



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA



PARTICULARIDADES DEL SUBDESARROLLO
EN UNA REGION RURAL
EL CASO DE LA MESETA TARASCA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A
RAFAEL AGUILAR GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

P R O L O G O

El presente trabajo surgió de una experiencia directa dentro del "Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural" (PIDER) -ahora "Programa Integral para el Desarrollo Rural" en la Micro-región Meseta Tarasca del Estado de Michoacán.

Se participó desde la planeación de los programas, su promoción, en la formulación de proyectos, en la supervisión de obras y actividades productivas y en la evaluación inicial del programa en la micro-región mencionada; además, se tuvo oportunidad de trabajar conjuntamente con directivos y promotores no solo de esta zona, sino también de las micro-regiones del Estado de Guerrero, "Valles de Iguala", "Teloloapan" y "Tlapa", así como de las micro-regiones "Triqui" y "Huajuapán de León" en el Estado de Oaxaca.

Para hacer posible la culminación del trabajo, fueron particularmente alocuciones la orientación y sugerencias recibidas del destacado economista Arturo Ortiz Wadgymer, Investigador Titular de Tiempo Completo del "Instituto de Investigaciones Económicas" de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Así también, fue valiosa la colaboración en la formulación de cuadros y citas bibliográficas del pasante en economía -- Jorge Sánchez, así como el paciente trabajo mecanográfico de la Sra. Silvia Arroyo Iberri.

PARTICULARIDADES DEL SUBDESARROLLO EN UNA REGION RURAL

I N D I C E

PARTICULARIDADES DEL SUBDESARROLLO EN UNA REGION RURAL.		PAG.
INTRODUCCION.		4
1.- El marco Teórico del Subdesarrollo		8
1.1. La falacia de las teorías desarrollistas		9
1.2. Obstáculos al desarrollo		24
1.3. Regiones Rurales subdesarrolladas		28
2.- Aspectos de la planeación de las inversiones públicas y el desarrollo rural de México.		35
2.1. Antecedentes: El papel de Nacional Financiera y la Comisión Nacional de Inversiones.		36
2.2. La creación de la Secretaría de la Presidencia como entidad Coordinadora de la Inversión Pública.		38
2.3. La Subcomisión de Inversión-Financiamiento.		43
2.4. El proceso reciente.		45
3.- El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural.		54
3.1 El PIDER dentro de las políticas Nacionales de Desarrollo.		55
3.2. Aspectos comparativos a los programas tradicionales.		65
3.3. Estructura Interna del PIDER.		67

	3.
	PAG.
3.4. Criterios de Asignación de Recursos.	71
3.5. Financiamiento del Programa	73
4.- Diagnóstico socio-económico de la Micro-Región PIDER "Meseta Tarasca"	78
4.1. Características Físicas.	79
4.2. Actividades Productivas.	87
4.3. Recursos Humanos.	95
5.- Análisis del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural en la Micro-Región "Meseta Tarasca".	100
5.1. Promoción del Programa de Desarrollo Rural.	101
5.2. Programas Productivos.	103
5.3. Programas de Apoyo.	110
5.4. Programas de Bienestar Social.	112
6.- Conclusiones y Recomendaciones.	114
Apéndice Cartográfico	123
Bibliografía.	126

INTRODUCCION

Si consideramos que el desarrollo de las fuerzas productivas y el de las relaciones de producción son los elementos fundamentales que nos permiten caracterizar a una determinada sociedad, toda vez, que su análisis e interpretación nos revelan, por -- una parte, la correlación entre el progreso tecnológico y la - productividad media de la economía; y por otra, la relación -- que guarda la fuerza de trabajo con los medios de producción y con la distribución del excedente económico, podríamos concluir que la categoría subdesarrollo plantea fenómenos específicos - tanto a nivel interno como en las relaciones con el exterior, - cuyo análisis es indispensable para conocer las tendencias de la economía, y estar en posibilidad de influir en la adopción- de políticas que impulsen el desarrollo. Hacia el interior de la economía se tiene una estructura productiva sectorial heterogénea donde coexisten actividades con una productividad muy-elevada, con un alto grado de tecnificación y que generalmente se orienta a la exportación, con otras de baja productividad que han generado un proceso de industrialización dependiente prima rio exportador, y a un retraso tecnológico en otras activida-- des, lo que ha coadyuvado a incrementar la importación no solo de bienes de capital, sino también de consumo, con lo cual se-agrava el intercambio desigual, se mantiene el desequilibrio - productivo y se incrementa la concentración del ingreso en los países subdesarrollados.

Ahora bien, este desequilibrio en la producción, cuando a la - creciente concentración de los medios de producción y a un --- crecimiento demográfico que registra tasas mayores al 3% anual,

ha propiciado el subempleo y desempleo de la fuerza de trabajo, mismos que tienden a acrecentarse por la presencia de tecnologías obsoletas o inadecuadas al aparato productivo, todo lo cual ha generado un proceso de acumulación de capital que en gran medida no se revierte al proceso productivo, con lo que se ha propiciado la pauperización de gran parte de la población, especialmente del sector primario, lo que representa un problema estructural que tiende a agudizarse y a expresarse en estallidos sociales cada vez más difíciles de controlar o encauzar por vías institucionales tradicionales.

En lo que respecta a la relación con el exterior, el subdesarrollo se manifiesta en un aparato productivo deformado que responde a los intereses y a la estructura productiva de la metrópoli imperial, la cual ha impuesto progresivamente a las economías subdesarrolladas una estructura económica social y especializada hacia el exterior, misma que se expresa en: una oferta mayor a la demanda de fuerza de trabajo; que mantiene estancados o en situación desfavorable los salarios reales; en una importación de tecnologías que en no pocas ocasiones es obsoleta y asimismo inadaptable a condiciones y necesidades totalmente diferentes a las de los países desarrollados de donde provienen; en diferencias de productividad intersectoriales que mantienen en niveles severos la extracción de plusvalía del sector primario hacia el industrial y de servicios; y en el desaprovechamiento de la capacidad instalada; todo lo cual contribuye a mantener y acrecentar en detrimento de los países subdesarrollados su relación de intercambio con los países industrializados.

Así, tanto el subdesarrollo como el desarrollo, son dos categorías que no se definen con base en una diferenciación estática de estructuras productivas, sino que representan estructuras productivas interdependientes, que conforman un sistema único de desarrollo-dependencia, que conduce a la polarización de las fuerzas sociales hacia el interior del sistema y a la formación de bloques internacionales para mantener la hegemonía de la metrópoli imperial. En países de capitalismo-dependiente como el de México, la penetración transnacional del imperialismo se implanta en el sector primario, donde la dependencia económica genera una más aguda dependencia política, - toda vez que se trata del sector productor de alimentos y materias primas baratas.

Por ello, si se reconoce lo vulnerable del sector primario, se podría convenir en que el camino para lograr un desarrollo -- sostenido debe comenzar con una revaloración política y económica de la fuerza de trabajo campesina y con la búsqueda de la autosuficiencia en la producción de alimentos, como condiciones sin par para lograr salir del subdesarrollo. Asimismo, podríamos convenir también en que uno de los problemas -- fundamentales a resolver en una sociedad dependiente, es la redistribución social del excedente económico, de tal manera que se propicie un proceso de tecnificación en los sectores productivos agropecuarios e industrial- en el que exista complementación, para dar congruencia a las políticas sectoriales con la política general de desarrollo, con lo cual, se establezcan las bases para el aumento de la productividad por hombre ocupado y del nivel real de salarios, para conducir con - ésto a un proceso sostenido de acumulación y de redistribución del ingreso.

Par lo tanto, nos hemos propuesto estudiar algunas particularidades del subdesarrollo en una región rural concreta, para inducir el estudio más amplio de alternativas para el desenvolvimiento -- del sector agropecuario dentro de un proyecto general de desarrollo de la economía mexicana.

Para este objeto, se ha dividido el presente trabajo en seis capítulos, a saber; en el primero, se hace un análisis de la teoría - que, asumimos, enmarca el estudio; en el segundo capítulo se hace breve mención de los antecedentes en materia de promoción desarrollo rural; en el tercer capítulo se describen el origen y características del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) 1/ en el cuarto capítulo, se formula un diagnóstico socioeconómico de la Micro-Región Pider "Meseta Tarasca" localizada en el Estado de Michoacán; el quinto capítulo se refiere al análisis de programas que se llevan a cabo en la mencionada región entre los cuales se tienen los programas productivos, de apoyo y bienestar social; en el capítulo sexto se incluye el apartado de conclusiones y recomendaciones planteados en el cuerpo de trabajo. Finalmente se incluye apéndice cartográfico y estadístico.

1/ Actualmente "Programa Integral para el Desarrollo Rural".

C A P I T U L O I

EL MARCO TEÓRICO DEL SUBDESARROLLO

CAPITULO I

EL MARCO TEORICO DEL SUBDESARROLLO

1.1. La falacia de las teorías desarrollistas

Estrictamente, existen dos corrientes teóricas acerca de la naturaleza, características y objetivas del desarrollo económico, la sustentada por los países de economía capitalista y la que mantienen los países socialistas; la de aquellos, preconiza el desenvolvimiento de la sociedad, a través de la propiedad privada de los medios de producción, de la competencia entre individuos y entre empresas para obtener el máximo aprovechamiento de los recursos económicos, vía la acumulación del capital, el progreso tecnológico y la explotación de la fuerza del trabajo, para lo cual utilizan principalmente instrumentos de acumulación como son el comercio desigual con países de menor desarrollo; la extracción y explotación de recursos naturales estratégicos existentes en esos países, y la exportación de capitales y tecnologías obsoletas y/o inadaptables, en suma, la entronización y predominio del individuo y la empresa sobre la sociedad.

Por otra parte, la corriente de los países socialistas sostiene que el desarrollo de la sociedad se alcanza a través de la propiedad social de los medios de pro--

ducción, y el desenvolvimiento del modo de producción socialista, que se define como un proceso productivo racional, orientado a satisfacer las necesidades primarias de todos los miembros de la sociedad con prioridad a las necesidades secundarias, a través de una distribución equitativa del excedente creado. Lo anterior, significa que el carácter antagónico del proceso productivo que se presenta en el sistema capitalista: entre la producción social y la apropiación privada de los medios de producción al irse socializando el proceso productivo, se extingue progresivamente la lucha de clases. La planificación integral económica es una característica esencial de esta estructura social lo que conduce al pleno empleo mismo - que llevará a un mejoramiento en los niveles económico, político y social, haciendo del individuo no un objeto - (mercancia) sino un sujeto crítico que se enfrenta a su realidad, conformándola para beneficio de la sociedad.

En los países en vías de desarrollo que se desenvuelven en el marco de un capitalismo dependiente, que se caracteriza por su alta dependencia del ahorro externo, con importantes desequilibrios sectoriales y regionales, por una incipiente industrialización, por un sector de servicios hiperdesarrollado, un sector agrícola con muy baja productividad por hombre ocupado, por una balanza de pagos permanentemente deficitaria con índices altos de analfabetismo, insalubridad, deficientes y limitados -- servicios sociales para su población; por altas y crecientes tasas de desocupación y subocupación, con lo --

que se conforma un cuadro de bajos niveles de vida, creciente explotación de la fuerza del trabajo, progresiva dependencia económica, cultural y política respecto a las metrópolis capitalistas, todo lo cual, hace evidente la incapacidad del sistema en que se desenvuelven para conducir a sus habitantes a un desarrollo económico social y político armónico e independiente.

En las características anteriores y con diferentes grados de atraso y dependencia se encuadran todos los países latinoamericanos y de la mayor parte de países de África y Asia A excepción, de Cuba y la República Popular China. En el caso de México, el capitalismo dependiente que tipifica a su sistema económico social y político, adquiere características singulares, en virtud de que la revolución democrática burguesa de 1910-1917 sentó las bases de un nacionalismo que a través de su desarrollo a consolidado importantes avances en la esfera de la propiedad social de los medios de producción; con lo cual, y no obstante, su clara dependencia respecto a la metrópoli imperial capitalista estadounidense, se ha desarrollado un Capitalismo de Estado que mantiene al país con cierta independencia política y proporciona condiciones para el desarrollo de las relaciones sociales de la producción hacia una mayor democratización en la esfera política, que conduzca a promover una democracia económica que lagre ampliar a mediano plazo la intervención del Estado en sectores estratégicos de la economía, como son la producción, industrialización y

distribución de productos alimenticios, la industria química, la del acero del vestido y el transporte, como paso intermedio para alcanzar la socialización de la totalidad de los medios de producción.

Para estar en posibilidad de dimensionar teóricamente el fracaso de la teoría desarrollista que ha conducido a nuestro país a un fracaso social de grandes e imprevisibles consecuencias, intentaremos un breve análisis de lo que entendemos por desarrollo y por crecimiento económico; para ello; recurrimos a Paul Baran quien lo define como: "...una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de producción distribución y del consumo...."

1/ Paul Baran: La Economía Política del crecimiento -
F.C.E.: Pág. 2

Si convenimos con esta definición de desarrollo económico, tenemos que descartar todas aquellas corrientes-que confunden a éste, con el crecimiento económico, lo cual, ha sido una de las más grandes falacias teóricas de la penetración capitalista, que han enajenado y desvirtuado la esencia social del desarrollo económico. - Pero ello han elevado a rango de "variables estratégicos del desarrollo", dentro de la teoría económica, --vulgar que sustentan, ciertos eufemismos económicos, - que supuestamente hablan del desarrollo, por ejemplo:- el crecimiento sostenido del producto Interno Bruto -- (PIB), el incremento del ingreso; per cápita y la expansión de los sectores industrial y de servicios, que en la realidad, sólo funcionan como apéndices de la metrópolis capitalistas y como reflejo de formado del modo de producción capitalista del cual dependen.

En México el modelo desarrollista que fue impuesto a - nuestro país por la emergente burguesía nacional, no - solo desvirtuó los objetivos y postulados revolucionarios de 1917, sino que o partir de 1939 y durante largos 31 años, en alianza con las fuerzas imperialistas- del capitalismo norteamericano, condujo a nuestro país a una progresiva conculcación de la soberanía nacional a la depredación de nuestros recursos naturales; y a - la entrega de ramas de la actividad económica estratégicas para el desarrollo, con la consecuente depauperización de amplias masas, principalmente de campesinos.

El proceso de acumulación capitalista se ha manifestado dramáticamente hacia el interior de los países de economía capitalista, a través del colonialismo interno que lenta, progresiva y sistemáticamente conduce a las minorías étnicas a su desaparición. En México el Instituto Nacional Indigenista ha funcionado solo como agencia - castellanizadora para proveer de mano de obra barata a mestizos y "peninsulares" y nunca para preservar y dar dimensión Nacional a la cultura indígena.

"En la situación de colonialismo interno, las regiones que fungen como colonias están sometidas a un creciente proceso de empobrecimiento, perdiendo lo mejor de sus recursos naturales y humanos. El colonialismo interno se advierte más agudamente en las zonas de población indígena, como Guerrero, Oaxaca, y Chiapas, por ejemplo, una numerosa población indígena campesina (ejidatarios, comuneros, minifundistas, jornaleros) está sometida al dominio económico y político de ladinos (mestizos) de la región, concentrados principalmente en una ciudad -- (San Cristóbal de las Casas) que funciona como centro administrativo, político y comercial. La explotación de la población campesina como clase social es reforzada por su explotación como grupo indígena, es decir, como pueblo colonizado y etnia oprimida".

*Neolatifundismo y explotación; Stavenhagen y otros --
Editorial Nuestro Tiempo, Pág. 53

Aun los antropólogos con mejores inclinaciones sociales, han arrastrado el lastre de la formación judeo-cristiana de la moralidad y la castellanización como cías para buscar el falaz desarrollismo de la comunidad.

A pesar del desastre social por el modo de producción capitalista, ingenuamente algunos sectores gubernamentales sostienen la alianza capital-estado sin modificar en favor de éste último el desigual equilibrio sostenido, y - que el desarrollo de las fuerzas productivas tarde que - temprano inclinará hacia la socialización de los medios de producción. Cabe señalar que las acciones contrarrevolucionarias con el período 1940-1946 fueron influenciadas en forma importante por la secuela económica y política de la segunda guerra mundial, que coincidió en su - iniciación, con el término del régimen revolucionario -- del General Lázaro Cárdenas. En dicha etapa gubernamental se dá un importante impulso a la reforma agraria.

En las cifras del siguiente cuadro se puede apreciar el comportamiento de los distintos regímenes gubernamentales respecto a la reforma agraria, especialmente en relación a uno de sus aspectos más reivindicatorios, el reparto de tierra:

DISTRIBUCION DE LA TIERRA A PARTIR DEL DECRETOS DE
CARRANZA DE 1915 *

PRESIDENTE	FINAL DE - SU MANDATO	NUM. - APROX. DE ME- SES	TOTAL DE HAS. DISTRIBUIDO	PROMEDIO MENSUAL	TOTAL CO- MO PORCEN- TAJE DE - LA SUPER- FICIE DE MEXICO
CARRANZA	21- V-1920	66.5	167,936	2,525	0.1
DE LA HUERTA	30-XI-1920	6.0	33,696	5,616	0.6
OBREGON	30-XI-1924	48.0	1'100,117	22,919	0.6
CALLES	30-XI-1928	48.0	2'972,876	61,935	1.5
PORTES GIL	4-II-1930	14.1	1'707,750	121,117	0.9
ORTIZ RUBIO	3-IX-1932	30.8	944,538	30,667	0.5
A. RODRIGUEZ	29-XI-1934	27.0	790,694	29,285	0.4
LAZARO CARDENAS	29-XI-1940	72.0	17'906,429	248,700	9.1
AVILA CAMACHO	30-XI-1946	72.0	5'944,449	82,562	3.0
ALEMAN VALDEZ	30-XI-1952	72.0	4'844,123	67,279	2.5
RUIZ CORTINEZ	30-XI-1958	72.0	4'936,668	68,565	2.5
LOPEZ MATEOS	30-XI-1964	72.0	11'361,370	157,797	5.8

Como puede observarse, en el período Cardenista se dió la manifestación más agrarista del período postrevolucionario, no solo en cuanto a la superficie de tierras repartidas, sino, lo que es más importante, en la orientación política de dicho reparto al impulsar la formación de ejidos colectivos, con lo cual se sentaban las bases para el desarrollo social y político de la organización campesina, bases que más tarde, todos los regímenes antiagraristas que le siguieron se encargarían de abortar con una política asocial de apoyo desmedido a la agricultura comercial y al neolatifundismo. Así, cabe recordar los importantes conceptos del Gral. Cárdenas acerca del ejido. "El ejido ya no es solamente una forma de propiedad territorial ni una fase de

* James W. WILKIE "The Mexican Revolution: Federal Expenditure and social change since 1910, Berkeley y los Angeles; Universidad California Press, 1917, Pág. 188 tomado de Roger Hansen - "La Política del Desarrollo Mexicano", Ed. XXI; Pág. 46; 8a. Edición. 1978.

La evolución de los sistemas de trabajo, es la célula básica de la estructuración revolucionaria que funciona como una organización parcelaria o colectiva de acuerdo con las condiciones naturales, la calidad de la tierra, el uso de crédito y maquinaria, la cooperación para facilitar las ventas, etc.^{1/}

En el siguiente cuadro se puede apreciar, entre otros aspectos, el importante incremento que se registró en el número de unidades en explotación de 1930 a 1940:

EVOLUCION DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION 1930-1960
-Miles de Unidades= 2/

AÑO	C O N C E P T O		
	TOTAL	PROPIEDAD PRIVADA	UNIDADES EJIDALES
1930 ABS %	1,146 100	610 53.2	536 46.8
1940 ABS %	2,433 100	1,210 49.8	1,223 50.2
1950 ABS %	2,736 100	1,358 49.6	1,378 50.4
1960 ABS %	2,861 100	1,338 46.7	1,523 53.3
Incrementos 1930-40	112.2	98.5	127.8
1940-50	12.4	12.2	12.7
1950-60	4.5	1.5	10.5

^{1/} Discurso pronunciado en Torreón, Coah. el 23 de junio de 1940.

Fuente: Lázaro Cárdenas: Ideario Político; Ed. Era; Pág. 153

^{2/} Fuente: Censos Agrícolas y Ejidales 1930, 1940, 1950, 1960 tomado de Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México; varios autores, Ed. FCE, Pág. 53

La lucha contra los latifundios se efectuó a tal grado que en no pocas ocasiones el mismo Cárdenas entregó fusiles a los campesinos beneficiados para que se defendieran de los guardias blancos pagados por terratenientes.

La nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México así como la trascendental expropiación petrolera manifiestan el proceso de independencia que pretende el país, al respecto José Luis Ceceña menciona "Por primera vez en la historia del país, el Gobierno Mexicano tomaba medidas eficaces para rescatar la riqueza nacional de manos de monopolios extranjeros". 3/

En lo que respecta al movimiento obrero, tanto como al campesino este período se caracterizó por una política económica obrerista y de acceso a las decisiones políticas las que se manifestaron en huelgas, formación de sindicatos, y organizaciones políticas que plantean en conjunto la necesidad de un cambio de estructuras. En esta etapa de la historia del país la clase dueña de los medios de producción se reorganiza y fomenta por diversos mecanismos de política económica un tope a esta situación la cual se consigue a partir del sexenio de Avila Camacho.

3/ México en la Orbits Imperial; José Luis Ceceña G. ;
Ed. El Caballito; Pág. 124

Dándose así, la evidencia de que, las coyunturas en la - correlación de fuerzas Internacionales, aceleran o retragan el proceso del cambio social en todos los países del mundo, independientemente de su grado de desarrollo. En nuestro país la conflagración que envolvió a la humanidad en el período 1939-1945, condujo a la gestión contrarrevolucionaria de Avila Camacho, el cual vendría a limitar el reparto agrario a 3 millones de hectáreas, por 17 millones del General Lázaro Cárdenas aunado a esto.

"...permanecen como inafectables terrenos hasta de 100 Has., de riego, 150 si se dedican al cultivo de algodón y hasta 300 Has. ocupadas con plantaciones de plátano, café, henequén, quina...."

1* que posteriormente vendría a legalizar Miguel Alemán con las modificaciones a la fracción XV del Artículo 27. Lo anterior funcionó como una fuerza que contribuyó a detener por largos 30 años el cambio de nuestro país. A partir de 1940, pero más concretamente desde 1946:

1) El desarrollo de la agricultura depende más de fuerzas externas (demanda y aprovechamiento de insumos) que del mercado interno.

1* Neolatifundismo y Explotación; Stavenhagen y otro --
Pág. 66; Ed. N.T.

- 2) Las mejores tierras, las de riego y otros recursos - como son, fuerza de trabajo calificada, crédito e -- insumos se han ido concentrando en determinadas re-- giones y manos de unos cuantos propietarios.
- 3) Esa concentración abre las puertas al capital extran-- jero, y propicia el proceso de control de la agricul-- tura nacional.
- 4) Los productos agrícolas empiezan a constituir la ba-- se de la balanza comercial de México, del lado de -- las exportaciones.
- 5) La política económica del país y más concretamente - la fiscal y monetaria, lejos de contribuir a superar las condiciones de vida miserable de la población -- rural y a liberarla de la explotación apoya el acap-- ramiento de la tierra y la explotación del trabajo - humano.
- 6) Esa misma política contribuye a generar la grave - - inequidad en la distribución del ingreso.

*Fuente: Neolatifundismo y Explotación; Stavenhagen y -- otros; Ed. N.T. Págs. 77-78

Esa distribución del ingreso, resultado de las relaciones de producción prevalecientes influye-al igual que los crecimientos antes enumerados- en la deformación de la demanda en general de la estructura económica moderna de México, en proceso de desarrollo. Para desembocar en la conformación de una economía con graves desequilibrios sociales, sectoriales y regionales que se expresan en la depauperización de grandes masas de campesinos y obreros, con la agravante de que "La distribución del ingreso se está tornando crecientemente más desigual como resultado del desarrollo del subdesarrollo aun más estructural". 1/ asimismo, en el afianzamiento de la oligarquía nativa, en una balanza de pagos permanentemente deficitaria y sin perspectivas a corto plazo de mejoramiento, en una corrupción generalizada tanto en el sector público como privado.

Lo anterior condujo a un proceso de polarización social, como fiel reflejo de la contradicción entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción, que tuvieron su expresión más directa, como manifestación explosiva del desequilibrio existente, en el movimiento popular estudiantil de 1968 que estreñeció la conciencia nacional e hizo volver los ojos, aunque tímidamente o un nacionalismo conculcado y deformado por la burquesía, que arrastró al país a los -

1/ Fuente: Lumpen Burquesía: Desarrollo; Andre Gunder Frank; Ed. serie Popular ERA No. 12; Pág. 125

graves sucesos represivos del infausto 2 de octubre de 1968. La creciente descapitalización del sector primario, base y sostén del crecimiento económico logrado en el período 1930-1970, se manifestó, como consecuencia directa, en la crisis alimentaria en el país, que se agudiza principalmente en los productos básicos -maíz y frijol desde la década de los 70's, como se muestra en el siguiente cuadro:

IMPORTACIONES TOTALES DE MAIZ Y FRIJOL
-1971-1975- (TONELADAS)

AÑO	I M P O R T A C I O N E S	
	M A I Z	F R I J O L
1971	17,336	466
1972	204,211	12,686
1973	1'145,184	2,454
1974	1'276,873	39,466
1975	2'632,884	103,323
1976	913,786	179
1977	1'985,619	29,256
1978	1'344,404	1,220
1979	746,278	6,786
1980	4'187,072	443,066

FUENTE: La cuestión Agraria y el Movimiento Campesino: 1970-1976, Rosa Elena Montes de Oca, Cuadernos Políticos No. 14; Oct.-Dic. 1977
1976-80 Dirección General de Estadística S.P.P. y Revista Econotecnia de la Dirección General de Economía Agrícola. SARH

Por otra parte, la crisis de energéticos que se dió a nivel internacional en el período 1970-1976, es un elemento más que coadyuvó a generar un proceso de inestabilidad -- económico-social en el país.

Así, en 1970 se inicia un período reformista que tiende a buscar cauces sociales al crecimiento económico de -- las tres décadas anteriores, sin embargo el daño hecho a nuestro país arrastraba secuencias de desequilibrio en la economía difícilmente superables con las medidas de política económica, que ciertamente sentaron bases importantes para un desarrollo ulterior más equilibrado, pero que no pudieron resolver la incapacidad del sistema para generalizar los beneficios del crecimiento acumulado, ni siquiera para disminuir el atraso secular de la gran masa campesina cuya miseria, analfabetismo y marginación social política, en suma, sobreexplotación, sirvió para lograr el crecimiento sostenido del PIB por espacio de una década a una tasa promedio de 6.5% anual, pero cuya desastrosa distribución contribuyó a la grave descapitalización del Sub-sector Agrícola, y a la depauperización de la gran masa campesina, efectuándose un cambio sustancial en la producción tal como lo menciona Faz Sánchez "Los cultivos alimenticios tendieron a limitarse a las zonas tradicionales, o sea al centro y sur del país, mientras que en las nuevas áreas de riego del norte se daba cabida a los cultivos de exportación. A partir de entonces se hace notorio el desequilibrio regional en el desarrollo agropecuario del país, fenómeno que gradualmente se vuelve mucho más agudo"*

*Fuente: Neolatifundismo y Explotación, Stavenhagen y otros; Ed. N.T.; Pág. 63

Los resultados del "modelo desarrollista" implementado - hasta el momento, desembocaron en una progresiva inelasticidad de la oferta agrícola, al grado de que ".....el producto agrícola por habitante decreció 2.1% anual en promedio durante 1965-1970, en 3.9% entre 1969-1973 y, - en lugar de crecer al 1.5% en 1974, como se había previsto en las metas gubernamentales decreció en 1.2% 1/

Las implicaciones sociales y económicas para el pueblo - mexicano, y políticas en términos de soberanía nacional que contienden las cifras anteriores, aunadas a hechos - incontrovertibles como son: la existencia en 1979 de alrededor de cuatro millones y medio de campesinos sin tierra y sin posibilidad de obtenerlas, ni de obtener ocupación en otras actividades; la progresiva inelasticidad - en la producción de alimentos, la intervención de empresas transnacionales principalmente norteamericanas, en el agro mexicano, que tienen como efecto principal la --descapitalización del sector agrícola; así como el acaparramiento de tierras ejidales, comunales y de auténticos pequeños propietarios por parte de neolatifundistas y caciques; tal como lo muestra el siguiente cuadro, que describe el caso del noroeste del país, todo ello conforma - un panorama explosivo en el medio rural mexicano.

1/ Martín Luis Guzmán Ferrer. Coyuntura Actual de la --- Agricultura Mexicana. Revista Comercio Exterior, Mayo 1975.

CONCENTRACION DE LA TIERRA EN EL NOROESTE *

EXTENSION (HAS.)	NUM. DE AGRICULTORES	SUPERFICIE TOTAL	(HECTAREAS) MEDIA
T O T A L	620	280,663	452.68
de 200 a 300	318	81,884	257.50
de 300 a 400	118	46,469	393.81
de 400 a 600	86	47,313	550.15
de 600 a 1,000	69	60,029	869.99
mayores de 1,001	29	44,968	1,550.62

* Problemas Estructurales del Subdesarrollo. Alonso Aguilar M. Ed. UNAM. 1971. Pág. 258. Investigación directa en Registro Público de la Propiedad, Registro de Usuarios en Distritos de Riego y encuesta entre campesinos de la región.

La amplia difusión de la improductiva explotación minifundista, la falta ya no de planeación, sino de elemental -- coordinación en el sub-sector agropecuario, y, principalmente al atraso y depauperización de grandes masas de campesinos hacen imperativo, inaplazable y de interés nacional, adoptar drásticas medidas de política económica para recuperar en el corto plazo nuestra autosuficiencia en la producción de alimentos a través de una acelerada capitalización del subsector agrícola que conduzca indefectiblemente al mejoramiento del nivel de vida de la población campesina marginada.

Para analizar las posibilidades de desarrollo del subsector agrícola es conveniente hacer un análisis de las diversas medidas legislativas, fiscales, administrativas y

de promoción y organización de la producción agrícola, adoptadas en el período 1970-1976; sin embargo, nos limitaremos a mencionar algunos aspectos de aquellas y a efectuar un breve análisis del último aspecto mencionado, dentro del marco del Programa Integral para el Desarrollo Rural, antes, Programa de Inversiones Públicas - para el Desarrollo Rural del Gobierno Federal, y concretamente el efectuado en la Micro-Región PIDER Meseta -- Tarasca en el Estado de Michoacán.

Para estar en posibilidad de analizar alternativas de desarrollo, no sólo para el sector primario, sino para la economía en su conjunto, debemos dimensionar las tendencias demográficas en términos de distribución en espacio geoeconómico, cuantificar los recursos naturales y la potencialidad de la infraestructura existente, y medir las necesidades en materia de alimentación y servicios públicos.

1.2 OBSTACULOS AL DESARROLLO

Hemos visto que la ausencia de una teoría económica vinculada con la realidad que trate de conocer y transformar, constituye una parte esencial de los obstáculos al desarrollo. Así tenemos que las teorías desarrollistas cuya metodología e instrumental analítico corresponden a las condiciones de un capitalismo desarrollado, utilizadas y aplicadas en forma indiscriminada, conducen a la adopción de una política económica discordante con la realidad económica y política que trata de desarrollar.

En los países de economía capitalista dependiente, como es el caso de nuestro país, en los que la influencia -- cultural capitalista se refleja en los sistemas de educación elitista predominante, se han formado históricamente formas de penetración que mantienen alejados de la toma de decisiones a amplias capas de la población -- campesina, obrera y clase media popular, de tal forma -- que, la vigorización de la cultura propia se realiza con lentitud, en virtud de los intereses de clase de la -- burguesía dominante.

Tenía que presentarse crisis de la magnitud de los energéticos y de la producción de alimentos a nivel mundial que presionaran para dar un paso a la participación política incipiente de las clases marginadas. De esta -- forma existe una corriente teórica emergente, surgida -- de los países en vías de desarrollo que apunta a buscar soluciones en el contexto de la coyuntura que a nivel -- mundial se presenta.

Esta nueva corriente que busca soluciones integrales a la problemática de los países en desarrollo, recoge el análisis keynesiano de la demanda efectiva para buscar salida a la estrechez tradicional de sus mercados internos, por una parte, y por otra vuelve los ojos al análisis global marxista de la oferta y la distribución del excedente social.

De lo expuesto podemos deducir que solo las decisiones en política económica con apoyo en el interés de las amplias masas de campesinos y obreros, pueden aportar soluciones valaderas y permanentes para evitar la progresiva crisis capitalista inflacionista que padecen los países en desarrollo en el contexto del capitalismo dependiente en el que se desenvuelven.

Por ello, para conformar una teoría económica del desarrollo consecuente con el momento histórico que viven nuestros países, se debe tener presente, que, como --- afirma Alfonso Aguilar M. "las decisiones en materia de desarrollo deben ser eminentemente políticas y consecuentes con el interés de obreros y campesinos antes que técnicas y definitivamente nunca tecnócratas".

En México los economistas tecnócratas, con los planteamientos que les caracteriza, han llevado al país a un proceso de dependencia que se acentúa en mayor grado, es por lo tanto inaplazable que se dé paso a la economía política como instrumento para impulsar cambios -- políticos y económicos que conduzcan a reafirmar la soberanía de nuestro país y rescatar sectores estratégicos de la economía al interés social y nacional.

En base a lo expuesto, estamos en posibilidad de enunciar los principales obstáculos al desarrollo de nuestro país, que a nuestro parecer son:

- a. La concentración del 50% del ingreso nacional en el 8% de la población.
- b. La tendencia regresiva en la distribución del ingreso, cuya gravedad social ha sido mostrada, por estudios que resaltan la progresiva concentración del ingreso en pocas manos, como el de la Economista Ifigenia M. de Navarrete, quien analiza y proyecta las siguientes cifras.

ESTRATOS	1963 %	1980 %
Familia de ingreso muy bajo	2.89	4.32
Familias de ingreso bajo	4.80	4.17
Familias de ingreso medio inferior	7.54	16.88
Familias de ingreso medio	15.67	25.40
Familias de altos ingresos	69.00	46.23

- c. La descapitalización del subsector agrícola y la extrema depauperización de la gran masa campesina
- d. La desfavorable relación de intercambio con los países capitalistas desarrollados.
- e. El atraso tecnológico y el alto costo de compra de tecnología, que la mayoría de las veces es obsoleta.
- f. El carácter oligárquico y marcadamente elitista en las instituciones.
- g. La corrupción generalizada tanto en el sector público como en el privado.

- h. El neolatifundismo rural y el acaparamiento de terrenos urbanos.
- i. La inexistencia de un movimiento obrero y campesino consecuente con su interés de clase.
- j. El burocratismo en el aparato estatal.
- k. La educación elitista que se imparte en la mayor parte de centros de instrucción media superior.

1.3 REGIONES RURALES SUBDESARROLLADAS.

El desequilibrio sectorial y regional de una economía capitalista dependiente, se manifiesta con todas sus contradicciones sociales, en sus regiones rurales, toda vez que, en ellas se encuentra la mayor parte de su población con mayor atraso relativo, y, en virtud de que el sector primario ha sido utilizado para hacer progresar la industrialización al costo de la descapitalización del sector y de la constante depauperización de la gran masa campesina.

Por otra parte, el carácter dual del sector agrícola, expresado en la coexistencia de dos tipos de economías agrícolas, por una parte la agricultura comercial de distritos de riego orientada preponderantemente a la exportación y por otro, la agricultura de subsistencia en zonas de temporal de la que depende la mayor parte de la población campesina, complementa el cuadro de marginación social y explotación económica que caracteriza las regiones rurales subdesarrolladas dentro del capitalismo dependiente.

La imposibilidad del sistema para orientar el excedente económico a procurar la capitalización del sub-sector agrícola, contribuye a agudizar la concentración de la riqueza y el ingreso no solo por virtud de traslado del excedente social del sector primario a los otros dos, - sino aún dentro del sub-sector agrícola, el proceso de acumulación avanza inexorablemente al costo de la depauperización de la masa campesina, para formar una economía agrícola polarizada.

Ahora bien, de que manera esta polarización funciona como limitante de la oferta de productos agrícolas para - el consumo y de materias primas industrializables. Podría afirmarse que la capitalización de una parte del - subsector agrícola, contribuirá no solo a obtener divisas, sino a producir excedentes para regiones menos desarrolladas.

Esta es una de las más grandes falacias que han manejado los economistas tecnócratas seguidores de la corriente anglosajona apuntaladora del sistema capitalista, -- cuyos esquemas solo sirvieron para fomentar la agricultura comercial, en aras de una mayor exacción de la --- plusvalía rural mexicana con destino a los otros sectores de la economía y a las transnacionales estadounidenses de la rama alimentaria.

La realidad fue y es muy distinta, la burguesía rural nativa se preocupó por obtener ganancias fáciles en el corto plazo contando con el apoyo gubernamental en cuantiosas obras de infraestructura de riego y caminos, especialmente en el noreste del país --a medida que los efectos inducidos de capitalización fácil que contenían dichas obras iba agotando su dinamismo en el horizonte económico de su mayor rentabilidad, las ganancias originadas en el sector primario vía exportaciones, principalmente, comenzaron a emigrar al sector industrial y de servicios, sentando las bases de la futura crisis en la producción de alimentos.

Paralelamente, el desarrollo de la agricultura comercial contribuyó a acelerar la descapitalización de la agricultura de subsistencia, la que, agravó sus condiciones, como son: superficie de labor mínima, instrumentos de producción tradicionales de producción para autoconsumo, y desventaja relativa por su baja productividad cuando se tienen excedentes, al enfrentarse al mercado capitalista. Todo lo cual propició el empobrecimiento de los campesinos.

Aunado a lo anterior, el proceso de atomización de la tierra trae como consecuencia que el campesino ejidatario -- y/o el auténtico pequeño propietario, tengan que emigrar hacia zonas de agricultura comercial para obtener un salario que le mantenga en el nivel de subsistencia.

Por otra parte, cuatro millones de indígenas mexicanos, fueron expulsados hacia las regiones más inhospitas, - donde lenta pero inexorablemente, el sistema capitalista está conduciendo a su extinción.

La emigración de campesinos sin tierras o con una productividad mínima, sin crédito, en fin, sin ocupación, registra cifras de un contenido social realmente grave, - el grado de subocupación que se observa en 1970 en las diversas actividades económicas revela la gravedad del problema, según se puede apreciar en el siguiente cuadro:

SUBOCUPACION POR TIPO DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1970*

-MILES DE PERSONAS-

ACTIVIDAD	PEA (1)	PEA SUBOCUPADA	% SUBOCUPACION
AGROPECUARIA	5,103.5	3,484.3	68.3
PETROLEO	85.1	4.1	4.8
EXTRACTIVAS	95.1	18.8	19.8
TRANSFORMACION	2,169.1	579.8	26.7
CONSTRUCCION	571.0	132.5	23.2
ELECTRICIDAD	53.3	3.5	6.6
COMERCIO	1,196.9	373.0	31.2
TRANSPORTES	368.8	52.1	14.1
SERVICIOS	2,156.2	841.8	39.0
GOBIERNO	406.6	57.2	14.0
OTROS	747.5	258.5	34.6
TOTAL	12,955.1	5,805.4	44.8

(1) Población Económica Activa.

* Tomado de: Coyuntura de la Agricultura Mexicana-Martín Luis Guzmán: Revista del Mexico Agrario; 1975; Pág. 49

Ante la crisis recesiva de la economía mexicana que se agravó en el período 1975-1977, la desocupación, el subempleo, y la falta de servicios, están conformando un panorama social, que más temprano que tarde estallará, dentro de este proceso de inconformidad se encuentran los movimientos campesinos emergentes, en los cuales la lucha de clases se manifiesta por mejores precios para sus productos, lucha contra caciques, contra imposiciones políticas, huelgas de trabajadores y ante todo la lucha por la tierra.

C A P I T U L O 2

ASPECTOS DE LA PLANEACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS
Y EL DESARROLLO RURAL EN MEXICO

CAPITULO 2ASPECTOS DEL PROCESO DE PLANEACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS
Y EL DESARROLLO RURAL

2.1. ANTECEDENTES: El papel de Nacional Financiera y la Comisión Nacional de Inversiones.

Con el propósito de dar coherencia al proceso de programación, se integró, dentro de las Secretaría de Hacienda, una Comisión Nacional de Inversiones que tuvo vida efímera. Ello ocurrió en 1947. Sin embargo, ahí puede encontrarse el germen de la preocupación por superar las deficiencias de la programación aislada, para orientar de mejor manera los esfuerzos del Estado en la materia.

Al iniciarse los años cincuenta, Nacional Financiera recibe el encargo de la Secretaría de Hacienda de formular un diagnóstico y un balance de las inversiones en el país. Hasta entonces nadie sabía, en realidad, cual era el valor de las inversiones realizadas, cómo era su distribución sectorial y, en general, el papel de la inversión nacional en el contexto del desarrollo. Todos estaban de acuerdo en que ese papel era importante, pero no podía medirse la magnitud del esfuerzo, ni mucho menos examinarse las lagunas existentes y la orientación que debieron tener en el futuro las acciones del Estado.

Un grupo de trabajo de Nacional Financiera, con la colabo

ración de asesores del Banco Mundial, preparó un estudio intitulado El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior. Este trabajo es significativo porque constituye el primer esfuerzo serio por cuantificar y explicar la dinámica de las inversiones públicas a partir de 1925.

Como resultado de ese trabajo se encomendó, a la propia Nacional Financiera, la realización de un estudio poco conocido que se denomina Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones, que cubre el período 1953-1960. Como se indica en dicho volumen, por vez primera se intenta configurar un plan nacional de inversiones. Enfatiza ese documento la importancia de lograr control, organización y jerarquización de las inversiones. Estos principios fueron acogidos favorablemente por el Presidente Ruiz Cortines y mucho influyeron para que fuese durante su Gobierno cuando se creara la Comisión de Inversiones.

La Comisión de Inversiones surge como un órgano dependiente en línea directa de la Presidencia de la República. A partir de entonces, todas las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, quedaron obligados a presentar, a dicha Comisión, sus programas de trabajo, para que fuesen, a su vez, aprobados por el propio Presidente de la República.

Así pues, es en 1954 cuando se inicia la coordinación de las inversiones públicas, el análisis permanente de las mismas, la evaluación sistemática de proyectos y programas y el estudio valorativo de las distintas actividades, lográndose desde esa época establecer una colaboración estrecha entre las distintas entidades estatales y para-estatales.

Las tareas de la Comisión de Inversiones fueron fructíferas; se lograron avances notables en materia de análisis y se desarrollaron estudios específicos, entre los que conviene recordar el plan educativo de los once años y el programa de la vivienda popular.

2.2. LA CREACION DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA COMO ENTIDAD COORDINADORA DE LA INVERSION PUBLICA.

A fines de 1958, se reforma la estructura administrativa mediante la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que da lugar a la creación de la Secretaría de la Presidencia correspondiendo a ésta, a partir de entonces, entre otras tareas: recabar los datos para elaborar el plan general de inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República; planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades; coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública; y planear

y vigilar la inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Una vez que entró en vigencia esta Ley, la Comisión de -- Inversiones pasó a formar parte de la Secretaría de l_a - Presidencia, con el carácter de Dirección de Inversiones- Públicas.

El 29 de junio de 1959, se expide el Acuerdo que dispone que las entidades del sector público elaboren su programa de inversiones para 1960-1964. Es importante recordar este antecedente, puesto que el mismo establece los cri-- terios que rigen la programación de las inversiones y -- las modalidades que conviene observar en la preparación de los programas.

El acuerdo del 29 de junio de 1959 establece, como lineamientos o directrices generales:

- I. Acelerar el desarrollo económico y social del país;
- II. Lograr junto con la inversión privada, un incremento de la producción que supere el aumento de la población nacional;
- III. Obtener una mejoría en los niveles de vida de todos los mexicanos;
- IV. Crear nuevas fuentes de ocupación para absorber el-

creciente número de trabajadores y ampliar el mercado interno;

- V. Corregir la desigual distribución del ingreso nacional entre la población, para extender las oportunidades de progreso y bienestar a grandes sectores nacionales;
- VI. Conseguir el desenvolvimiento económico de las diversas regiones, estimulando preferentemente las zonas menos desarrolladas y aquellas con abundancia de recursos naturales y muy necesitadas de inversiones, como medio de alentar una mejor distribución de la población con fines productivos;
- VII. Fomentar las actividades y ramas económicas que más requiera el país para su desarrollo equilibrado;
- VIII. Alcanzar el progreso económico y social de México con estabilidad monetaria;

Por otra parte, los criterios que normarían la configuración de los programas, se sintetizaron así:

- I. Que las inversiones tengan una elevada productividad económica y social;
- II. Que independientemente de los rendimientos económicos de las inversiones, se tome en cuenta también el número de habitantes que beneficiarán con las obras;

- III. Que se comprenda no sólo la construcción de - obras nuevas sino en forma significativa la - conservación y mantenimiento de las obras exis tentes, para que éstas presten constantemente un servicio eficaz;
- IV. Que se dé preferencia a la terminación de obras en proceso de construcción;
- V. Que se proyecten inversiones complementarias - entre sí, a fin de aprovechar al máximo los be neficios de las obras realizadas;
- VI. Que dicho programa no se disperse innecesaria- mente en muchos proyectos, ni se prolongue más de lo requerido su terminación; por el contra- rio, que tienda a concentrarse en un menor nú- mero de obras para que éstas comiencen a ser-- vir a plazo más corto;
- VII. Que no sólo se comprenda la construcción de - obras principales, sino también de obras secun darias o accesorias que sean fundamentales para poner aquellas en servicio;
- VIII. Que en el propio programa de inversiones se in cluyan todos los gastos previsibles, a fin de que las dependencias, organismos y empresas, - según el caso, no soliciten ulteriormente am-- plificaciones presupuestales, ni demanden finan-- ciamiento, ni realicen gastos que, siendo por

su naturaleza previsibles, no fueron tomados en cuenta en su oportunidad." 2 /

Los mecanismos que estuvieron en juego hasta - 1966 tenían deficiencias. Las autorizaciones - eran parciales, esto es, no comprendían todas los proyectos y programas de las entidades del sector público, a pesar de los establecido en el Acuerdo de 29 de Junio de 1959.

Las autorizaciones para el ejercicio de las in versiones no tenían caducidad. Ello permitía que las distintas dependencias del gobierno, - los organismos y las empresas, procuraran acumular el máximo de autorizaciones para reali--zarlas conforme a múltiples factores, no siem--pre económicos; y también daban paso a que se presionaria, a veces en forma desmedida, sobre los recursos disponibles.

La falta de coordinación entre la inversión y el gasto corriente generaba que muchas obras - realizadas no contaran con recursos para su - operación: hospitales carentes de equipo, es--cuelas sin maestros, zonas de riego sin exten-

2 /Diario oficial de la Federación de 30 de Junio de 1959.

ción agrícola y servicios de crédito, son algunos ejemplos de las fallas más ostensibles que ocurrían en los programas del sector público.

Desde luego, debe subrayarse que al no estar actualizado el ejercicio de las inversiones se impedía una asignación óptima de los recursos financieros, ocasionando con lo anterior, el recurrir a fuentes de crédito que se caracterizan -- por intereses elevados, además de ser éstos un obstáculo al control y evaluación de los resultados de su aplicación.

2.3. LA SUBCOMISION DE INVERSION-FINANCIAMIENTO

Es por ello que a partir de 1967 se establece un mecanismo sui generis, para superar algunas de estas fallas. Como órgano dependiente de la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo, que fue creada en 1962 por Acuerdo del Presidente de la República, en febrero de 1967 se constituye la Subcomisión de Inversión-Financiamiento.

La Subcomisión estuvo, por esos años; integrada exclusivamente por representantes de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia para examinar, con el apoyo de grupos de trabajo inter-

disciplinarios, los programas de inversión formulados por las entidades del sector público.

La Subcomisión pugnó, entre otros objetivos por:

1. Anualizar el ejercicio de las inversiones públicas. Esto es, porque las autorizaciones sólo -- tuvieran vigencia en el año que fueran expedi-- das y, por lo mismo, sólo comprendieran el mon-- to de recursos susceptibles de erogarse física-- mente durante su vigencia.
2. Examinar en forma simultánea los proyectos y -- programas con su financiamiento, asegurándose -- que cada inversión aprobada estuviera debida--- mente respaldada con los recursos necesarios y -- más convenientes para su ejecución, dentro del -- manejo de la política financiera del país.
3. Abrir un diálogo permanente entre responsables -- de cada campo particular de actividad del sec-- tor público y el organismo coordinador, camino -- indispensable para el mejoramiento de los siste -- mas de evaluación, análisis de los proyectos y -- programación de la inversión pública.
4. Facilitar la coordinación entre las distintas -- tareas, establecer coherencia entre los progra -- mas de los distintos sectores y lograr las se--

cuencias más adecuada en la realización de los - programas para multiplicar los beneficios del gasto.

En el mecanismo de programación, la Subcomisión de Inversión-Financiamiento permitió superar muchos - de los problemas en el proceso de análisis y selección en el ejercicio de las inversiones, al grado - que mereció el reconocimiento de instituciones in - ternacionales de prestigio.

2.4. EL PROCESO RECIENTE. LA PROGRAMACION "PARTICIPATIVA" PIDER, COPRODES, Y GABINETE AGROPECUARIO.

Al multiplicarse las tareas del sector público y - crecer ciertas actividades, se abrieron caminos - para ensayar nuevas formas de programación; entre - ellas cabe mencionar la experiencia denominada -- "Programación Participativa", que consistió basicamente, en el incremento de los niveles administra - tivos de participación hacia la base en el proceso de programación.

Dentro de un esquema de conjunto, se decretó el establecimiento de las unidades de programación, en - todas las entidades del sector público, aunque a di - ferente nivel jerárquico y con muy distintos grados de experiencia, funcionaba un grupo técnico encarga - do de la programación de inversiones, Este núcleo - centralizaría el proceso interno de la toma de deci

siones y configuraría el programa de acción, comprendiendo los gastos de operación o corrientes y las inversiones.

Surge con ello un nexo directo-diálogo y relación técnica- entre la unidad de programación de cada entidad y la unidad central de programación (Secretaría de la Presidencia) */, lo que favorece el establecimiento de grupos de análisis y comisiones coordinadoras para una programación sectorial más eficiente.

Entre estos grupos, pueden señalarse la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario, la Comisión Coordinadora del Transporte, el Grupo de Análisis del Sector Educativo y el Grupo de Análisis del Sector Salud.

El análisis de conjunto rebasa obviamente el marco simple de la programación de la inversión y empieza a estudiar problemas operativos, campos redundantes de acción, áreas no atendidas y otros aspectos que pusieron de relieve la conveniencia de ampliar los grupos de trabajo y fortalecer los mecanismos existentes.

*/ Estas funciones pasaron a la actual Secretaría de Programación y Presupuesto.

Surge la necesidad de ampliar el mecanismo de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, con la participación de técnicos de la Secretaría de Patrimonio Nacional*, a fin de apoyar el sistema de programación y lograr la aportación de mayores - elementos de juicio para la toma de decisiones.

Posteriormente se establece la Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público, que trabajaría en estrecho contacto con la Subcomisión de Inversión-Financiamiento a fin de lograr una mayor integración en ese vasto campo sectorial, que va desde la producción de energéticos hasta la elaboración de bienes de consumo.

La llamada programación participativa no cubrió so lo el campo sectorial, por vez primera dá cabida a las autoridades y funcionarios estatales, municipa les y locales. Por otra parte, y no obstante que - administrativamente se plantea la intervención de campesinos y obreros, en la práctica, su participa ción en los Comités Promotores de Desarrollo Econó mico-Social1/és muy limitada accidental y poco repre sentativa. Con esta participación se logró mejorar el contenido y la técnica presupuestal en la presen tación de las propuestas de inversión pública, para introducir elementos de análisis regional en el pro ceso de programación y un algo se avanzó en el co-

* Ahora, Sría. de Patrimonio y Fomento Industrial.(1982)

1/ Ahora 1982. Comités de Planeación del Desarrollo Económico y Social (COPLADES)

nocimiento de las características económicas, políticas y sociales de los proyectos a desarrollar, sin embargo los más amplios sectores de la población trabajadora, no tuvieron ni tienen acceso a la toma de decisiones y los grupos económicos de presión se siguen beneficiando en forma importante de la orientación, destino y monto de las inversiones públicas de origen federal.

Esta forma de programación, como todo nuevo proceso, generó en un principio desconcierto, sin embargo, pronto los feudos administrativos y los grupos económicos volvieron a tomar su lugar en el proceso -- de exacción de la plusvalía. No obstante se generaron algunos cambios que facilitaron la coordinación entre las Dependencias Gubernamentales a nivel de las Entidades Federativas, Por ello conviene referirse con detenimiento a un programa, que a la fecha subsiste, surgido de esta mecánica de programación: El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, que más tarde adoptó la denominación de Programa Integral de Desarrollo Rural dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Desde hacia varios años, algunas Dependencias como Obras Públicas, Recursos Hidráulicos y Salubridad y Asistencia, intentaron realizar, con la participación de la antigua Secretaría de la Presidencia, un programa coordinado para las inversiones en el medio rural. Esos esfuerzos no llegaron a buen término por la falta de recursos específicos para apli--

carse a las acciones propuestas y por la carencia de una estrategia de acción común, pero quedaron sentadas las bases para orientar y encauzar en forma coordinada las múltiples tareas que varias entidades del sector público realizaban en forma aislada, dispersa, con duplicidad y fuera del contexto de las comunidades rurales.

La llamada "Programación Participación" ciertamente facilitó un diálogo más abierto, un intercambio de información más amplio, la discusión de propósitos y la determinación de objetivos comunes. Todo esto, como antes se mencionó, entre los organismos gubernamentales, dejando de lado la participación de los campesinos y trabajadores en general, ésta omisión a la postre ha sido el talón de aquiles de dicho programa.

Fue así como después de dos años de trabajo se formuló un programa integrado para las inversiones públicas en el medio rural denominado "Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural", ^{1/} PIDER, del cual nos ocuparemos en el capítulo III.

Aunado a lo anterior, en el período 1970-76, se fueron integrando Comités Promotores del Desarrollo Económico Social, COPRODES, en cada Estado del

^{1/} Actualmente 1982. "Programa Integral para el Desarrollo Rural

Por lo tanto, sus funciones principales son:

- 1.- Coordinar los trabajos de programación de inversiones públicas en la entidad.
- 2.- Establecer mecanismos de selección y aprobación de inversiones.
- 3.- Estudiar las alternativas de inversión y determinar prioridades, conjuntamente con los Representantes de las Dependencias Oficiales participantes en el desarrollo de cada entidad.
- 4.- Mantener el funcionamiento de un Secretariado Técnico, que oriente los trabajos de estudio y programación en cada entidad federativa.

Como parte del programa de Reforma Administrativa - impulsada en los inicios del presente Régimen, se - constituyó la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual absorbe la mayor parte de las funciones - que desarrollaba la Secretaría de la Presidencia, - entre otras la coordinación de los COPRODES y del PIDER. En la nueva Dependencia el PIDER se inserta - dentro de la Subdirección de Desarrollo Regional que se encuentra integrada en la Dirección General de -- Promoción y Operación, siendo ésta parte de la Subse - cretaria de Programación, donde ubican las funciones de coordinación, análisis y programación destinadas - al medio rural.

Como consecuencia de la Reforma Administrativa, - se impulsa una reorganización que incluye a las --

Instituciones relacionadas con el campo. Es así, como a fines de 1977 se constituye el "Gabinete Agropecuario", integrado por 4 instituciones, - S.A.R.H., S.P.A., BANRURAL y CONASUPO. Entre sus objetivos se plantea la promoción para la organización de los productores, considerando a ésta, como una serie ordenada de actividades conjuntas responsables y voluntarias, que un grupo realiza con el fin de utilizar en forma eficiente sus recursos y asegurar la participación democrática de sus miembros en las decisiones, las responsabilidades y los beneficios. Además que la legitimación de la organización requerirá de la creación de órganos internos de Gobierno; el establecimiento de normas que rijan las relaciones internas y externas del grupo; de sistemas de programación y responsabilidades, así como el establecimiento de los controles administrativos internos.

La responsabilidad del Gabinete Agropecuario se puede expresar, en que su objetivo fundamental, es proporcionar las diferentes técnicas así como el adiestramiento para su aplicación y recursos que conlleven al incremento de la producción y la eficiencia económico-social del sector agropecuario.

Para lograr una mayor coordinación y eficiencia-

dentro del campo, las instituciones establecen su marco específico de acción con la finalidad de erradicar en un grado paulatino la duplicidad de funciones; es así como surge la delimitación de funciones específicamente entre la S.A.R.H. y S.R.A de tal manera que, la primera se encargaría de la organización económica de los productores, mientras que la segunda, asumiría la llamada "Organización Formal" es decir, la regularización de la tenencia de la tierra y de las autoridades agrarias de los núcleos campesinos.

A través de la Dirección General de Organización de los Productores Agrícolas y Forestales, la S.A.R.H. elabora sus programas de acción para promover la organización y capacitación para la producción, de los productores rurales, para cuya atención, se forma una Dirección General, siendo su objetivo esencial dotar a las áreas temporales de un mínimo de asistencia técnica, para a través de pequeños innovaciones tecnológicas y de la promoción intensiva de la organización para el trabajo, incrementar la producción y la productividad con sentido social. Para ello se plantea la necesidad de conocer objetivamente las características socio-económicas de dichos distritos --

para canalizar la asistencia técnica, la infraestructura, el financiamiento y los insumos para coadyuvar el mejoramiento de la producción y la productividad y para desarrollar la organización social del trabajo bajo las distintas formas asociativas que establece la legislación -como la Cooperativa- con el fin último de mejorar sustancialmente el nivel de vida de la población rural.

CAPITULO 3

EL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS

PARA EL DESARROLLO RURAL (*)

(*) Actualmente en 1982, Programa Integral para el Desarrollo Rural

CAPITULO 3EL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL. 1/3.1. El Pider dentro de las políticas nacionales de desarrollo

Entre las medidas de política económica tendiente a propiciar - el desarrollo de comunidades rurales explotadas, y mejorar el - nivel de vida de sus pobladores en el corto plazo, se encuentra el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural de - dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (antes Secretaría de la Presidencia), que fue concebido e implementado a partir de las siguientes consideraciones. 2/

-- Se estima que en 1973 la población total del país ascendió - a 53.3 millones de habitantes, de los cuales 21.7 millones o - sea el 40.6% vivían en comunidades rurales.

-- En cuanto a la distribución de la población se observa que - en 1970 el 58.7% de la población total habitaba en comunidades urbanas que sólo representaban el 2.2% del total de localidades censadas, mientras que el 41.3% restante vivía en más de 95,000 comunidades rurales.

-- Por otra parte a partir de la década de los años 40 se ob-- serva una creciente diferencia entre el ingreso per cápita --

1/ Ahora 1982, Programa Integral para el Desarrollo Rural.

2/ Guía Pider.-Secretaría de la Presidencia 1975, ahora Secre- taría de Programación y Presupuesto.

anual de la población rural con respecto a la urbana (1,800 pesos para la primera, contra 10,600 pesos de la segunda en 1973)

-- Dentro del propio sector rural las desigualdades de ingresos se han intensificado, teniéndose que para 1960 el 32.3% del valor de la producción agrícola se originó en el 0.5% de los predios existentes, 12,000; en tanto que para 1970 en el 0.6% de los predios se originó el 30.3% del valor de la producción de donde se deduce un ligero traslado del valor al grupo de predios medianos y una mayor concentración de la propiedad. En el otro extremo, nos encontramos que los predios considerados como de infrasubsistencia y de subsistencia en 1960 sumaban 2'062,000 predios y aportaba sólo el 21.3% del valor de la producción; para 1970 el mismo grupo de predios ascendió a 2'492,000 y el valor de la producción descendió a sólo 15.3% del total, lo cual revela una progresiva e intensa atomización del tamaño de las explotaciones minifundistas y el aumento de su descapitalización con la consecuente depauperización de grandes masas de campesinos, según se puede apreciar en el cuadro siguiente:

ESTRATIFICACION DE PREDIOS AGRICOLAS Y SU PARTICIPACION EN LA
 PRODUCCION EN 1960 Y 1970 (PRECIOS CONSTANTES).

PREDIOS PRIVADOS Y PARCELAS EJIDALES						
PREDIOS POR NIVELES DE PRODUCCION	NUM. DE UNIDADES (EN MILES)		PORCENTAJES		PARTICIPACION EN LA PRODUCCION %	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970
1.- INFRASUBSISTENCIA HASTA 1000	1241	1384	50.7	43.4	4.2	2.3
2.- SUBSISTENCIA DE 1000 A 5000	821	1108	33.5	34.8	17.1	13.0
3.- FAMILIARES DE 5000 A 25000	307	382	12.5	12.0	24.4	15.0
4. MULTIFAMILIARES MEDIANOS DE 25 000 A 100 000	67	291	2.8	9.2	22.0	39.4
5. MULTIFAMILIARES GRANDES DE MAS DE 100 000	12	18	0.5	0.6	32.3	30.3

FUENTE: Revista Investigación económica; No.3; Nueva época; 1977
 Pág. 140

-- Desde el punto de vista de la dotación de servicios públicos la situación indica que la población rural tan sólo tiene acceso a un 15% del total de servicios que recibe la población urbana.

Podríamos adicionar dos elementos para fundamentar y justificar la existencia y operación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural.

Se ha calculado que en el período 1952 a 1972 fue extraída plusvalía del subsector agrícola con destino al sector industrial y de servicios por alrededor de 98,000 millones de pesos.

En 1975 existían alrededor de 4 000 000 de campesinos sin tierra, subocupados y sin perspectivas de dotación. Consecuencia como lo menciona Armando Bartra de, "Que la población campesina aumenta, pero el número de los pequeños productores permanece casi estancado desde 1950. Por otro lado, sólo una parte del crecimiento demográfico rural es absorbido por el capital como fuerza de trabajo asalariada" *

En el período gubernamental 1970-1976 se inició un proceso de rectificación en la estrategia de desarrollo económico del país que se caracterizó por un manifiesto apoyo prioritario a impulsar el desarrollo del sector agropecuario, a

*Revista de Investigación Económica; No. 3; Nueva Epoca; 1977 - Pág. 173

través de la actualización y creación de instrumentos jurídicos que sirvieran de base a la programación, promoción y organización de la producción en el sector primario. Entre dicha creación de tipo legal, cabe destacar los siguientes ordenamientos:

- Ley Federal de Reforma Agraria
- Ley Federal de Aguas
- Ley General de Crédito Rural
- Ley de Sociedades de Producción Social

En el terreno de la programación y organización de la producción cabe señalar la creación de las siguientes instituciones u órganos:

- Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario (COCOSA) (la cual fue sustituida por el Gabinete Agropecuario)
- Comités Promotores del Desarrollo Económico-Social de los Estados (COPRODES) ahora COPLADES.
- Comisión para el Desarrollo de las Zonas Áridas
- Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) Ahora Programa Integral para el Desarrollo Rural.

El objetivo fundamental de la instrumentación Jurídica mencionada y del conjunto de organismos directamente relacionados con el sector agropecuario, arriba citados, estuvo orientado a procurar sentar las bases de la capitalización en el sector, destinados a elevar la producción y la productividad

de productos alimenticios, a través de la organización de - productores minifundistas, con el fin último de crear mecanismos de redistribución del ingreso, creación de empleos - y autosuficiencia en la producción de alimentos.

Dentro de este objetivo general se inscribe el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, que responde a una decisión de política económica encuadrada dentro de - una estrategia nacional de desarrollo, que pretende en el - corto plazo, mejorar la capacidad productiva del sector rural y las condiciones de vida de regiones rurales de mayor explotación relativa dentro del sistema capitalista dependiente o periférico en que se desenvuelve la economía del - país.

Objetivos de PIDER 1 /

1. Dotar a la población rural del país de las obras y servicios necesarios para que inicie o acelere su desarrollo económico y social.
2. Propiciar las oportunidades de empleo permanente y mejor remunerado para la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.

1 / GUIA PIDER. Secretaría de la Presidencia. 1975 ahora Secretaría de Programación y Presupuesto.

3. Inducir a la población económicamente activa a elevar - la productividad y el ingreso por hombre ocupado, poniendo a su alcance elementos como asesoría técnica, acceso al crédito y a los sistemas de comercialización así como proporcionándole o complementando la infraestructura básica.
4. Que la población aproveche los recursos naturales y fortalezca el crecimiento regional, a fin de que pueda alcanzar los beneficios de la educación, de la conservación de la salud y del bienestar en general.
5. Contribuir a la distribución más equitativa del producto social, buscando un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales

Aunado a lo anterior el PIDER plantea que; dentro de la organización del programa, los organismos públicos colaboren en la identificación del problema, planteando alternativas a través del diseño del programa o proyecto y ejecutan la obra o prestan el servicio, a partir de su especialización y dentro de los campos de acción que tradicionalmente han cubierto.

En la Secretaría de Programación y Presupuesto (antes Secretaría de la Presidencia), y en el área de la Dirección de Inversiones Públicas (DIP) funcionaba la Subdirección de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural a cuyo cargo se

encontraba el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

El órgano de gobierno superior de "PIDER" lo constituye el Comité Coordinador de Programación presidido por la DIP y como órgano ejecutivo funciona un "grupo permanente de trabajo", de los cuales emanan las políticas socioeconómicas y directrices de PIDER que fluyen hacia el "Comité Estatal" - presidido por el gobernador de cada entidad y hacia los organismos ejecutores del Programa. A nivel de campo se destaca o un Grupo Técnico interdisciplinario el que se encarga de ejecutar el programa.

La participación de los organismos públicos dentro del PIDER constituye una ampliación de las tareas que tienen o su cargo y su ejecución no implica el abandono en la realización de sus programas tradicionales. Para una mayor eficiencia de planes regionales, se proyecta que cada organismo solo realice en las regiones seleccionadas las obras comprendidas por el PIDER, de tal manera que utilice los recursos que se le asignan, dentro de sus programas tradicionales a la ejecución de obras en regiones que carezcan de un plan de desarrollo integrado. Esta táctica permite multiplicar los vías para la ampliación del campo de trabajo en regiones rurales que no habían sido tomadas en cuenta.

Con el propósito de alcanzar resultados más productivos, se ha establecido por una parte, el criterio de que los recursos aprobados para obras y servicios comprendidos en el - -

PIDER, no sean transferibles a los programas tradicionales de los organismos participantes y, por la otra, de que las obras de apoyo al PIDER que requieran de fuertes inversiones deberán considerarse dentro de los programas tradicionales de las dependencias participantes.

Estas medidas aseguran, en primer lugar, que no se distraigan recursos comprometidos en el PIDER hacia actividades sectoriales y, en segundo lugar, se garantiza la concurrencia de las dependencias con obras que requieren de mayores inversiones y que son indispensables para propiciar el crecimiento económico de una región determinada.

Regionalización Socioeconómica.

El Programa Integral de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural se ha formulado sobre las siguientes bases:

- Enfocar la acción en comunidades de 300 a 3 000 -- habitantes no aislados, sino agrupados con un criterio regional 1/
- Basar el criterio de conformación regional en la -- integración de municipios completos de una misma -- entidad federativa, considerando una población de-

1/ Se supone que en comunidades de menos de 300 habitantes (60 familias) cualquier acción resulta antieconómica por -- la dispersión de la propia población; por otra parte, en co -- munitades de más de 3 000 habitantes (600 familias se con -- sidera la existencia de una infraestructura básica.

25 000 a 100 000 habitantes que usualmente corresponden a un rango de 2 a 6 municipios en promedio.

Facilitar la operatividad y la identificación de problemas rurales, considerando -- una extensión promedio de 7 000 Km.2 por -- región tratando de cubrir un promedio de -- 70 localidades en dicha extensión.

- Dirigir la acción fundamental del programa hacia la generación de proyectos productivos como base de toda actividad a fin de -- crear fuentes de empleo permanentes y bien remuneradas.

Además de considerar como marco de referencia preliminar que el balance de los componentes del Programa de Inversiones Pú**l**icas para el Desarrollo Rural en el período 1973-1976, se desdificarán en la siguiente forma: el 57.1% de la inversión total se canalizaría a obras y servicios directamente pro-- ductivos, el 24.1% se destinaría a programas de apoyo a la -- producción y el 18.1% restante financiaría obras y servicios de beneficio social.

- Llevar a cabo tareas de promoción en las comunidades rurgles en forma tal, que se logre despertar el interés de la po**g**blación no sólo para que los proyectos se realicen sino en -- participar activamente desde su concepción hasta su funciog

miento, con lo que se tendrá una mayor garantía de éxito a través, tanto de la aceptación de los propios proyectos como de su conocimiento desde el origen.

La comunidad deberá estar consciente de que, con esos proyectos y con el indispensable esfuerzo de su parte, puede lograr un mejor nivel de ingresos, y que mediante un uso racional en el sensato empleo de estos últimos, permitiría un mejoramiento sustancial en su nivel de vida.

- Ocupar al máximo la fuerza de trabajo campesina en las obras que se realicen.
- Establecer de común acuerdo con los Gobiernos Estatales, mecanismos que garanticen la operación y conservación de las obras del programa.
- Establecer una estructura administrativa adecuada a las exigencias del programa.

3.2. Aspectos comparativos respecto a los Programas Tradicionales

Por programa tradicional se entiende la serie de actividades e inversiones que el sector público ha realizado a través de sus entidades en el medio rural. El PIDER constituye un esfuerzo nuevo, adicional y reciente, para proporcionar esas obras de infraestructura social y productiva a la población rural en forma coordinada, mediante un plan regio--

nal integrado.

En ambos casos las entidades ejecutoras son las mismas, sólo que, en los programas tradicionales, las entidades seleccionan en forma aislada la comunidad y el tipo de obras por realizar. En el PIDER sucede lo contrario, ya que la acción de las entidades ejecutoras queda sujeta a un programa integrado de la región. En éste, las inversiones forman parte de un todo, siendo las acciones complementarias además de observar una determinada secuencia que este orientada hacia la obtención de mejores resultados conjuntos.

En los programas tradicionales, las decisiones sobre inversión se determinan por las agencias a nivel federal. El PIDER constituye un paso fundamental hacia la descentralización tanto de la toma de decisiones, ya que en la programación regional forma parte activa las autoridades locales, las estatales y las propias comunidades beneficiadas, como de la administrativa, que se ha iniciado con la descentralización financiera.

Por otra parte el PIDER tiende a que las comunidades adquieran un concepto realista de la situación que predomina en cada una de ellas, y conciencia de que solo trata de poner a su alcance algunos elementos, que únicamente serán útiles si la propia población realiza un esfuerzo, tan intenso como sea necesario para progresar, consistente por lo general en trabajar en forma eficiente.

3.3. Estructura Interna del FIDER

La organización y administración del FIDER que se bosqueja a continuación, tuvo carácter preliminar y procuró responder a la situación prevaleciente en el período 1970-76 en el funcionamiento de las dependencias del sector público. Sin embargo, el propósito de la acción del FIDER y las modalidades que este entraña, tendían a generar un proceso de cambio que a su vez afectaría los mecanismos de organización y administración inicialmente propuestos.

La organización inicial es la siguiente:

Funciona un Comité Coordinador, que preside el Director de Inversiones Públicas. Este Comité a nivel federal, se integra con funcionarios ejecutivos de cada uno de los organismos que participan en el programa.

El nombramiento de estos representantes, compete a los titulares de cada dependencia. Las reuniones ordinarias tienen lugar una vez al mes, sin menoscabo de juntas extraordinarias a que se convoca cuando existen asuntos de interés.

El papel del Comité es la toma de decisiones que se pretenden más adecuadas y fijar para el manejo y funcionamiento del programa. También se ocupa de encauzar la solución de problemas que no pueden ser resueltos a nivel de entidad federativa.

El Comité determina las regiones en que habrá de trabajarse y examina los programas específicos de cada zona para recomendar a las autoridades superiores las inversiones que con viene realizar

Con base en los trabajos del Comité, las dependencias parti cipantes elaboran sus programas de trabajo para el PIDER y se solicita la autorización del gasto correspondiente al -- Presidente de la República, por conducto de la Secretaría -- de Programación y Presupuesto (antes Secretaría de la Presi dencia). A partir de ese momento, el curso de la autori zación de las inversiones y su ejecución, sigue el procedi-- miento establecido por las leyes vigentes y que son genera-- les al ejercicio de la inversión pública.

Las tareas del Comité Coordinador, se apoyan en el Grupo -- Permanente de Trabajo. Este se integra con representantes -- de nivel técnico de todos los organismos participantes y lo preside el subdirector de inversiones públicas en el Medio-- Rural.

El grupo se reúne regularmente dos veces por semana aunque-- las sesiones son diarias cuando lo requiere el volumen de -- trabajo. El Grupo Permanente, tiene a su cargo estas funcio nes:

- a) Configuración de regiones
- b) Metodología de investigación
- c) Integración de programas
- d) Estudio y ajuste de programas
- e) Examen de transferencias

- f) Análisis de costos y sus variaciones
- g) Solución de problemas operativos
- h) Examen técnico de proyectos específicos

Con objeto de coordinar y vigilar el desarrollo de los planes regionales, se han establecido los Comités Estatales, que funcionan a nivel de entidad federativa. Estos Comités los presiden los señores gobernadores y en ellos participan los funcionarios federales de mayor rango en cada estado, así como las personas y organismos que tienen vinculación con las acciones del Programa. El Gobernador designa al Vocal Ejecutivo del Comité quien se responsabiliza de la coordinación y vigilancia de las obras y acciones comprendidas en los planes regionales.

La creación de los Comités Estatales responde al interés del Gobierno Federal por descentralizar las actividades y se considera que es un mecanismo ágil para propiciar una participación más activa de las comunidades y los municipios en la programación y ejecución de los planes del PIDER.

Los Comités Estatales se apoyan en un Grupo Técnico para realizar su trabajo. Con este objeto se han autorizado recursos financieros para cubrir los gastos de funcionamiento del equipo humano encargado de coordinar y vigilar el desarrollo de los planes regionales.

El Grupo Técnico vendría a constituir, a nivel estatal un símil del Grupo Permanente de Trabajo. Esto permite una mejor -

calendarización de la acción de las diversas dependencias, - la afinación de los mecanismos de promoción, la definición - de los sistemas operativos y la proposición de cambios adecug dos en la marcha de los planes regionales.

Ese grupo a su vez, facilitará un mejor enlace y aprovecha-- miento de los recursos técnicos disponibles en cada entidad federativa y agilizará la comunicación de los problemas que no pueden resolverse dentro de ese ámbito.

El Grupo Permanente se divide en: Supervisión, Planeación, - Estudios, Proyectos y Estadística. El área de estudios se eng carga de elaborar los estudios de diagnóstico socio-económi- co de las micro regiones.

El área de supervisión tiene a su cargo el contacto y enlace con los Comités Estatales y apoya las acciones de los voca-- les que participan en estos Comités.

Por su parte el área de Planeación, se encarga de suminis--- trar los lineamientos y directrices generales para la formu- lación de los programas en las micro regiones.

Finalmente, el área de autorización y estadística se encarga de conformar los oficios y el control de las autorizaciones.

A partir de 1975 se agregaron a los comités locales los presidentes municipales y otras autoridades de la región, como son los comisariados ejidales. Con esta modificación el comité participará más intensamente en la promoción y, por su conocimiento directo de las comunidades, se estima una participación más activa de los núcleos rurales en el proceso de desarrollo.

3.4. Criterios de Asignación de Recursos.

En el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural algunas de las Dependencias participantes desarrollan actividades que deben ejecutarse en determinadas épocas del año y en ocasiones deben preceder o suceder a otras actividades, por ello, se precisa disponer a tiempo de los fondos necesarios para realizar liquidaciones a contratistas, compra de equipo, de insumos, contratación de personal y todas las demás erogaciones involucradas en el programa.

Considerando la importancia que representa la agilización del flujo de los fondos, se impulsó en todo el país y a nivel de todas las entidades del sector público que participan en el PIDER, la descentralización financiera.

Para este objeto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sitúa directamente en las entidades federativas los recursos autorizados, los que quedan a disposición de los representantes locales de las dependencias del ejecutivo.

Con ésto se dio paso a la descentralización únicamente financiera, sin embargo, todas las demás relaciones de dependencia

tanto técnicas como administrativas exceptuando las administrativas que implica el manejo directo de los fondos en las entidades federativas, continuaron sin modificación.

La centralización permaneció en parte apoyada por la siguiente consideración, muy arraigada en el sector público: "Las diferentes Dependencias del Poder Ejecutivo son las responsables de la política nacional a seguir, dentro de sus sectores respectivos, y por lo tanto, asumen el control sobre lo que se realice dentro de sus áreas de responsabilidad, por tanto continúan ejecutando la misma labor en las actividades centralizadas que en las descentralizadas, con la única salvedad de que los compromisos monetarios inherentes a las actividades descentralizadas, serán cubiertos localmente."

Este nuevo sistema benefició a las Entidades Federativas, tanto porque se obtienen costos financieros menores, como porque las coloca en mejor posición para vigilar, a través de los Comités Estatales, que todas las acciones se inicien y terminen oportunamente.

Sin embargo, también implicó un detallado y frecuente flujo de información de los Comités Estatales hacia la Subdirección de Desarrollo Rural, relacionada tanto con los avances físicos y financieros como de la problemática dentro de sus jurisdicciones de tal manera que permitiera conocer con la periodicidad adecuada, la aplicación de las inversiones ejercidas, así como los problemas a los que se enfrentan.

No obstante, las trabas administrativas en general se mantuvieo

ron, prueba de ello es la instrucción administrativa que en -
seguida transcribimos, girada por la anterior Secretaría de la
Presidencia:

"Cuando el Programa de inversiones por alguna razón no pueda o
no deba seguir con toda exactitud, se requiere que cualquier -
alteración al mismo, ya se trate de supresiones, cambios de lo
calización, obras o adquisiciones adicionales, etc., aún cuan-
do se pretende realizarlas con fondos sobrantes, deberá ser --
aprobada previamente por la Secretaría de Programación y Presu-
puesto. (antes Secretaría de la Presidencia), que entre otras -
responsabilidades tiene la de aplicar fielmente la política de
inversiones ordenada por el señor Presidente". (SIC)

3.5. Financiamiento del Programa

Los Comités Estatales a través de sus integrantes o de las per-
sonas que éstos designen, conjuntamente con los técnicos de -
la Subdirección de Desarrollo Rural formular el Programa preli-
minar y también un calendario tentativo de actividades del año
correspondiente, que sirve de base para el calendario tentati-
vo de asignación de fondos, que también elaboran dichos comi-
tés.

Una vez aprobados los programas definitivos previa discusión -
con los representantes de las Dependencias en la ciudad de Mé-
xico, y aprobadas las inversiones respectivas, se formulan los
oficios de autorización dirigidos a la Secretaría de Hacienda-
y Crédito Público, la que canalizará los recursos en la sucur-
sal de alguna de las instituciones financieras oficiales en la
capital del Estado que corresponda, quedando a disposición de

las Dependencias participantes; dichos recursos se irán retirando mediante la expedición de cheques póliza a medida que sean requeridos.

En seguida transcribimos el mecanismo de retiro de fondos: "Los residentes de las Dependencias del Ejecutivo a cuyo cargo estén las actividades objetivo del pago, expedirán una orden de pago por la cantidad necesaria, indicando el nombre del beneficiario y manifestando su conformidad con la calidad y con la cantidad de obra, de bienes o de servicios cuyo valor se trata de liquidar".

"La orden se remitirá al vocal ejecutivo del Comité Estatal, - en la que se especificará también los conceptos que originan el pago, que se transcribirán en el cheque póliza".

"El cheque póliza deberá expedirlo el Vocal Ejecutivo y firmarlo él mismo o el funcionario designado por el Gobierno Estatal, mancomunadamente con el representante de la Dependencia del Ejecutivo interesado y será entregado al beneficiario con el original de la póliza, la que quedará en poder del banco para su contabilización. El vocal ejecutivo y el residente solicitante del pago conservarán copias del cheque póliza para sus registros".

"Todas las adquisiciones de bienes que no sean de consumo darán origen a un registro que hará el Comité Estatal en una tarjeta de inventario, en la que se anotará tanto las características y el número de clasificación que los identifiquen (este último --

también aparecerá en el bien de que se trate), como los cambios de lugar que permitan conocer su localización y la persona bajo cuya responsabilidad se encuentra.

Los programas de actividades se formulan atendiendo a las necesidades y a los recursos que se detectan a través de los estudios realizados y con la colaboración de residentes locales y particulares por lo que, a las decisiones así tomadas para el desarrollo de una acción o para la realización de una obra normalmente debe considerárseles una probabilidad muy baja de cambio. En la política esto no funcionó, porque el sector público, con algunas excepciones, en general no tiene experiencia, ni técnica, administrativa en materia de programación.

Sin embargo, en ocasiones se presentan circunstancias que inducen a introducir algunos cambios en los programas como relocalizaciones, supresión de obras y realización de obras adicionales que, aún cuando no implique un aumento en la inversión aprobada, deben ser autorizadas por la Secretaría de la Presidencia, (hoy Secretaría de Programación y Presupuesto), en forma previa a su ejecución.

Tanto las relocalizaciones como la supresión o ejecución de obras o actividades adicionales a las contenidas en los programas, aún cuando no impliquen una alternativa de la inversión total aprobada, deben ser motivo de la formulación por el Comité Estatal, de una solicitud de transferencia de fondos dirigida a la Dirección de Inversiones Públicas y, parale

lamente a ella, el residente de la Dependencia del Ejecutivo -- afectada deberá notificar a su oficina central del cambio a -- fin de que esta última manifieste su conformidad a la Dirección de Inversiones Públicas, la que de esta manera tendrá la anuecia tanto del Comité Estatal como de las Oficinas principales - de la Dependencia que corresponda.

Como las inversiones aprobadas, se supone, son la consecuen-- cia de un estudio real de las necesidades de recursos debidamen-- te jerarquizados en las comunidades dentro de una región y de - las regiones dentro de una zona, se hace imprescindible que-- brantar el equilibrio establecido, se debe observar al igual que los lineamientos ya mencionados, la regla consistente en no - transferir inversiones de una zona a otra.

Desde el punto de vista la entidad encargada de dirigir el pro-- grama de desarrollo rural, es muy importante, mantener una bue-- na supervisión de todas las actividades desarrolladas dentro del PIDER, a fin de captar con toda oportunidad las deficiencias y - los problemas que pudieran entorpecerlo.

En el caso que nos ocupa, la supervisión corre a cargo, de los-- Comités Estatales y de la Subdirección de Desarrollo Rural, y - se sugiere que abarque todos los niveles, central, estatal y lo-- cal y en todos los aspectos, técnicos, administrativos y huma-- nísticos, tanto en el gabinete como en el campo.

Se procurará con base en la anterior, de actuar con un setido - positivo, con el propósito de evitar tropiezos actuando en el - momento preciso, con espíritu de colaboración tratando de elimi

nar obstáculos que interfieran en la realización de las actividades ayudando a resolver problemas, a disminuir costos manteniendo un contacto estrecho entre sí y con los ejecutores, cuidando que todo se lleve a cabo dentro de normas de calidad --- aceptables, es decir participando activamente en la prevención y en la solución de los problemas, todo con la finalidad de conseguir el máximo de eficiencia en la inversión.

Como puede observarse, se tiene alguna idea de lo que deber ser la supervisión, pero no se sabe llevarla a cabo. La supervisión abarca desde el funcionamiento de los comités o grupos coordinadores de todos los niveles hasta los resultados obtenidos cuando las obras o las actividades se han considerado terminadas, - prolongándose esta supervisión por el tiempo que sea necesario - para estar en posibilidades de evaluar funcionamiento o el resultado de los proyectos realizados. Un aspecto importante de la supervisión, es el relativo a las relaciones y la comunicación humana toda vez que de ello dependen las demás actividades.

El resultado de la supervisión, las impresiones recibidas, los problemas detectados, las soluciones propuestas los estado de -- avance físico y financiero así como los comentarios al respecto se consignan mensualmente en reportes de los Comités Estatales a la Subdirección de Desarrollo Rural.

CAPITULO 4

DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO DE LA REGION

PIDER MESETA TARASCA

CAPITULO 4DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO DE LA REGION PIDER "MESETA TARASCA"

4.1 Características físicas.

a) Localización geográfica.

La Meseta Tarasca se localiza en el centro-oeste del estado de Michoacán, limita al norte con el municipio de Chilchota, al sur con los municipios de Gabriel Zamora y Nuevo Urecho, al Este con Erongarícuaro y Pátzcuaro, al Oeste con Peribán, al Noroeste con Zacapu, al Sureste con Villa Escalante y Ziracuaretiro, al Suroeste con Tancítaro y Peribán y al Noroeste con Los Reyes.

La micro-región 1/ comprende siete municipios -- con una extensión de 2,431 Km²., distribuidos de la siguiente manera:

Municipio	Superficie Km ²
Charapan	102
Cherán	169
Nahuatzen	362
Nvo. Parangaricutiro	431
Paracho	278
Tingambato	255
Uruapan	834
T o t a l	2,431

1/ El plan Lerma de Asistencia Técnica la clasifica como Subregión Uruapan-Cherán, de la que sólo se excluye al municipio de Tancítaro para efecto de la Micro-Región PIDER.

Los mapas 1 y 2 del apéndice cartográfico, ayudarán a localizar la zona dentro del estado y por otra parte a ubicar cada municipio dentro de la Región Pider y así tener perfecta delimitación de la zona de análisis.

La Meseta Tarasca se localiza entre los meridianos - 101° 30' y 102° 50' de longitud oeste y los paralelos 19° 10' y 19° 50' de latitud norte.

Dentro de la división económica del país, que realiza Bassols, la Región de análisis queda comprendida en la centro-occidente, que abarca "Jalisco, Aguascalientes, Colima, Michoacán y Guanajuato" *, según se puede apreciar en el Apéndice Cartográfico y estadístico, donde incluye mapa No. 3 sobre el particular.

Esta Región tiene alturas variables entre 1,610 y -- 2,379 metros sobre el nivel del mar.

Por otra parte, y teniendo en cuenta la división -- económica de Bassols, se observa que es mínima la -- población que mantiene su idioma tradicional, ésto es consecuencia de un proceso de castellanización a ultranza elevado, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

* Geografía Económica de México; Angel Bassols B; Ed. Trillas; 1975; Pág. 425.

DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION INDIGENA EN MEXICO

GRANDES REGIONES	% DE POBLACION REGIONAL	
	<u>Hablan lenguas indí- genas y Español.</u>	<u>De ellos hablan so- lo lenguas indígenas</u>
NOROESTE	1.6	0.2
NORTE	3.0	0.7
NORESTE	0.1	0.03
CENTRO OCCIDENTE	1.0	0.2
CENTRO SUR	6.5	1.5
SUR	26.1	10.1
ORIENTE	10.3	2.4
PENINSULA DE YUCATAN	48.9	7.6
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	7.8	2.1

Fuente: Geografía Económica de México; Angel Bassols Batalla; Ed. Tri

Donde la religión, representada principalmente por la iglesia católica ha propiciado, además de la sumisión del campesino al modo de producción capitalista dominante, lento pero claro proceso de extensión de las comunidades indígenas, merced al ofrecimiento de un imaginario paraíso celestial a cambio del sometimiento.

b) Orografía.

Las sierras que atraviesan esta zona, forman parte de la Sierra Volcánica Transversal, más conocida como -- Eje Neovolcánico, se caracteriza por una gran cantidad de conos volcánicos que limitan pequeñas cuencas cerradas distribuidas por toda la región.

c) Clima.

De conformidad con la clasificación del Dr. C. W. -- Thornthwaite y modificado para nuestro país por el Ing. Alfonso Contreras Arias, en relación con la humedad, el clima prevaleciente, es de tipo húmedo para Uruapan, Charapan y Tigambato, y del tipo semiseco -- para Cherán, Nahuatzen, Paracho y Nuevo Parangaricutiro. Por lo que se refiere a la clasificación determinada por la distribución estacional de la precipitación pluvial, corresponde a invierno seco para Charapan, Paracho, Tigambato y Uruapan, Otoño seco para Nahuatzen y una mezcla de los dos tipos para Nuevo Parangaricutiro y Cherán. De acuerdo con la temperatura

se observa predominio del clima templado a excepción de Charapan, donde puede incluirse el clima frío y de Nuevo Parangaricutiro y parte sur de Uruapan, en donde puede mencionarse el clima semicálido.

En general, y de conformidad con Koepfen, el clima se califica como templado moderado, lluvioso, con invierno seco no riguroso. Con una precipitación anual de 952 a 1,068 milímetros, registrándose ésta durante los meses de junio, julio, agosto, septiembre y octubre, con nubosidad promedio de 127 días, siendo los meses más cálidos mayo y junio y los más fríos diciembre y enero, presentándose heladas de noviembre a marzo y granizadas eventuales durante la temporada de lluvias. Los vientos dominantes siguen una dirección sur y suroeste.

d) Suelos

En términos generales presentan las siguientes características: (2)

Color.- Negros, cafés, amarillos y rojos, siendo el color de los suelos el que nos acerca al grado de fertilidad, mencionaremos que los oscuros nos indican buena fertilidad; los colores rojo y amarillo nos señalan un grado menor de fertilidad; el gris claro y blanco indican pobreza y por lo tanto una incapacidad para acumular materia orgánica y en consecuencia tienen poca fertilidad.

(2) Estudio gran visión del grupo de campo de C.R.B.

Textura.- Migajones limosos, arcillosos, arcillo arenosos y francos.

Estructura.- Prismática y amorfa.

Subsuelo.- Permeable localizado sobre roca basal, situada a profundidad variable de 20 centímetros a 10 metros.
P.H. 5.4 a 6.3

Nitrógeno total.- 0.23 a 0.72%

Fósforo asimilable.- 2.00 a 4.00 kilogramos por hectárea.

Es de hacer notar que existe una gran proporción de -- suelos propios para la explotación forestal y que si se cambian de uso, como ha venido sucediendo, pierden su característica fácilmente debido a la erosión ocasionada por distintos agentes.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la clasificación agrológica de los suelos de la microregión:

Municipio	Tierras de labor	Tierras c/ pastizales	Improductivas o eriales.
	(hectáreas)		
Charapan	7100	4000	8 000
Cherán	6800	3000	1 400
Nahuatzen	12900	1600	2 000
Nvo. Parangaricutiro	12600	2000	5 400
Paracho	18900	1000	5 000
Tingambato	16200	--	2 200
Uruapan	<u>38900</u>	<u>5700</u>	<u>6 600</u>
T o t a l :	113400	17300	30 600

e) Hidrología

A causa de su naturaleza volcánica y suelo permeable, - carece de corrientes superficiales, a excepción de Nuevo Parangaricutiro, Tingambato y Uruapan, cuyos beneficios solo alcanzan a pocas comunidades de los municipios del área de trabajo. Excepcionalmente algunas comunidades -- cuentan con pequeños manantiales, tal es el caso de: --- Arantepacua, Cheran, Nautzen y Ocumicho; la mayoría de los pueblos no tienen agua potable suficiente para satisfaccion de sus necesidades, por lo cual se estima que esta carencia limita en elto grado el desarrollo de la región. Tradicionalmente el problema que representa la falta de agua, se ha venido resolviendo mediante la cons--- trucción de aljibes, norias y con aprovechamientos rústicos de los pequeños manantiales.

f) Vegetación

Predomina el bosque de pino y encino, con otras especies como oyameles, madroños, tejocotes silvestres, etc., con una área de 178,040 hectáreas y en la que se incluyen -- grandes extensiones de matorral-pastizal, propios de la Mesa Central, apareciendo hacia el borde sur el matorral tropical de las zonas calientes. La distribución de la - superficie arbolada en el área delimitada se señala en - el siguiente cuadro:

<u>Municipio</u>	<u>Superficie arbolada Has.</u>
Charapan	21,600
Cherán	19,480
Nahuatzen	26,440
Nuevo Parangaricutiro	31,000
Paracho	24,480
Tingambato	17,760
Uruapan	<u>37,280</u>
T o t a l :-	178,040

4.2 Actividades Productivas.

4.2.1 Agricultura

La actividad económica fundamental de los pobladores de la Región Pider "MESETA TARASCA" es la agricultura de temporal, misma que se realiza en 113,400 hectáreas, de las cuales 79,380 se dedican al cultivo de maíz bajo condiciones de temporal, siguiéndose el atavismo de sembrarlo "año y vez".

También se siembra frijol asociado al maíz, trigo, avena, cebada, janamargo, alfalfa, - papa, zanahoria, col, tomate, jitomate, haba y garbanzo.

En general, la producción agrícola se caracteriza por sus bajos rendimientos.

Procedimientos de siembra.

En el área dedicada al cultivo de maíz se siguen prácticas tradicionales, consistentes - en barbecho, cruzá, siembra, primera y segunda escardada, deshierbe a mano "despunte", y cosecha.

El monocultivo (con maíz), el desconocimiento de las prácticas de conservación del suelo, el incremento de las plagas, han influido sobre los rendimientos, estimándose que éstos son inferiores a los 1000 kilogramos por hectárea calificándose, en el mejor de los casos, a la agricultura de la región como una agricultura de subsistencia.

Aplicación de insumos químicos.

Solo en las áreas de riego, que son muy limitadas, se aplican fertilizantes e insecticidas, el área de temporal recibió a partir de 1974 un fuerte impulso debido a la acción del Programa de Desarrollo Rural para la Meseta Tarasca, habiéndose tecnificado, por primera vez 600 hectáreas de maíz, propiedad de 400 campesinos -- quienes además de recibir asesoría técnica fueron dotados de gallinaza, fertilizante nitrogenados, fosforados e insecticidas, estimándose que por este concepto los incrementos en la producción serán hasta de un 100% en el área citada.

4.2.2. Silvicultura

Tanto en la región tarasca, como en la micro-región, el bosque es y ha sido explotado en forma inadecuada, la tala inmoderada, el pas-

toreo irracional, la acción de plagas (defoliador y descortezador) y los incendios, evidencian un panorama muy difícil en la actividad silvícola, si no se modifican los sistemas actuales de explotación y conservación del bosque, con métodos más racionales y técnicos, que sienten las bases para la conservación de este importante recurso. Cabe señalar que el Gobierno del Estado de Michoacán a través de las unidades de Ordenación Forestal y de la empresa Productos Forestales de Michoacán, S.A., inicia ya acciones concretas para encausar en debida forma el aprovechamiento de los bosques.

Las especies que prevalecen en esta región, son el pino, encino, oyamel, entre otros, los cuales absorben una superficie forestal de 178 040 hectáreas, distribuidas de la siguiente manera:

<u>MUNICIPIO</u>	<u>HECTAREAS</u>
Charapam	21,600
Cheram	19 480
Nahuatzem	26,440
Nuevo Parangaricutiro	31,000
Paracho	24,480
Tingambato	17,760
Uruapan	37,280
TOTAL	178,040

Del total se consideran 105,400 como comercia-
bles y 72,460 de bosque no comercial.

4.2.3 Fruticultura

Dentro del área que se describe se pueden en-
contrar diseminadas las siguientes especies -
frutícolas: aguacate, durazno, peral, ciruelo,
manzano, membrillo, tejocote, capulín, higuera,
nogal, chabacano, plátano, mango, zapote, gua-
yabo, naranjo, limón, níspero, chirimoya, lima,
y granado. Ecológicamente la Meseta Tarasca -
favorece el desarrollo de las especies caduci-
folias (durazno, peral, ciruela, etc.). En
las estribaciones de la Meseta se localizan -
plantaciones importantes de aguacate en las -
pocas áreas que disponen de riego.

4.2.4. Ganadería.

En el área de trabajo delimitada existen aproximadamente 72,151 cabezas de ganado con un valor estimado de 62.8 millones de pesos clasificados por especies de la siguiente manera:

Municipio	POBLACION GANADERA (1974) 3/			
	Bovino	Ovinos	Porcinos	Equinos
Charapan	1762	5500	1040	2025
Cherán	200	-	250	200
Nahuatzen	4793	7615	4296	3238
Nvo. Parangaricutiro	6210	-	1020	639
Paracho	3216	7853	2617	3810
Tingambato	3300	4050	630	930
Uruapan	3457	1760	715	1025
T o t a l :-	22938	26778	10568	11867
Valor aproximado (en millones de pesos)	45.9	5.4	3.2	8.3

- a. Bovinos.- En su gran mayoría son criollos y el mejoramiento que a la fecha se ha realizado, ha sido mediante el sistema de encaste o cruza absorbente, interviniendo para ello, sementales de la raza HOLSTEIN principalmente, y en menor grado CEBU y CHAROLAIS.
- b. Porcinos.- Básicamente son cerdos corrientes, sin embargo, en algunos lugares se ha venido realizando un mejoramiento, siguiendo el método anteriormente citado con las razas YOSKSHIRE, HAMSHIRE y DUROC JERSEY.

1/ La información que se maneja en este capítulo fue obtenida de un estudio de Diagnóstico Socioeconómico elaborado por el grupo de trabajo de Comisión del Río Balsas que inició actividades dentro del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural.

- c. Ovinos.- Casi en su totalidad es ganado criollo, habiéndose intentado en alguna ocasión, un mejoramiento con la raza RAMBOUILLET, el cual no pudo prosperar.
- d. Equinos.- En algunos lugares especialmente en el municipio de Nahuatzen, se encuentran caballos y cruza del tipo CHARRO MEXICANO, siendo el resto criollo en su totalidad.
- e. Aves.- Se pueden considerar como una mezcla de razas, en la que se observa la influencia de la raza RHODEISLAND.
- f. Apicultura.- El panorama apícola en la Meseta Tarasca anterior a los trabajos del Programa de Desarrollo Rural, revestía las características siguientes hasta 1973: Se había dado poca importancia a la apicultura moderna, aunque había algunas colmenas rústicas en distintas comunidades y también algunas modernas mal atendidas, no obstante existir condiciones propicias para esta actividad, a excepción de la cabecera municipal de Uruapan, en la que hay saturación de apiarios modernos, - los cuales sí reciben la debida atención.
A pesar de la estación invernal, los apiarios - pueden producir en forma económica.
En la primavera, verano y otoño hay una abundante flora melífera. Bajo estas condiciones y a partir del mes de diciembre de 1973, el Programa de De-

sarrollo para la Meseta Tarasca, ha establecido los apiarios demostrativos, cuyo número de colmenas inicialmente era de 188, para 1975 se contaba con 1137

4.2.5 Industrias.

Las industrias existentes, antes del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, se limitaban a algunos molinos de nixtamal, talleres de aserrío para madera y artesanales donde se ocupa un mínimo de personas; la actividad industrial continúa siendo incapaz de absorber la mano de obra existente en la micro-región. Lo que lleva a plantear un desarrollo casi nulo de las fuerzas productivas y a mantener a gran parte de la población subocupada y desocupada teniendo por una parte un proceso de pauperización en algunos, mientras que en otros la total pauperización.

4.2.6 Comercialización

a) Agricultura.

La comercialización de los productos agrícolas se realiza en las principales ciudades de la región, siguiendo canales de distribución desventajosos para el campesino por la presencia de numerosos intermediarios, comenzando con los caciques comerciantes locales, por lo cual gran parte de la población, por su situación precaria está obligada a vender al tiempo y a precios irrisorios, con lo que se da una extracción sistemática y cuan

tiosa de plusvalía al campesino que va a parar a manos de los comerciantes.

b) Ganadería.

Los productos pecuarios son realizados a precios bajos, por la misma situación económico-social - del campesino, ya que para cualquier imprevisto, la única manera de solventar el problema que se presenta es realizando sus cabezas de ganado a un precio muy inferior al normal, aunado a lo anterior la fineza y amentación de estos animales que sirven como complemento para la subsistencia del campesino, se encuentra en entredicho, ya -- que el ganado la mayoría de las veces es criollo y subalimentado.

c) Artesanías.

El artesano maquila para tiendas de las ciudades más importantes de la Región como son Uruapan, - Paracho, donde les pagan precios irrisorios por sus productos.

d) Fruticultura.

En fruticultura la situación es más difícil, por que tienen que desplazarse en forma individual - a los centros de consumo más importantes en donde tienen que competir con establecimientos en - forma, o bien vender sus cosechas a precios muy bajos. En términos generales en los canales de - distribución utilizados, siempre está presente el intermediario o el cacique local.

4.3 Recursos Humanos.

4.3.1 Población.

a) Población total.

La población total que albergan los siete Municipios que integran la región es de 166,656 habitantes, de los cuales el 69.5% se considera urbana - y el 30.5% restante rural, cabe señalar que el Municipio de Uruapan con 82,667 habitantes en el medio urbano absorbe el 71.4% del total urbano de la región.

b) Población urbana y rural por Municipios.

La distribución de la población por Municipios - por lo que se refiere a su carácter de urbana y rural es la siguiente:

Municipios	URBANA		RURAL	
	HAB.	%	HAB.	%
Región	115.801	69.5	50.867	30.5
Charapan	3,299	38.1	5,360	61.9
Cherón	7,793	76.1	2,446	23.9
Nahuatzen	4,531	33.9	8,839	66.1
Nvo. Parangaricutiro	4,689	71.3	1,892	28.7
Paracho	9,352	50.0	9,352	50.0
Tingambato	3,460	53.5	3,006	46.5
Uruapan	82,677	80.5	19,972	19.5

Teniendo un ligero predominio como se puede observar, la población urbano sobre la rural, destacan Uruapan a la que podríamos considerar como una gran ciudad dentro de la región.

c) Población por atender.

Conforme a lo política del Programa de Inversiones Públicos para el Desarrollo Rural (PIDER) de aten-

der comunidades menores de 3,000 habitantes, se tiene la siguiente clasificación por tamaño de las localidades:

<u>Tamaño de las Localidades</u>	<u>Número de Localidades</u>	<u>Población</u>
300 a 499 Hab.	9	3,026
500 a 999 Hab.	5	3,672
1000 a 3000 Hab.	<u>24</u>	<u>48,859</u>
SUMA:	38	55,557
	===	=====

d) Población económicamente activa.

La población económicamente activa comprende el 31% de la total. El 49% se ocupa en el sector agropecuario, el 21% en el sector industrial y el 30% en servicios, teniendo un predominio del sector primario sobre los demás tanto en población como en pauperización y miseria, donde el Municipio de Cherán es un ejemplo de lo anterior.

4.3.2 Niveles de Ingreso.

Los niveles de ingreso aparecen en el siguiente cuadro:

<u>Niveles de ingreso mensual</u>	<u>% del total</u>
De 100.00 a 400.00	32
400.00 600.00	30
600.00 800.00	24
800.00 1,000.00	8
1,000.00 1,500.00	4
1,500.00 4,000.00	1.5
4,000.00 en adelante	0.5

Como puede observarse el 86% de la población con ingresos percibe menos de \$800.00 mensuales, lo cual es indicador del grado de marginación económica y social existente en la región.

Los niveles de ingreso menores se localizan en los sectores primarios y secundarios, los niveles más altos corresponden a servicios.

En la agricultura, estos ingresos los obtienen en el tiempo que dura la labor (110 días aproximadamente), los demás meses del año, desarrollan lo que se puede llamar una actividad secundaria, tal como desempeñar trabajos de albañilería y carpintería por ejemplo, que les sirve para llegarse otros ingresos adicionales o bien, emigran a otras zonas donde también realizan actividades agrícolas (cosechas en la tierra caliente), que representarán el complemento necesario para la subsistencia, hay que tener en cuenta que el salario obtenido durante el lapso migratorio va convirtiéndose en el principal sostén de la familia.

4.3.3 Infraestructura Económica y Social.

Como ya se asentó con anterioridad la agricultura de temporal es la actividad económica más importante en la región, tanto por el número de personas que se dedican a ella como por el valor de la producción, por lo tanto la infraestructura existente está determinada por este hecho económico, y fundamentalmente por la omisión de instituciones gubernamentales o tomar en cuenta a este tipo de zonas pauperizadas que son

las que necesitan prioridad a las peticiones de créditos, insumos y fertilizantes, seguridad social y educativa, lo cual les es negado para mantener su condición social y explotarlos sin consecuencia alguna.

a) Estructura de la tenencia de la tierra.

La tenencia formal de la tierra es predominantemente de régimen comunal, le sigue en importancia la ejidal y por último la pequeña propiedad; sin embargo la realidad social y económica generalizada en el campo mexicano, indica que la propiedad comunal prácticamente no existe y ha sido sustituido por la división en predios que funcionan como pequeñas propiedades, el proceso de atomización de la tierra, va adquiriendo un ritmo muy dinámico dentro de la zona de análisis.

El acopio anárquico de tierras y la enajenación de las mismas, ha propiciado la existencia de zonas en litigio, entre particulares, comunidades y ejidos, problema que año con año ocasiona muertes entre los litigantes, como es el poblado de Tanaca perteneciente al Municipio de Cherán, donde la Secretaría de la Reforma Agraria, cuenta con el oficio 2494 del 16 de octubre de 1940 para la solución de un conflicto de linderos con San Francisco de Acahuen, éste es uno de los casos clásicos en donde el burocratismo de diversas dependencias lleva a, después de 35 años no resolver este problema.

Al margen de las leyes, ha habido comercialización ilícita de terrenos, propiciándose el minifundio - muy perjudicial para cualquier programa de desarrollo.

b) Crédito.

El crédito es otorgado por el Banco de Crédito Rural, S.A. y algunos Bancos Privados, bajo condiciones inaccesibles para los campesinos de la Región, especialmente para los comuneros que normalmente - carecen de solvencia económica. Con recursos del - PIDER en 1974 se auxilió a 420 campesinos de 30 diferentes comunidades en 659 hectáreas ocupadas con el cultivo del maíz.

C A P I T U L O 5

ANALISIS DEL PROGRAMA DE INVERSIONES
PUBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL EN
LA "MESETA TARASCA".

5.-ANALISIS DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL EN LA "MESETA TARASCA".

5.1 PROMOCION DEL PROGRAMA DE DESARRO RURAL.

Como ya se mencionó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, ^{1/} formuló un diagnóstico socio-económico por micro-región encaminado a determinar el grado de desarrollo de las comunidades campesinas, - conocer la distribución del poder, y evaluar los recursos naturales susceptibles de aprovechamiento económico; entre los indicadores que se conocieron, se encuentran: una excesiva concentración de la riqueza, el ingreso y - el poder político, el paternalismo deformador de las - - fuerzas sociales campesinas que había caracterizado a -- los programas gubernamentales llevado a cabo en la micro-región, la actividad dominante es la agricultura, se emprendieron programas orientados a mejorar la productividad como es el caso de las "Parcelas Demostrativas" para inducir cambios en las prácticas culturales tradicionales. Para lo anterior fue necesaria la participación de personal técnico con experiencia en estas actividades para difundir las diversas técnicas agropecuarias adecuadas, así como de insumos tales como fertilizantes, fungicidas, herbicidas, así como la ampliación de cultivos que pudieran adaptarse a las condiciones ecológicas de la -- región.

^{1/} Actualmente 1982. Programa Integral para el Desarrollo Rural.

Por otra parte, fue tarea prioritaria, la identificación de productores como sujetos de crédito para la obtención de los financiamientos necesarios para impulsar el proceso productivo así como para lograr la comercialización en grupo, que les permitiera obtener mejores precios en el mercado. En lo que respecta al aspecto social, el PIDER se plantea la organización de una serie de actividades que estarán encaminadas al mejoramiento de la vivienda rural, la educación y la salud pública.

Partiendo del análisis de los objetivos del PIDER, la elaboración de los proyectos específicos ha tomado las siguientes bases de programación:

- a) La de aumentar la productividad mediante el aprovechamiento total tanto de la fuerza de trabajo como de los recursos naturales, así como la diversificación de la producción.
- b) Propiciar el trabajo comunal dentro de la región.
- c) Equilibrar la condición económica de la población mediante la elaboración de un programa con una proyección social.

Es claro que las actividades estarán encaminadas en forma primordial al sector agropecuario, pero también hay que hacer énfasis en la introducción de infraestructura

tal como agua, caminos, y en sí recursos que serán indispensables para la ejecución de los programas.

Por lo tanto, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural clasifica los programas que se encaminan a alcanzar los objetivos planteados anteriormente, como sigue:

- A) Programas Productivos
- B) Programas de Apoyo
- C) Programad de Beneficio Social

5.2 PROGRAMAS PRODUCTIVOS

En lo que respecta a los programas productivos, el problema de la baja productividad consecuencia de una fertilidad escasa de la tierra tanto en condiciones naturales, (excesiva permeabilidad de los terrenos) como por la mínima tecnología utilizada y la explotación de la fuerza del trabajo llego a ser uno de los problemas principales a resolver siendo prioritario el que se refiere al cultivo del maíz, cultivo que es esencial en la alimentación de los habitantes de la "MESETA TARASCA". Para este objeto se impulsaron programas que comprendían la dotación de insumos para la producción como fertilizantes, fungicidas y en general los elementos necesarios para el control de plagas y enfermedades. Un papel relevante lo jugó la asistencia técnica en su condición de orientar al campesino sobre el uso de insumos, maquinaria, y sobre todo de convencerlo de la explotación racional de sus cultivos mediante mejores -

técnicas, que en primera y última instancia trae el aumento de la producción. Para lo anterior la creación de parcelas demostrativas fue un factor importante, siendo en 1974 un total de 146 con diversos cultivos tales como -- frijol, chícharo, trigo, avena y cebada, lo cual sirve como plataforma para la inversión de 1975-1978, que cubrió alrededor de 5200 Has. de la región de estudio.

La introducción de maquinaria dentro de la "ZONA TARASCA" obedeció, al igual que insumos, a la formación de pequeñas unidades de producción que estuvieran integradas por alrededor de 20 personas, lo cual hacía de éstos, grupos solventes para cualquier tipo de crédito exterior, así como procurar la respuesta social organizada a las inversiones canalizadas vía PIDER. El costo de cada unidad de producción fue alrededor de \$ 500,000.00 y se crearon 17, de las cuales 5 se encuentran en el municipio de Nahuatzen-Sevina, San Isidro, Turicuaró, 2a. Mohonera, Comachuen.

Siguiendo con el aspecto productivo se crearon 24 lotes en 1974, con semillas mejoradas para observar su adaptación a la región, tal es el caso de las variedades del maíz como la H-30; H-32; H-129; Frijol Bayo 107, Amari--llo-154, Negro-150; Trigo-Potam 5-70, Jaizal 66, Bajío 5-67, por mencionar algunos. El valor por lote fluctuó entre los \$7 300.00 que incluyen insumos y equipos. Con este programa se buscaron variedades que superaran en rendimiento a las criollas regionales, y que permitieran elevar la producción.

El cultivo de plantas forrajeras, como de su conservación, son consideradas como factores muy importantes -- en el renglón de la alimentación del ganado, por ésto, la institución creó en 1974, 39 áreas de cultivos comunales con diversos forrajes tales como la cebada, jangamargo, remolacha, que se fueron implementando en el -- curso de 1975-1978, para desarrollar el importante aspecto pecuario que representa para la región un complemento en la alimentación.

La instalación de huertos frutícolas fue de 12 para -- 1974, que se repartieron en comunidades como huertos familiares pretendiéndose orientar con lo anterior al -- campesino a el uso de superficies adecuadas, con una técnica e implementos de labor modernos, quedando implícito el uso de insumos y fertilizantes que combaten diversas plagas e incrementan la producción. Las especies propagadas fueron Durazno-Comonfort, Ciruelo-Sta. Rosa, Real Kieffer, Manzano-Golden Deliciosus, entre otros. El valor de cada huerto se estimó en \$44,500.00 y se establecieron entre otras comunidades, en Ocumicho, Tanaco, La Mohonera, Cheranatzicurin, Unipicho, -- Tiamba. A los campesinos interesados el PIDER los propone dos cuestiones: el que aporten su fuerza de trabajo y el 20% del producto total con el fin de incrementar este proyecto a otras comunidades.

Durante 1975-1978 tomando en consideración lo realizado durante 1974, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural estableció diversos módulos con una superficie de 10 Has. quedando dividido cada módulo como sigue: Ciruelo y Durazno 3 Has. cada uno, Manzana y Pera 2 Has., lo cual daba una mayor consistencia a estos cultivos, tal es el caso de Paracho, Tingambato, Uruapan donde durante 1977 y 78 se crearon dichos módulos.

La inversión para estos programas fue la siguiente:

INVERSION PARA FOMENTO AGRICOLA EN 1975-78 (miles de pesos)

CONCEPTO	A 1975	Ñ 1976	O S 1977	1978	TOTAL
Invest. Agrícola	359.9	430.8	376.5	377.7	1580.9
Fertilización en Areas de TEMPORAL	1880.8	2334.4	1659.6	1336.0	7260.8
Unidades Agrícolas Mecanizadas	848.2	3060.0	2550.0	2040.0	8498.2
Unidades Frutícolas	184.6		1020.0	1530.0	2734.6
Vivero Frutícola		510.6	510.6	510.6	1531.8
Aprov. Forrajero		374.0	56.1	56.1	486.2

Del cuadro anterior se desprende un aspecto muy importante, el monto de inversión para mecanización y fertilización absorbe el 71% del total, con lo cual se concretó la prioridad otorgada por PIDER al incremento de la productividad de cultivos básicos en la "ZONA TARASCA".

Los municipios que absorbieron la inversión fueron los siguientes:

DISTRIBUCION DE LA INVERSION DENTRO DE LA "ZONA TARASCA". PROGRAMA DE MECANIZACION 1975-78.

MUNICIPIO	MONTO DE INVERSION (MILES DE PESOS)
Charapan	1,441.1
Nahuatzen	2,454.1
Paracho	2,040.0
Tingambato	510.0
Uruapan	2,040.0

FERTILIZACION REALIZADA DENTRO DE LA "ZONA TARASCA" -
1975-1978.

MUNICIPIO	MONTO DE INVERSION (MILES DE PESOS)
Charapan	657.1
Cheran	216.5
Nahuatzen	1,249.6
Nuevo Parangaricutiro	466.4
Paracho	1,453.1
Tingambato	483.4
Uruapan	2,546.8

Por lo que respecta al programa pecuario, éste abarca toda una serie de factores, tales como la apicultura, sanidad animal, mejoramiento y desarrollo tanto ovino, porcino, bovino como avícola y cunícola. Este programa tiene una gran importancia para la región, toda vez -- que cuenta con alrededor de 56,000 unidades de pobla--

ción pecuaria, por lo cual el PIDER se planteó la necesidad de establecer un control sanitario a nivel prioritario, para dar respuesta a la alimentación raquíctica - predominante, la cual hace presa al ganado de diversas enfermedades, aunado a lo antes expuesto, se pretende - encauzar a los campesinos a seguir una serie de actividades que tiendan a erradicar al máximo posible las diversas enfermedades mediante vacunas oportunas y adecuadas.

La introducción de razas tales como HOLSTEIN - en el caso del bovino-, de SUFFOLK, HAMPSHIRE -en ovino- conlleva a un mejoramiento del ganado. Asimismo, cabe mencionar que la explotación lechera es llevada sin ninguna programación ni técnica de reproducción para mejorar las razas y aumentar la producción, en 1977 la región contaba con alrededor de 23,000 cabezas de ganado bovina principalmente criollo y en mínima escala CEBU, CHAROLAIS y SUIZO, pero sin estar encaminadas hacia la producción para el mercado. El programa pecuario promovido por el PIDER, establece tres pequeños establos lecheros, en San Felipe, La Mohonera y Nuevo Zirostro, -- pertenecientes a los municipios de Charapan, Nauchtzen y Uruapan respectivamente.

El programa de fomento pecuario pretende al igual que los anteriores, el desarrollo y mejoramiento porcino, -- tanto para evitar las enfermedades más comunes como lo son la Colera Porcina, Septicemia Hemorrágica, además --

de problemas parasitales como el piojo y sarna a nivel externo y a interno la Ascariases y Cistercosis que -- afectan a la población al servir de alimento.

Asímismo se pretende influir directamente en el mejoramiento de la mayoría de los cerdos existentes y de una manera indirecta en los otros aspectos ya mencionados. Para ello se introducen en 1974, 40 sementales de las razas DUROC, JERSEY, HAMPSHIRE, y YORK-SHIRE, en comunidades aptas para esta explotación tal como Nuevo Parangaricutiro. La engorda y por lo tanto la venta del cerdo en el mercado, es otro factor importante en donde el PIDER trata de mostrar los beneficios que se obtienen cuando se realizan técnicamente todos los trabajos inherentes a una explotación de engorda de cerdos.

También se promovieron proyectos apícolas, cunícolas y avícolas, aunque en menor escala y principalmente como complemento a la alimentación básica de la población de la "Meseta Tarasca".

En lo que respecta a la avicultura se crearon nueve granjas en los Municipios de Charapan, Nahuatzen, Paracho y Uruapan donde las condiciones eran más favorables. La cunicultura es una actividad que no se ha introducido a fondo en la región, sin embargo se crearon cinco granjas, cuatro de ellas en Uruapan y una en Charapan, permitiendo obtener utilidades a corto plazo -- con inversiones mínimas.

La inversión realizada por el programa pecuario fue la siguiente:

INVERSION DE PIDER PARA EL DESARROLLO PECUARIO -- -1975-1978-		
CONCEPTO	MONTO DE INVERSION (Miles de Pesos)	%
T O T A L	6,132.0	100
FOMENTO BOVINO	915.0	14.92
FOMENTO PORCINO	1,357.5	22.14
FOMENTO AVICOLA	1,938.6	31.62
FOMENTO APICOLA	332.1	5.41
FOMENTO CUNICOLA	1,588.8	25.91

5.3 PROGRAMAS DE APOYO

Se identifican como programas de apoyo, aquellos que --coadyuvan al desarrollo de la actividad productiva, --tanto los que se refieren a la organización y distribución de la producción, como las obras de infraestructura y equipamiento que las favorece. Asimismo se comprende en este grupo de programas la investigación y la capacitación, para la producción.

Para el mejoramiento de la productividad agrícola, se implementó una área de investigación que comprende análisis de fertilidad de suelos, introducción de insumos y nuevos cultivos. Por lo que se refiere al aspecto pecuario, se promovió el programa de sanidad animal manteniendo campañas de vacunación permanentes y de asis-

tencia técnica al campesinado para un mejor manejo - del ganado, así como extender esta producción a los municipios con más viabilidad con el fin de crear ex plotaciones intensivas.

El programa de organización y capacitación campesina tiende a la integración de la fuerza de trabajo y a mejorar la capacidad autosugestiva de los grupos de campesinos organizados para la producción.

Un aspecto importante que aborda el PIDER como programa de apoyo a la producción, es el que se refiere a la capacitación del campesino para la comercialización de sus productos. La inversión de PIDER para el programa de apoyos es el que a continuación se enuncia:

INVERSION DESTINADA POR PIDER AL PROGRAMA DE APOYO
1975-1978

CONCEPTO	MONTO-MILES DE PESOS	%
T O T A L	<u>40,467.8</u>	<u>100.0</u>
CAMINOS Y OBRAS PUBLICAS	16,957.2	41.91
COMERCIALIZACION	2,612.6	6.45
ASISTENCIA TECNICA PECUARIA	5,632.7	13.92
ASISTENCIA TECNICA AGRICOLA	4,718.9	11.66
MEJORAMIENTO DEL HOGAR RURAL	2,162.1	5.34
ASISTENCIA TECNICA FRUTICOLA	676.7	1.67
COORDINACION DE PROGRAMAS	5,707.6	14.11
ESTUDIOS	2,000.0	4.94

Cabe señalar que el programa de Apoyo más importante en la micro-región de la Meseta Tarasca es el que se refiere a Caminos y Obras Públicas que absorbe el 41% del grupo.;

5.4 PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL.

Por último los programas de beneficio social se concentran en tres rubros, la introducción de agua potable a comunidades que no cuentan con este servicio, concentrándose la inversión en Nuevo Parangaricutiro y Uruapan.

La construcción de escuelas, que forman parte importante del grupo de programas de beneficio social, toda vez que la demanda supera al número de aulas existentes, -- además, la lejanía y el hecho de no contar en algunas -- escuelas con el sexto año de primaria, hace que un número cada vez mayor no la termine por estar retirada la -- escuela donde podría completar la instrucción primaria. Por ello el PIDER se dedicó a construir aulas en escuelas que carecieran de la primaria completa, así como a la renovación de aquellas que se encontraban muy deterioradas.

El problema de la salud en la región es grave, ya que -- la "ZONA TARASCA" solo tiene asistencia médica en las -- cabeceras municipales, la cual es mínima, y no llega a -- las comunidades campesinas. Los servicios médicos que -- otorga la Secretaría de Salubridad y Asistencia en la -- región, cubren una parte muy reducida de la población.

Teniendo en cuenta esta situación PIDER implementa un programa de asistencia Médico-Dental por medio de unidades médicas móviles equipadas por "Unidad" cuando - menos 30 comunidades rurales mediante rutas pre-establecidas.

La inversión destinada al programa de beneficio social fue lo siguiente:

DESCRIPCION DE LA INVERSION PARA EL PROYECTO DE BENEFICIO SOCIAL -1975-1978-

CONCEPTO	MONTO-MILES DE PESOS	%
T O T A L	<u>31,327.5</u>	<u>100</u>
AGUA POTABLE	23,032.1	73.52
UNIDADES MEDICAS MOVILES	2,820.4	9.00
CONSTRUCCION DE AULAS	5,475.0	17.48

Lo expuesto en este capítulo analiza los diversos programas y montos de inversión que el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural canaliza en - el período 1975-78 a la micro-región "MESETA TARASCA".

CAPITULO 6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPITULO 6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

6.1 CONCLUSIONES

6.1.1 Primera etapa del Programa

En su fase inicial el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural se orientó principalmente a la realización de obras de infraestructura (agua potable y energía eléctrica), a proporcionar asesoría técnica en las actividades agropecuarias y excepcionalmente a implementar proyectos productivos.

6.1.2 Trascendencia del Programa en la Región.

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural cumplió con uno de los objetivos para los que -- fue concebido por el Estado Mexicano, como es de haber contribuido a dotar de infraestructura básica a comunidades rurales marginadas, así como a modernizar algunas de las actividades productivas tradicionales, en el caso que nos ocupa en la Meseta Tarasca; sin embargo, no se logro mejorar el nivel de vida de sus pobladores, toda vez que, la estructura de producción y distribución no fue modificada y se mantuvo el caciquismo local, vinculado a la estructura de poder capitalista-dominante. Estos resultados se explican, en parte, por la omisión gubernamental de no vincular los proyectos-productivos a un sistema Estatal de producción y distribución que los apoyara o impulsara frente al sistema -- de economía de mercado que domina en nuestro país.

6.1.3 El Burocratismo en el Programa.

Como ocurre con la mayor parte de los programas de desarrollo rural en América Latina, la oligarquía nativa ampliamente distribuida en puestos de dirección gubernamental constituye un valladar a los programas de desarrollo que tienen un alto contenido social y político, toda vez que, independientemente de su formación profesional en la orientación y ejecución de decisiones importantes, restringen la profundidad social y política de los programas y los supeditan a los intereses económicos prevalecientes. Por otra parte, - el incipiente desarrollo en la capacitación de recursos humanos para programas de desarrollo rural, aunado a la falta de participación campesina en la dirección y orientación de los programas de desarrollo rural, conforman un panorama de ineficiencia y elevado burocratismo en la dirección, ejecución y administración de los programas de desarrollo rural, característico en los países en vías de desarrollo.

6.1.4 La Organización Política Campesina

La incipiente organización política campesina y su mediatización por parte del Estado, impide un apoyo organizado a los programas para profundizar en su trascendencia económica y social, por lo cual se ven reducidas a una acción reformista de modernización de la actividad productiva sin lograr alguna retención importante para las comunidades rurales del excedente económico generado.

Por otro lado, y toda vez que la población indígena es dominante en la región, se enfrentan problemas de comunicación, en virtud de que los programas de orientación pretendidamente indigenista, no han respetado los valores culturales de las comunidades indígenas, y en cambio se han dedicado a destruirlos bajo la -- pretensión de una castellanización a ultranza, que -- solo ha servida al gran capital para mantenerlos como fuente de reserva de fuerza de trabajo, lo cual co-- rrobora al conocer las precarias condiciones de vida de dichas comunidades y la gran limitación de recursos naturales de las regiones hacia las cuales los -- ha expulsado el sistema capitalista.

6.1.5 Algunos resultados del Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)

En 1980 el PIDER operaba en 121 micro-regiones ubicadas en las 31 entidades federativas, realizando -- obras y programas de servicio en 8,500 localidades con población entre 200 y 3,000 habitantes. En dichas -- localidades se ha beneficiado de alguna manera a cerca de 6 millones 500 mil personas.

Para el ejercicio del PIDER en 1980 se habían autorizado 8,350.0 millones de pesos, de los cuales 3,638.3 millones de pesos se habían destinado para el inicio y continuación de 4,210 proyectos directamente productivos, según un informe del PIDER para el Sistema -- Alimentario Mexicano SAM

En cuanto a recursos humanos asignados al desarrollo rural, el PIDER financiaba un total de 3,728 promotores y extensionistas, de los cuales 1,300 atendían - la extensión agrícola, el fomento pecuario y el desarrollo frutícola a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; 1,303 eran promotores - de la organización y capacitación campesina a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria; y 1,125 eran promotores del programa de alimentación rural, a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

6.2. RECOMENDACIONES

6.2.1 La participación de los campesinos.

Los programas de desarrollo rural en los países en vías de desarrollo, fracasan o se desvían de sus objetivos sociales, fundamentalmente porque los campesinos objeto de dichos programas no participan en la formulación y ejecución de los mismos, por lo cual resulta en la práctica que las obras o proyectos de servicios no son aceptados por las comunidades, especialmente en zonas indígenas, y pronto caen en la obsolescencia y el abandono, por lo tanto, es recomendable que, a partir de una concepción técnica general orientada a mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los habitantes del medio rural, se contemple en sus políticas de promoción y operación la intervención de los campesinos.

6.2.2 El impacto Económico de los Programas de Desarrollo Rural.

En el marco de una economía capitalista dependiente y a la luz del carácter reformista que por lo general tienen los programas de desarrollo rural en los países en vías de desarrollo, resulta utópico el planteamiento que adoptan como objetivo general de "...lograr el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales...", toda vez que, cualquier eventual mejoramiento de la productividad es absorbido -

por la economía de mercado a través de una permanente relación desigual de intercambio con los otros -- sectores de la economía, por lo cual, es recomendable que se procure vincular los proyectos productivos a un sistema de suministro de insumos y distribución de productos donde la intervención del Estado, favorezca la retención en las comunidades rurales del -- excedente económico generado. Asimismo, es recomendable que el tamaño y horizonte económico de los proyectos guarde relación con las características socio económicas de una demanda local o regional, con el fin de procurar un mayor impacto económico de los es casos recursos de capital de que se dispone en una - economía dependiente.

6.2.3 La Administración y la Tecnocracia en los Programas de Desarrollo Rural.

Un problema importante que enfrentan los programas de desarrollo rural, es el relativo a la ineficiencia de los recursos humanos encargados de administrar y operar los programas, lo cual se manifiesta, por una parte, en complicados sistemas burocráticos de gestión y asignación de recursos humanos y materiales, que tornan ineficientes, e inoportunos un número considerable de proyectos productivos, más tratándose de ciclos biológicos que no admiten ninguna

espera; y por otra parte, la formación tecnocrática de que adolecen la mayor parte de los técnicos encargados de operar los proyectos productivos, cuyo desconocimiento de las leyes y características de los procesos económicos, sociales y políticos, desvirtua los objetivos eminentemente socioeconómicos que deben tener los programas de desarrollo rural. Así es recomendable - que los programas de desarrollo rural, sean dirigidos y administrados por especialistas de las ciencias sociales y económicas, apoyados por técnicos que reciban una mínima capacitación en cuanto a la naturaleza económica y social de los procesos productivos.

6.2.4. Una alternativa para alcanzar la Autosuficiencia Alimentaria.

En base al contenido del Artículo 27 Constitucional, el Estado Mexicano podría crear una "área de seguridad nacional alimentaria" en parte de los distritos de riego a partir de la adopción de las siguientes medidas de política económica.

- a) Nacionalizar el 25% de la superficie bajo riego existente en el país, ésto es alrededor de 1'000,000 de hectáreas.
- b) Se afectarían 750,000 Has. de la pequeña propiedad y 250,000 Has. ejidales y comunales.
- c) Las inversiones realizadas a la fecha de la afectación por sus actuales propietarios o usufructuarios serán valoradas y acreditadas a los interesados, esta

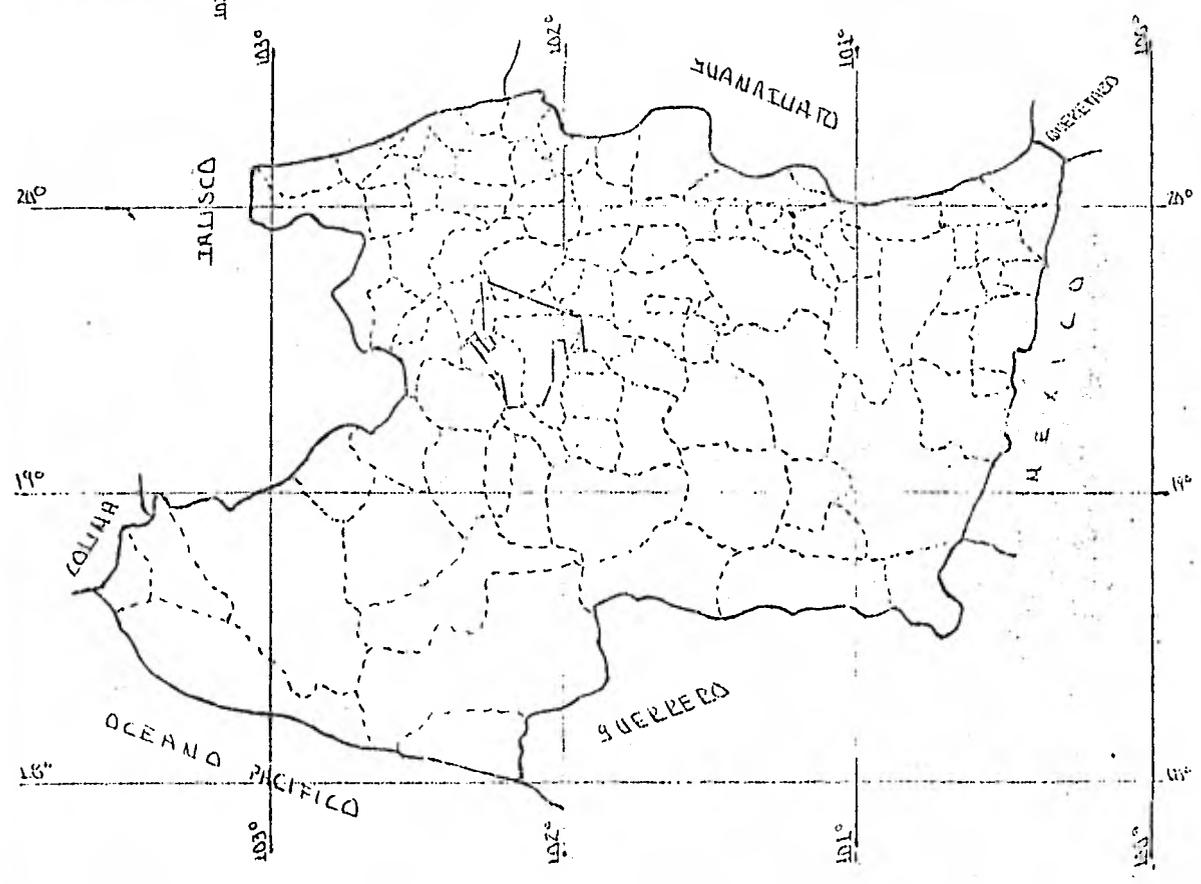
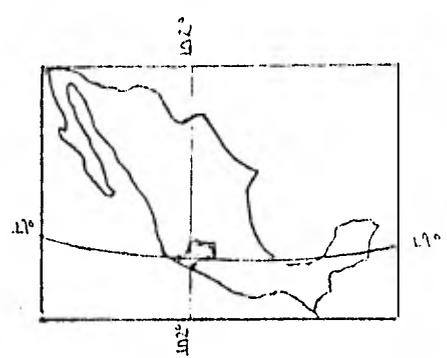
bleciéndose un plan de amortización de dichos créditos.

- d) El Estado Mexicano establecerá un monto de pago inmediato de acuerdo a sus posibilidades financieras.
- e) Los campesinos afectados por la nacionalización, serán incorporados como socios en las empresas agropecuarias estatales y/o cooperativas que se formarán. Para el efecto se integrarán el número de empresas o cooperativas que las condiciones ecológicas, de infraestructura, y de organización asociada de ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios se determinen.
- f) Se formarán "Consejos Campesinos de Productores" a nivel Municipal, Regional y Estatal, dotados de elevada jerarquía para resolver problemas de tenencia y para intervenir directamente en la planeación y operación de los programas productivos.
- g) Sería indispensable la derogación de la maraña de leyes relacionadas con la actividad agropecuaria, entre ellas la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley Federal de Reforma Agraria y sustituirlas por una Ley de la Producción Agropecuaria y Forestal, en cuya formulación intervengan los auténticos productores, a través de los Consejos Campesinos mencionados en el inciso anterior.
- h) Establecer, con la participación de los campesinos, precios y tarifas diferenciales para los principales productos, insumos y servicios agropecuarios, incluido el crédito, según la productividad media por Regiones o Estados.

REPUBLICA MEXICANA



LOCALIZACION GEOGRAFICA DE LA REGION
PIDER 'MESE TA TARIISCA' EN EL ESTADO
DE MICHOACAN



B I B L I O G R A F I AL I B R O S

- 1.- PAUL BARAN: LA ECONOMIA POLITICA DEL CRECIMIENTO; ED. F.C.E.
- 2.- STAVENHAGEN Y OTROS; NEOLATIFUNDISMO Y EXPLOTACION; ED. NUESTRO TIEMPO.
- 3.- ROGER HANSEN; LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO; ED. SIGLO XXI
- 4.- LAZARO CARDENAS; IDEARIO POLITICO; ED. ERA COLECCION POPULAR
- 5.- VARIOS AUTORES; ESTRUCTURA AGRARIA Y DESARROLLO AGRICOLA EN MEXICO; ED. F.C.E.
- 6.- JOSE LUIS CECEÑA G.; MEXICO EN LA ORBITA IMPERIAL; ED. CABALLITO.
- 7.- ANDRE GUNDER FRANK; LUPEN BURGUESIA; LUPEN DESARROLLO; ED. - ERA; COLECCION POPULAR.
- 8.- ALONSO AGUILAR MONTEVERDE; PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SUBDESARROLLO; ED. UNAM
- 9.- ANGEL BASSOLS BATALLA; GEOGRAFIA ECONOMICA DE MEXICO; ED. -- TRILLAS.
- 10.- MANUAL DE ECONOMIA POLITICA. ACADEMIA DE CIENCIAS DE LA URSS ED. GRIJALBO
- 11.- P. NIKITIN; MANUAL DE DIVULGACION DE ECONOMIA POLITICA; ED. - F.C.P.
- 12.- V. I. LENIN; EL IMPERIALISMO FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO;- ED. PROGRESO.
- 13.- PIERRE SALAMA Y JAQUES VALIER; UNA INTRODUCCION A LA ECONOMIA POLITICA; ED. ERA COLECCION POPULAR.
- 14.- V.I. LENIN; EL ESTADO Y LA REVOLUCION; ED. PROGRESO.
- 15.- ARTURO ORTIZ WADGYMAR; "INTRODUCCION A LA INVESTIGACION SOCIOECONOMIA"; EDITORIAL TRILLAS.

B I B L I O G R A F I AR E V I S T A S

- MARTIN LUIS GUZMAN FERRE: "LA COYUNTURA ACTUAL EN LA AGRICULTURA MEXICANA. REVISTA COMERCIO EXTERIOR: MAYO 1975
- ROSA ELENA MONTES DE OCA "LA CUESTION AGRARIA Y EL MOVIMIENTO -- CAMPESINO: 1970-76: CUADERNOS POLITICOS No. 14
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 30 DE JUNIO DE 1959.
- GUIA PIDER: SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA 1975
- REVISTA INVESTICACION ECONOMICA No. 3; NUEVA EPOCA, PAG. 140
- DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO ELABORADO POR LA COMISION DEL RIO BAL- SAS SRH