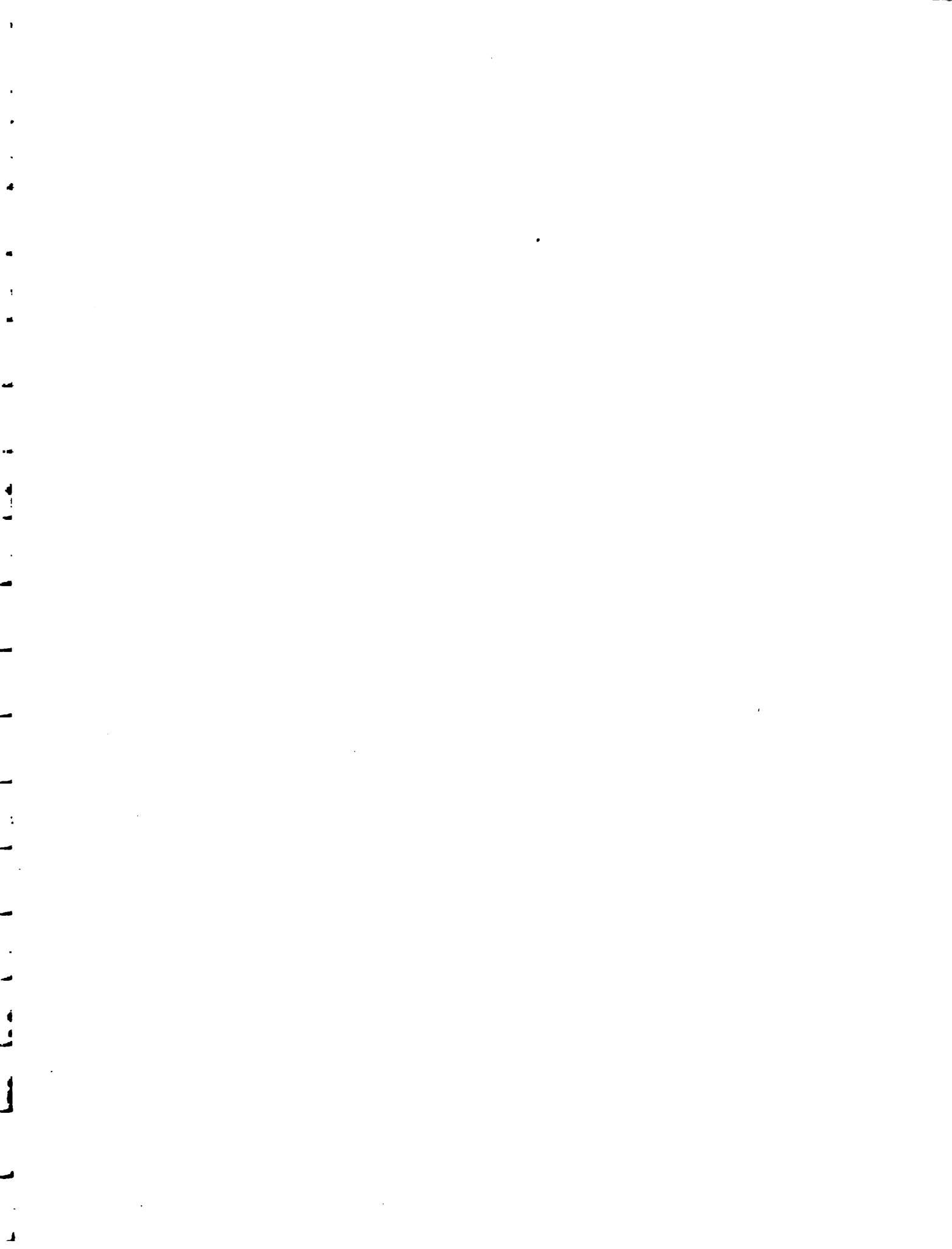
MIXTECAS OAXAQUEÑAS

INFRAESTRUCTURA HIDRAULICA

NOMBRE	MUNICIPIO	TIPO DE OBRA	BENEFICIOS	
			HAS.	FAM.
1.-LOS NUCHITA	STO. DOMINGO TONALA	PRESA DE ALM.	265	195
2.-TEOTONGO 3 Y 4	TAMAZULAPAM	U.R. POR BOMBEO	227	201
3.-CHOCANI	SGO. TEJUPAN	U.R. POR BOMBEO	61	32
4.-YUCUITA	SN. JUAN YUCUITA	U.R. POR BOMBEO	46	20
5.-SAYULTEPEC II	NOCHIXTLAN	U.R. POR BOMBEO	105	80
6.-ZAHUATLAN	NOCHIXTLAN	U.R. POR BOMBEO	43	31
7.-LA NOPALERA	SN. MATEO ETLATONGO	PRESA DERIVADORA	100	76
8.-TLACOTEPEC	SN. MIGUEL TLACOTEPEC	PLANTA DE BOMBEO	200	168
9.-EL LLANO JALTEPETONGO	SN. FCO. JALTEPETONGO	PLANTA DE BOMBEO	90	200
10.-CAÑADA GALICIA	YOSONDUA	PRESA DERIVADORA	43	45
11.-YOSONDUA	YOSONDUA	CAMINO		
12.-GUADALUPE VICTORIA	SN. MIGUEL EL GRANDE	PRESA DERIVADORA	18	25
13.-BENITO JUAREZ	SN. MIGUEL EL GRANDE	CAP. DE MANANTIAL	60	55
14.-TATALTEPEC	TLAXIACO	CAP. DE MANANTIAL	22	88
15.-MONASTERIO	SN. MIGUEL ACHIUTLA	TOMA DIRECTA	71	224
16.-TLATAYAPAN	STO. DGO. TLAT.	PRESA DERIVADORA	25	18
17.-SAN JUAN TEITA	SN. JUAN TEITA	PRESA DERIVADORA	100	50
18.-SAN PEDRO MOLINOS	SAN PEDRO MOLINOS	CAP. DE MANANTIAL	58	28

FUENTE: SARH

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-0222 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG -- FACSIMIL 506294741 IICA COSTA RICA