



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

**EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO  
DEL TROPICO HUMEDO  
COMO ESTRATEGIA DE PLANIFICACION**

(Estudio de caso: Tantoán-Santa Clara, Tamaulipas, 1978-1982)

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN PLANIFICACION PARA EL  
DESARROLLO AGROPECUARIO**

Presenta:

**JESUS EMANUEL GUADARRAMA SANCHEZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F. 1988



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

	Págs.
Introducción.	1
I. Objetivos.	4
II. Metodología.	6
Capítulo 1. Marco Teórico.	8
1.1. Consideraciones Acerca del Desarrollo.	8
1.2. Enfoques del desarrollo.	14
Desarrollo desde adentro.	14
Desarrollo desde afuera.	16
1.3. La Planificación.	19
Antecedentes.	19
El concepto.	20
Las partes integrantes de la planificación.	25
1.4. El Desarrollo Regional.	42
1.5. El Desarrollo Agropecuario.	44
1.6. El Desarrollo Rural.	45
1.7. El Desarrollo Rural Integrado (enfoque PRODERITH).	46
Capítulo 2. Características del Desarrollo en México.	48
Capítulo 3. El Trópico Húmedo Mexicano.	72
3.1. Características Físicas.	72
3.2. Características Socioeconómicas.	74
3.3. Características de la Agricultura y la Ganadería.	76
3.4. El porqué, del NO Aprovechamiento del Trópico.	80
3.5. El porqué, del Aprovechamiento del Trópico.	83
Capítulo 4. Estructura del Proyecto: Mex. 73/003 FAO-PNUD-BIRF-CPNH-PRODERITH.	89
4.1. Origen y Marco Institucional.	89
4.2. Ubicación del PRODERITH.	93
4.3. Objetivos, Acciones y Esquema Conceptual.	95
4.4. Estrategias.	97

4.5.	Metas.	99
4.6.	Estructura Operativa de las Residencias.	101
4.7.	La Planificación.	104

**Capítulo 5.** El PRODERITH como una Estrategia de Planificación en la Cuenca Baja del Río Pánuco. Tantoán-Santa Clara, Tamaulipas. 112

5.1.	Factores de Selección para la Implantación del Proyecto.	112
5.2.	Ubicación y Descripción de la Zona.	112
5.3.	Aspectos Físicos.	116
5.3.1.	Orografía y Topografía.	116
5.3.2.	Clima.	117
5.3.3.	Suelos.	118
5.4.	Aspectos Socioeconómicos.	129
5.4.1.	Situación Demográfica.	129
5.4.2.	Indicadores Socioeconómicos.	136
5.4.3.	Características de la Producción.	138
5.5.	Problemática General (Diagnóstico).	142
5.6.	Perspectivas sin la participación del PRODERITH en la región Tantoán-Santa Clara. (Prognosis).	147
5.7.	Objetivos, Metas y Estrategias.	150
5.8.	Propuestas del Proyecto.	153
5.8.1.	Desarrollo Agropecuario y Producción.	153
5.8.2.	Infraestructura.	155
5.8.3.	Organización de Productores.	157

**Capítulo 6.** Resultados de la Aplicación de una Estrategia de Desarrollo. 159

6.1.	Puesta en Marcha.	159
6.2.	Ejecución y Desarrollo del Proyecto.	161
6.3.	Desarrollo Agropecuario y Producción.	166
6.4.	Infraestructura.	167
6.5.	Organización de Productores.	170
6.6.	Resultados y Efectos de una Estrategia de Desarrollo.	173

A. Aspectos Sociales.	174
B. Aspectos Productivos.	183
Análisis y Conclusiones.	189
Referencias.	201

## INTRODUCCION

Desde la Promulgación de la Constitución de 1917, la acción del Estado ha tenido diferentes manifestaciones en torno a la planificación, con el fin de consolidar las bases fundamentales de la acción política, económica y social que orienten hacia el desarrollo. Pero a pesar de esto, México tiene, entre otras crisis, una crisis agropecuaria que se manifiesta en la necesidad de importar aquellos productos agrícolas que constituyen el alimento básico de su población. Esta situación obliga a ampliar la frontera agrícola hacia dos ecosistemas distintos: las zonas áridas y el trópico húmedo, ya que en las áreas de riego y de temporal de alto rendimiento, las posibilidades de expansión son mínimas.

Pero, en las zonas áridas, se promueve el estudio de especies indígenas (tales como: candelilla, guayule, jojoba, etc.), a partir de las cuales podría incentivarse el desarrollo de esas regiones, puesto que resultaría demasiado caro intentar establecer un patrón de cultivos básicos.

Del trópico húmedo, se señala entre otras cosas, que es el ecosistema más complejo, pero el más eficiente en la transformación de energía radiante en biomasa; su complejidad le confiere una gran estabilidad, lo cual redundo en una alta productividad, pero al mismo tiempo, esta complejidad dificulta su transformación y manejo productivo orientado a la

creación de satisfactores para el hombre; y si no se tienen los conocimientos científicos suficientes para llevar a cabo un uso adecuado y racional de los recursos, se pueden tener consecuencias graves de tipo ecológico, económico y social. Pese a esto, el trópico parece ser la mejor opción para restablecer la autosuficiencia en productos básicos, y, por qué no, intentar el desarrollo en el medio rural.

Es a partir de los años 40's, que en nuestro país se llevan a cabo varios intentos para la generación del desarrollo, aparte de las políticas de colonización, pero estas obedecieron a distintas causas como son: las inundaciones de 1944 en la región Golfo Sureste Cuenca del Papaloapan, y el reconocer que el sistema había descuidado el desarrollo global, por estimular el crecimiento de los sectores productivos estratégicos que necesitaron de su apoyo.

El presente trabajo, trata sobre los esfuerzos recientes que ha realizado el Estado para impulsar el desarrollo rural en el trópico. Estos esfuerzos están encaminados principalmente a la solución de problemas tales como: el mejoramiento de las tierras y el control del agua; la incorporación de patrones de uso del suelo que reemplacen sin deterioro ecológico, la cada vez menos viable agricultura de rotación de campos; el reemplazo de la economía campesina de subsistencia o de la ganadería extensiva, por sistemas socioproductivos inten-

sivos integrándose a la economía del mercado mediante la promoción de formas superiores de organización de la producción, etc., teniendo como estudio de caso uno de los 6 sitios piloto donde se ha establecido el Programa de Desarrollo Rural - Integrado del Trópico Húmedo (PRODERITH), y que se encuentra ubicado en el Bajo Pánuco, en la región conocida como Tancoán-Santa Clara, localizada al sur del Estado de Tamaulipas y que comprende una superficie de 17 815 hectáreas.

Son siete las partes que integran este estudio:

El primer capítulo contiene el basamento conceptual de la investigación, en donde primeramente, se hace referencia de la evolución y conceptualización del término desarrollo. El establecer qué es lo que se entenderá por estrategias para el desarrollo y cuáles son los principales modelos de estas estrategias, serán también partes integrantes del marco teórico, el cual quedará concluido con algunas consideraciones acerca de la planificación y su vinculación con el desarrollo regional, el desarrollo agropecuario, el desarrollo rural y el desarrollo rural integrado (enfoque PRODERITH).

El destacar las características del desarrollo en México de acuerdo a factores físicos, económicos, políticos, tecnológicos, etc., es el contenido del capítulo dos.



La tercera parte de este trabajo trata, en una primera instancia, sobre las características físicas y socioeconómicas del trópico húmedo mexicano, y concluye con las posiciones contrarias y favorables con respecto al aprovechamiento del trópico húmedo.

El capítulo 4 describe a grandes rasgos la estructura del PRODERITH, en la cual se incluye el origen, ubicación, objetivos, estrategias, metas, estructura operativa y proceso de planificación.

El diagnóstico del sitio piloto (Tantoán-Santa Clara), la problemática general y las propuestas del proyecto, son las partes que integran el capítulo 5.

El capítulo 6 trata sobre los resultados de la aplicación del programa.

El último apartado está dedicado al análisis y conclusiones que se desprendieron en la elaboración de este trabajo, destacándose dentro del análisis las observaciones y comentarios que proporcionaron los campesinos y técnicos involucrados.

#### I. Objetivos.

Para la realización de este trabajo, se establecieron dos --

objetivos generales:

- 1.- Ubicar al PRODERITH, como una estrategia de planifica--  
ción para el desarrollo agropecuario.
- 2.- Conocer los resultados que ha tenido la implementación de  
este programa, en su primera etapa (1978-1982), en cuan--  
to a:
  - Cumplimiento de los objetivos y metas y,
  - Beneficios de los grupos sociales involucrados.

En cuanto al ¿porqué ubicar al PRODERITH como estrategia de  
planificación?, se debe principalmente a la necesidad de re--  
conocer que la planificación puede ser un mecanismo que coad--  
yuve a orientar los procesos económicos hacia el logro de . -  
objetivos preestablecidos, para conseguir el desarrollo eco--  
nómico, social y político. Pero, el pretender que la plani--  
ficación en el capitalismo dependiente que padecemos, cumpla  
con las mismas funciones y tenga los mismos resultados que -  
en el socialismo, supone un desconocimiento de las diferen--  
cias esenciales que hay entre ambos sistemas. De igual for--  
ma, creer que con el simple establecimiento de la planifica--  
ción, se habrán de corregir las fallas de carácter estructu--  
ral, constituye una actitud inocente o demagógica que pasa -  
por alto las leyes y condiciones a las que se sujeta el desa--  
rrollo de un país.

Por lo que toca al conocimiento de los resultados de la im-platación del PRODERITH, se debe básicamente al interés de precisar los logros y las fallas de esta estrategia de desa-rrollo.

## II. Metodología.

El procedimiento metodológico que se utilizó, parte de un -- esquema, que plantea tres etapas básicas:

La primera está conformada por un marco teórico de referenen-cia; la segunda está integrada por un marco socio-histórico, las características del trópico húmedo y el análisis del -- PRODERITH; la tercera fase se destinó a la recolección de - opiniones de los técnicos, expertos, funcionarios y productos que tienen en cuanto al desarrollo del programa, así co-mo de sus resultados.

Las técnicas de investigación que se utilizaron fueron:

- a) La técnica de recopilación documental. Sirvió para localizar, clasificar y ordenar material escrito como son: - libros, revistas, tesis, censos y los informes que se -- generaron en las oficinas centrales del PRODERITH.

- b) Las técnicas de observación y de interrogación. La primera ayudó mucho porque a nivel de las impresiones causa das, las actitudes y opiniones sentidas a nivel de lo empírico, permitió una mejor vinculación con los productores y técnicos. La segunda estuvo auxiliada por instrumentos tales como: entrevistas y cuestionarios. El contenido de la guía de entrevistas y cuestionarios, tuvo como base la guía del diagnóstico técnico, productivo y socio-económico de la CPNH, además del listado que se hizo de acuerdo a los objetivos del trabajo. Aunque -- desafortunadamente, el trabajo de campo (por razones de tipo económico principalmente), no fue todo lo extenso que hubiera deseado, considero que los objetivos plantea dos sí se alcanzaron a cubrir.

## 1.- MARCO TEORICO

### 1.1. Consideraciones acerca del desarrollo

Con el fin de ubicar en un marco teórico al desarrollo, con-sideré necesario tratar de darle un seguimiento histórico a las diferentes conceptualizaciones de desarrollo. Puesto -- que es evidente que de acuerdo a un contexto histórico, co-rresponde un concepto que pretende relacionar las ideas de -- desarrollo. Podemos ver esto más claramente cuando surge el concepto "evolución económica" a principios del siglo XIX, -- influenciados por las tesis acerca de la evolución de las -- especies; haciendo la analogía los economistas argumentaban la existencia de un orden natural que se fundamentaba por la supervivencia del más fuerte. "De esta manera sería premia-- do el productor diligente y hábil y castigado el más inepto, con lo que se produciría el elemento necesario del lado de -- la demanda para que tenga lugar la ley de la selección natu-- ral en la esfera económica y para que el sistema competitivo ejerza su máxima influencia bienhechora" (1). Con esto, últi-- mo se reforzaría el pensamiento liberal, para que después de algunas décadas, este concepto fuera desplazado por el de -- progreso económico, como resultado de los cambios tecnológi-- cos que trajo consigo la revolución industrial.

(1) PEÑA, Sergio de la. "El Antidesarrollo de América Lati-- na" Siglo XXI, México, 1978. p. 27.

Básicamente el progreso económico estaba esquematizado (según sus teóricos) de la siguiente manera: mientras haya mayor aplicación tecnológica al proceso productivo la intervención del sector público será irrelevante; con la ayuda de la ciencia no existirá el conflicto ideológico al eliminar los problemas económicos; la organización social será de carácter administrativo y no político y; a nivel mundial se delimitaría una asignación de recursos con su consecuente distribución geográfica de actividades de acuerdo con las capacidades óptimas de los países. Es decir se establecería lo que a partir de David Ricardo se conoce como Ventajas Comparativas, doctrina liberal mediante la cual los ingleses justificaran con tanta convicción su proyecto de división internacional del trabajo\* que todavía sigue funcionando en "...esta etapa, que corresponde al período de expansión del imperialismo, la evolución técnica se combina con ideas de la selección natural para sustentar argumentos sobre la superioridad racial europea, sobre el destino manifiesto y sobre la necesidad de que los centros imperiales mantengan un papel rector en los acontecimientos mundiales" (2).

\* Era claro que Inglaterra utilizó el sistema de las ventajas comparativas cuando reducía su agricultura y se concentraba en la industria e incluso en la producción de carbón, que en gran parte exportaba. Celso Furtado. El desarrollo económico un mito. Siglo XXI. México - 1978.

Un tercer concepto aparece en las primeras décadas de este siglo en los países capitalistas que han alcanzado un elevado nivel de vida y una gran capacidad de producción: Crecimiento Económico. Los teóricos que respaldaban esta corriente necesitaban justificar su existencia como potencia manifestando que el capitalismo es el escalón más alto en la evolución de la humanidad.

Por los años cincuentas de este siglo inspirados por el materialismo científico surge el concepto de desarrollo en la que tiene un lugar predominante la idea de la relación dialéctica de los acontecimientos sociales. El desarrollo es manejado por dos teorías opuestas: La primera es de carácter marxista que propone el control racional de la evolución económica y la otra propone un capitalismo reformado que amortigue la supervivencia del mismo con la cada vez mayor presión social que exige un reparto más equitativo de los beneficios de la producción.

Sobre esta última corriente, se tiene que en los países desarrollados el proceso de desarrollo económico se llevó a cabo por la iniciativa de empresarios individuales, en donde el gobierno sólo se limitaba a proporcionar las condiciones favorables para ello\*. Este proceso "no seguía un ritmo regular, sino que se interrumpía por trastornos y crisis; proba-

\* Tomando en cuenta que las guerras tuvieron un papel determinante para el control de los mercados a nivel internacional.

blemente hubo bastante energía desperdiciada y los esfuerzos daban por resultado la sobreinversión. En muchos aspectos - el desarrollo era un proceso de prueba y error".(3) En los últimos tiempos, después de intentar esquematizar al proceso de desarrollo económico en los países industrializados se -- cree que se pueden promover y dirigir políticas de desarrollo. Para esto, existe otro término que está relacionado - con dichas políticas y es "el cambio social", que se clasifica en individual y colectivo.

El cambio social individual también es conocido como modernización, aculturación y aprendizaje; mientras que el cambio a nivel colectivo también se le conoce como desarrollo, diferenciación, integración o adaptación. Este último concepto tiene gran importancia puesto que en la mayoría de los casos al desarrollo se le concibe como "...una clase de cambio social en la que se introducen nuevas ideas en un sistema social a fin de obtener mayores ingresos per capita y mejores niveles de vida mediante la utilización de métodos de producción más modernos y una mejor organización social".(4)

(3) TINBERGEN, Jan. "La Planeación del Desarrollo". F.C.E. México 1974. p. 7.

(4) ROGERS, M. Everett. La modernización entre los campesinos. F.C.E. México, 1979. p. 17.



Sohel Riffka respalda lo anterior al señalar que un proceso de desarrollo que no tome en cuenta el cambio social, tendrá como resultado un mero crecimiento económico y se agudizarán las contradicciones que aquejan a la población. (5)

Aunque algunos teóricos mencionan que sólo existe desarrollo en los países que ya están desarrollados \*, no es el objetivo de este trabajo crear una polémica al respecto, considero que si existen estrategias para el desarrollo en los países subdesarrollados, de acuerdo a la lógica capitalista, en el sentido de que, estas estrategias no pretenden comprometer al Estado en el proceso productivo, sino que establecen las condiciones idóneas para que los productores, sin distinción alguna, puedan aumentar los rendimientos físicos y sus propios ingresos. Ahora bien, el término estrategia para el desarrollo se debe entender como un elemento que considere los objetivos socio-políticos y culturales de la comunidad, los actores sociales del proceso de desarrollo, la situación

(5) RIFFKA, Sohel. El desarrollo regional y el cambio socio-político en América Latina. En Sergio Boisier, et al, Experiencias de planificación regional en América Latina. ONU CEPAL, ILPES y SIAP. Santiago de Chile, 1981, p. 95.

\* Para una mayor profundidad sobre el tema véase Peña, Sergio de la. El antidesarrollo de América Latina op. cit. y Furtado Celso. El desarrollo económico un mito. op. cit.

económica y social de que se parte y los medios con que se cuenta, para poder convertirse en un programa político de acción socio-económica de mediano y largo plazo, que refleje la concepción sobre la evolución deseada y posible de la comunidad. Por lo tanto, a este tipo de estrategia, se le exigirá una mayor apreciación de la realidad que la estrictamente técnica. (6)

Existen organismos internacionales que han dado definiciones acerca del desarrollo (como son: FAO, ONU, CEPAL, ILPES, etc.), y éstas son adoptadas por los organismos de determinada nación (en este caso el PRODERITH de México), para después hacerle una adecuación o adaptación, y de esta manera -

- (6) SUNKEL, Osvaldo. La tarea política y teórica del planificador en América Latina. En Eduardo García d' Acuña (compilador). La planificación del desarrollo en América Latina. (Lecturas del trimestre económico No. 11). F.C.E. México, 1975. En su sentido estricto y original, la estrategia "...constituye el conjunto de principios que establecen la organización de las fuerzas antes de iniciar la acción. La estrategia señala la manera cómo se enfrentará la acción y no sus propósitos u objetivos, y puede considerársela como un instrumento o herramienta concebida consciente o racionalmente para movilizar y disciplinar voluntades y recursos, orientándolos hacia la obtención de un objetivo o de un conjunto de objetivos". En Jesús González Montero, et. al. La planificación del desarrollo agropecuario. Textos del ILPES. Vol. 2. Ed Siglo XXI. México, 1977. p. 67.

darle el enfoque que se requiera, conforme a los lineamientos del plan, programa, proyecto, etc., hayan establecido. - En el caso del PRODERITH al desarrollo se le concibe como: - "...proceso de aprendizaje, negociación, aplicación, crítica y rectificación de los acontecimientos que afectan la vida de una sociedad determinada, es también un proceso planificado que formula objetivos, los traduce en metas y programas de acción y genera mecanismos permanentes de evaluación y control". (7)

## 1.2. Enfoques del desarrollo.

Los enfoques para el desarrollo, parten especialmente de lineamientos económicos y estos, fundamentalmente son dos: -- Desarrollo desde adentro y Desarrollo desde afuera\*:

Desarrollo desde adentro.

Al desarrollo desde adentro Francois Perroux lo concibe como un estado (económico) de competencia perfecta en donde todos

(7) AVILA, Pacheco Simón. Los programas de desarrollo rural en el trópico mexicano. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Economía Agrícola. --- México, D. F. Julio 13-15 de 1987. p. 5.

\* Cabe advertir que no es la intención, ni describir en detalle, ni criticar todas las corrientes teóricas, se trata tan sólo de delinear sus elementos más importantes de las principales corrientes que manejan la formulación de estrategias para el desarrollo.

los elementos de dominación están excluidos o ausentes. Wal  
ter B. Storh establece que la producción local debe tener un  
 consumo local hasta lograr una especialización a medida que  
 se hacen accesibles los medios de transporte permitiendo, --  
 hasta este momento, el intercambio de productos. Perroux y  
Storh concluyen que este desarrollo muy difícilmente se pue-  
 de dar ya que, para Perroux la competencia perfecta es una -  
 abstracción teórica, pues en la realidad poderosas unidades  
 económicas ejercen una influencia irreversible y desigual --  
 sobre el ámbito económico, y para Storh este sistema tiene -  
 poca viabilidad puesto que no existen sistemas cerrados\*. -  
 Existe otra teoría que se basa en suponer de que cuando la -  
 región dispone realmente de una ventaja comparativa bastante  
 fuerte, su desarrollo se base en las exportaciones; el proce-  
 so de desarrollo será continuo y tendrá mayor éxito en la me-  
 dida que diversifiquen la canasta de exportaciones. Esta -  
 teoría difundida por Charles M. Tiebout y Douglas C. North,  
 concluyen, que deben cumplirse cuatro condiciones para su --  
 buen funcionamiento: que haya posibilidades para la diversi-  
 ficación, que ésta sea permitida por la estructura sociopolí-  
 tica internacional\*\*, que los recursos de la región no sean

\* Entendiéndose como sistema cerrado: una región o espa-  
 cio, sin influencia económica, tecnológica y política -  
 extranjera.

\*\* En el sentido de que no se impongan restricciones de nin-  
 guna índole, que permitan la penetración de los produc-  
 tos que se piensan exportar.

del tipo agotable y que no haya un cambio súbito en la estructura internacional de la demanda. Debido a que estas cuatro condiciones no se pueden controlar, esta estrategia como las anteriores son poco probables de llevarse a la práctica.

#### Desarrollo desde afuera.

La concepción del desarrollo desde afuera, como estrategia para el desarrollo, ha tenido una mayor diversificación en cuanto al establecimiento y funcionamiento de la misma. Lo fundamental es crear mecanismos de inducción para que el desarrollo pueda comunicarse de una región o país a otro. Para Perroux esta teoría la conceptualiza como La Teoría de los Polos de Crecimiento en donde el polo de crecimiento es una unidad económica motriz o un conjunto formado por esas unidades (empresas, industrias, etc.), que ejercen un efecto de atracción (8) -dominación- sobre una región, que además ejerce un área de influencia (9).

- (8) HILHORST, J. Teorías del desarrollo regional en ILPES, Ensayos sobre planificación regional del desarrollo. S. XXI. México, 1982. p. 51 y sigs.
- (9) TOLOSA, C. Hamilton. Estrategias de desarrollo regional. En ILPES, Ensayos sobre ...op. cit. p. 173 y sigs.

Myrdal y Hirschman han dedicado seria atención a esta teoría, Myrdal ha ideado dos nuevos términos con este fin; efectos de expansión y efectos de extracción, que tienen cierta similitud con los empleados por Hirschman; efectos de goteo (difusión) y efectos de polarización. El desarrollo de estos conceptos han servido a estos dos teóricos para la elaboración de La Teoría del Crecimiento Desequilibrado. Parten de la hipótesis de que el desarrollo no se da en forma homogénea en una región. Los efectos de goteo o expansión son favorables a la región pobre, y aparecen cuando la región rica comienza a comprar y a invertir en la región menos desarrollada. Este efecto es muy probable que ocurra, si existe entre las dos regiones cierto grado de complementariedad. Hirschman evita el problema de la ventaja comparativa versus ventaja absoluta en productos competitivos, y toma otra posición extrema al suponer que el comercio entre ambas regiones se traducirá en el desarrollo de la más pobre, si sus producciones son complementarias. Sin embargo, ¿qué sucede si no existe tal complementariedad? entonces los efectos de polarización tenderán a ser los más fuertes de los dos. Dependerá de la fortaleza de los efectos de expansión y extracción para que la región pobre se desarrolle o se estanque. Para ello se considera que la intervención del Estado es necesaria para que cree las condiciones y/o regule las relaciones de intercambio.

Se manifiesta que el mencionado tipo de estrategia surge de la necesidad de cubrir la demanda de productos de origen natural hacia las ciudades, estableciéndose así una relación centro-periferia que toma en cuenta los requerimientos del desarrollo central (o urbano) teniendo las consideraciones periféricas (o rurales) un lugar secundario y que "A nivel institucional se crean organismos administrativos que se encargarán de la organización y administración de los factibles recursos naturales y su traslado a las áreas centrales". (10)

Esta serie de procedimientos estratégicos han servido para crear otro tipo de desarrollo desde afuera pero, con características más definidas\* y que se menciona como estrategia de desarrollo integrado territorialmente desde abajo. La integración de los recursos naturales, junto con la movilización de las estructuras sociales y políticas organizadas territorialmente, deberían constituir la base para la generación de impulsos de desarrollo. Tal desarrollo tendría que orientarse en primer lugar hacia la satisfacción de las necesidades básicas de todos los estratos de la población de las zonas menos desarrolladas y en segundo lugar a objetivos de desa--

(10) STORH, Walter. en Simón D. Avila, Efectos sociales...op. cit. p. 22.

\* Esto no quiere decir que los planteamientos anteriormente mencionados no tengan un respaldo metodológico, lo que pasa es que dichos planteamientos no toman al desarrollo como un proceso integrador que considere principalmente las carencias de los más necesitados.

rollo de más largo alcance. "El desarrollo desde abajo exige en consecuencia que la mayor parte de los excedentes creados por la especialización sucesiva de actividades contiguas territorialmente se invierta en la misma región a fin de diversificar la economía regional". (11) Como vemos, de las estrategias surgen las grandes orientaciones, el marco dentro del cual puede elaborarse el plan. De esa manera por un lado, la estrategia como programa político de desarrollo, es un elemento básico de la planificación, su pieza fundamental en el momento que desde allí se deciden las orientaciones principales, y por el otro, el procedimiento estratégico es una actitud y un método que obliga a una revisión del concepto de planificación y sus partes integrantes, para después poder vincularlo, con el desarrollo regional, desarrollo agropecuario y desarrollo rural integrado (enfoque PRODERITH).

### 1.3. La Planificación

#### Antecedentes

La idea de la planificación hasta la segunda guerra mundial, era mal vista por los países capitalistas, ya que solamente

(11) STORH, Walter. ¿Hacia otro desarrollo regional? en Experiencias de planificación...op. cit. p. 185.



era una actividad realizada por los países socialistas. La consideraban un instrumento que podía minar las bases mismas de la libre empresa. La necesidad de reconstruir Europa llevó a los Estados Unidos a diseñar el Plan Marshall y a los gobiernos europeos a adoptar sistemas de planificación. Desde entonces; la planificación "...dejó de ser el diabólico mecanismo que sustituiría al mercado, para convertirse en eficiente instrumento de estabilización de los ciclos característicos del capitalismo". (12) En los países subdesarrollados se pensó entonces en la planificación del desarrollo como mecanismo que permitiera hacer más racionales los procesos de toma de decisiones, de manera que se acelerara el desarrollo y se redujera el costo social de éste.

El concepto.

Cabe mencionar que no se hará distinción o diferenciación entre los términos planificación o planeación, a pesar de que se diga que la primera sólo se da en los países socialistas y que la segunda es realizada en los países capitalistas; o que también se diga que la planeación se denomina al proceso requerido para la elaboración del plan que implica técnica-

(12) SILVA, Michelena, José A. en Carlos Matus, Planificación de situaciones. F.C.E. México, 1980. p. 7.

cas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas, para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos; y que la planificación, además de lo anterior, esté sujeta a una acción y efecto continuo para guiar un sistema de acuerdo a criterios éticos, políticos y económicos. (13)

Estas definiciones tienen cierta base conceptual, que no es otra cosa que su campo semántico "...así, etimológicamente hablando, la planificación y la planeación contienen a excepción de la raíz *fic* la misma connotación". (14) -*fic*- sufijo de la voz latina que significa: *facere* o *hacer*-. Por lo que se concluye que: "Los fundamentos etimológicos para diferenciar ambos términos, no los sustentan en forma tan precisa como los condicionamientos ideológicos en donde tales interpretaciones quedan sujetas al contexto y concepción de los esquemas de racionalidad". (15)

(13) ORTEGA, Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación. Un ensayo conceptual. Ed. Edicol. México, 1982. p. 250 y sigs.

(14) ORTEGA, Blake, J. Arturo (comp). Planeación la opción al cambio. Ed. Edicol. México, 1984. p. 15.

(15) Ibid. p. 15.

Después de lo anterior, veamos otros significados que se le dan al término planificación. Algunos autores la mencionan como: "...toda actividad humana sistemáticamente destinada a seleccionar objetivos, así como las maneras más apropiadas para alcanzarlos". (16) Para otros es la actividad que se inserta "...en el cuadro general del avance científico por el cual el hombre busca un dominio creciente sobre lo que produce y sobre la naturaleza". (17) También se menciona que la planificación es la actividad que "...abarca dos grandes campos: uno, el aspecto teórico que deberá ser guía en la ejecución y formulación del plan a fin de reemplazar las acciones aisladas para una orientación definida tanto en el aspecto general como en el sectorial y que serviría para dar unidad a la política económica y otro, el campo de acción y ejecución. (18)

Con estas ideas sobre el término, creo que es suficiente para tener claro el significado de la planificación, como se ve, ningún concepto se contradice, sino más bien se complementan.

(16) GONZALEZ, Montero, Jesús, et al. La planificación del.... op. cit. Vol. 1. p. 89.

(17) MATUS, Carlos. Estrategia y plan. Ed. S. XXI. México, 1982. p. 19.

(18) FLORES, de la Peña Horacio. et. al. Bases para la planeación económica y social de México. S. XXI. México. 1980, p. 15.

Lo que sí es importante agregar, es que esta técnica es un instrumento que está ligado a la política económica de manera diferente, según el sistema económico en que se encuentre. Por ejemplo: en los países socialistas se confunde con el sistema mismo, ya que es su única manera de administración; en los países industrializados, constituye una opción para racionalizar las orientaciones de mercado, pero no es esencial para el funcionamiento del sistema, esto es, la planificación trata de complementar el sistema de mercado, en los países subdesarrollados, la planificación es indispensable, aunque no esencial, por lo que la mayoría de las veces queda relegada como opción, ya que en estos países, le es muy difícil competir con el mismo mecanismo de mercado que desea alterar.

De lo anterior se desprenden los dos caracteres que toma la planificación en los países de economía mixta\*, y que viene siendo el caso de México:

- a) Carácter inductivo. Es tomado por los agentes económicos privados que derivan sus decisiones de las consideraciones que les merecen las fuerzas de la oferta y la demanda y los efectos directos o indirectos, que sobre

\* La economía mixta se entiende como el grado de intervención mayor que la que habitualmente tiene el Estado. En los países industrializados, se exige que el Estado se limite a la prestación de servicios públicos esenciales (justicia, defensa, los propios de la administración general, etc.) y no altere la función orientada ejercida por el mercado.

ellos tiene el conjunto de regulaciones y actividades estatales. Lo que significa, que la iniciativa del empresario para lograr sus propios fines, así como la libertad del consumidor para maximizar su satisfacción, son respetadas en su esencia, aunque condicionadas por el sistema de regulaciones que el Estado puede aplicar.

- b) Carácter normativo. Es tomado por el sector público -- (Estado) al no reconocer al mercado (oferta y demanda), como generador de sus decisiones de producción y acumulación, puesto que como organismo que persigue fines -- sociales, por responder a los intereses colectivos de -- la comunidad, orienta su acción según criterios que no necesariamente tienen que contemplar la maximización de beneficios individuales que, tanto por el lado de la -- producción, como por el del consumo, constituyen los -- propósitos básicos de la conducta privada. Las decisiones sobre la mayor parte de las actividades públicas -- responden a consideraciones que se establecen en el marco político y social del gobierno.

Con el transcurso de los años, la actividad planificada -- ra se ha venido perfeccionando metodológicamente, de -- tal manera que, sistemáticamente hablando, es recomendable que la planificación contenga los siguientes elementos.

## Las partes integrantes de la planificación.

Las partes integrantes del proceso de planificación son cuatro: Diagnóstico; Formulación del plan, el cual lleva como componentes, objetivos, estrategias, metas, formulación de políticas, programas y proyectos, y; Evaluación y Reformulación que comprende el control de ejecución.

### Diagnóstico.

Con esta actividad se inicia el proceso de planificación, y nos va a servir para conocer, medir, interpretar, el funcionamiento y los resultados de un fenómeno o situación con el fin de determinar cuáles son sus principales deficiencias, y cuáles son las tendencias a seguir en caso de que no realice ningún ajuste (pronóstico). La interpretación del desarrollo que proporcione el diagnóstico, deberá estar asentada en un examen detallado de los problemas nacionales y regionales, pero su elaboración requiere también de alguna concepción o teoría más general sobre el cambio económico, social y político, que brinde hipótesis explicativas acerca de los hechos más relevantes y la integración de estos en el plano nacional.

El diagnóstico es un mecanismo por el cual el gobierno encauza el desarrollo nacional, de acuerdo con la normatividad --

que le es propia y a la que debe el apoyo otorgado por la comunidad. El gobierno está obligado, salvo circunstancias excepcionales a respetar estas directrices; por lo tanto, el alcance del diagnóstico y el distinto acento que se pondrá en cada una de sus partes corresponde a una de las maneras en que se puede concebir el funcionamiento óptimo de las actividades en el desarrollo del país. El propósito central del diagnóstico, en este caso, lo diferencia de aquellos que se realizan con fines académicos: El conocimiento obtenido por el diagnóstico sirve, para que la acción estatal, con los medios que le son privativos, influya sobre el desarrollo de las actividades en un momento histórico determinado. Cuando el diagnóstico tiene fines académicos, puede realizar investigaciones que no estén estrechamente vinculadas a las contingencias inmediatas y que no consideren preferentemente cuáles son los mecanismos de política necesarios para modificar las situaciones estudiadas.

Los objetivos específicos que serían recomendables que se cumplieran en la elaboración del diagnóstico son los siguientes:

- 1). Describir y explicar la estructura, el funcionamiento y las tendencias del sector (agropecuario, industrial, etc.) en el marco del desarrollo del país.
- 2). Destacar los aspectos favorables, así como las deficien

cias del sector, señalando sus causas y jerarquizándolas.

- 3). Realizar un pronóstico del comportamiento del sector, - en caso de mantenerse la política vigente.
- 4). Determinar los elementos estratégicos de la futura política de desarrollo.
- 5). Formar opinión con respecto a los problemas del sector que se esté analizando.
- 6). Crear las condiciones favorables para una activa participación de las diferentes categorías y fuerzas sociales relacionadas con el proceso de desarrollo. Siendo un factor de suma importancia, el grado de participación de la población en la elaboración del diagnóstico.

#### Formulación del plan. :

La formulación del plan deberá tener una consistencia interna que se exprese a través de la vinculación de sus objetivos, metas, estrategias, etc., y una coherencia en relación a las posibilidades reales de desarrollo. La formulación del plan varía con respecto al tiempo, puede ser de corto, mediano y largo plazo. Mientras más prolongados sean los periodos que abarquen estos planes o estrategias, deberán ser menos detallados y precisos en cuanto a sus objetivos, a las inversiones y demás elementos estratégicos seleccionados,



y los instrumentos propuestos; los planes de largo plazo -- sólo deben considerar la coherencia (consistencia y viabilidad) de los aspectos y variables fundamentales.

En los planes de mediano plazo, se deberán precisar mejor - los objetivos y la estrategia, velar por la viabilidad de - las medidas de política propuestas y por su capacidad de elevar la eficiencia económica de los recursos asignados por el Estado y los particulares.

La formulación del plan pretende que los gobernantes definan su posición, con respecto a diversas opciones de política -- propuestas por el sistema de planificación. Estas opciones recomiendan:

- Destacar aquellas alternativas que puedan tener mejor - viabilidad y repercusiones más positivas. Esto implica una demostración de que lo propuesto es el óptimo razo-nable que se puede alcanzar, tomando en cuenta las ca-racterísticas del proceso de desarrollo y de su conduc-ción política.
- Conocer las limitaciones más importantes a las que se - debe de enfrentar, ej: tasa de inflación y desocupación, monto de la tributación y el gasto público, etc. Esto nos ayudará a determinar el marco de acción cotidiano - en cada rama de actividad y la estrategia del gobierno.

En el proceso de formulación es necesario ir precisando cada vez mejor los resultados en relación con cada objetivo, la estrategia necesaria y la magnitud y oportunidad de los esfuerzos que corresponden a cada uno de los agentes. Cuando es posible pueden establecerse metas, utilizando preferentemente, modelos esquemáticos. Cabe señalar que el proceso de formulación de un plan de desarrollo, puede dividirse en cuatro grandes etapas: formulación de un conjunto de alternativas; selección de la alternativa considerada más conveniente; formulación detallada del plan y; la integración al plan global de la nación.

Los objetivos y la estrategia proporcionan los elementos rectores del proceso de desarrollo y su determinación y formulación constituyen la base para el diseño de los mecanismos -- instrumentales de la política planificada. A continuación veamos un poco más detalladamente los componentes de la formulación del plan.

a) Objetivos.

A los estados y resultados que una persona o grupo de personas aspiren alcanzar, actuando en una realidad y a lo largo de un período determinado, siempre que su actuación esté dentro de sus posibilidades, se les denominará como objetivos. Cuando los objetivos se dan a conocer, comunmente se asocia

el contenido de ellos a estados y resultados con los cuales la población está familiarizada, de modo que ésta pueda -- vincularlos a la satisfacción de sus necesidades.

Los objetivos constituyen expresiones temporales de los principios y valores de la comunidad y, por ende, determinan la normatividad que orientará la política de desarrollo durante el período para el que se fijan. Los objetivos deberán es--tar sujetos a compatibilizaciones y desagregaciones. Esto -- es, se deberán de compatibilizar los objetivos entre sí y -- con la estrategia y con el conjunto de los mecanismos instrumentales (políticas, programas y proyectos), para que resul--te un proceso en el cual se identifica y seleccionan en for--ma coherente, las aspiraciones y necesidades de los distin--tos agentes de la sociedad. Las desagregaciones surgen de -- la necesidad de especificar en el tiempo y el espacio la contribución o responsabilidad de cada uno de los diferentes -- agentes. Así, por ejemplo, los objetivos y la estrategia nacionales ayudan a determinar los del sistema agropecuario; -- estos, a su vez, contribuyen a la formulación de los objeti--vos y estrategia regionales; y todos en su conjunto, a los -- de los diversos organismos públicos y privados. Aún cuando -- normalmente son varios los objetivos que se han de determi--nar, siempre deberá partirse por aquél que se considere más amplio y representativo de la orientación que se dese impri--mir al proceso de desarrollo, no obstante es probable, que --

un objetivo de esta naturaleza no pueda alcanzarse en el período para el cual se formularán los principales mecanismos de la política. Por último, no siempre será posible la formulación definitiva de un conjunto óptimo de objetivos, por el contrario, podrá ser aconsejable llegar a optimizar un modelo a través de aproximaciones sucesivas.

b) Estrategia.

Desde hace mucho tiempo, se viene utilizando el término es-trategia con distintos sentidos, a procedimientos muy diver-sos que no siempre es fácil distinguir. Cuando se definen algunos objetivos y se postula cierta política coherente con ellos, el vocablo estrategia integra a menudo esas proposi-ciones; también se le aplica a la forma de conducir un proce-so, sea político, económico o militar. La simple enuncia-ción de los objetivos en forma de plataforma de desarrollo o programa de desarrollo es, de alguna manera, sinónimo de es-trategia\*.

La estrategia, además de aludir una actitud analítica, impli-ca un resultado, una conclusión y una posición y el procedi-

\* En la pág. 13 de este trabajo, véase la definición técnica de este concepto.

miento estratégico arriba a una definición sobre la dirección del proceso de desarrollo y las formas limitadas de encauzar la realidad hacia ese rumbo. Por tal motivo la estrategia deberá tener las siguientes características:

- 1) La acción, deberá ser un proceso continuo y de larga duración.
- 2) El número de aspectos que se deberán considerar es mayor, más heterogéneos los agentes que participan y superior la autonomía relativa con que actúan, si se le compara con estrategias especializadas como la militar, la tecnológica, etc., o con las de unidades menores como las empresas.
- 3) La separación entre la formulación de la estrategia y la determinación de los objetivos es nula y en la mayoría de los casos los encargados de formularla (la estrategia) son los mismos.
- 4) La estrategia tiene que ser concebida destacando la integración y concertación -en contraste con la militares decir, la sociedad como sujeto y objeto de la acción.
- 5) El marco de referencia de la estrategia será el diagnóstico.

## c) Metas.

Las metas, dentro del proceso de planificación del desarrollo, son consideradas como la expresión cuantitativa de toda la formulación de la política planificada. Esto implica que tanto los objetivos que se desean alcanzar, como la estrategia elegida para lograrlos y el apoyo de ciertos mecanismos instrumentales pueden ser objeto de cuantificación, y las expresiones cuantitativas de los elementos mencionados se convierten en las metas del proceso.

Naturalmente, existen objetivos que no pueden ser cuantificables, y no por este hecho dejan de ser importantes. Por lo general en esta categoría habría que incluir muchos aspectos relacionados con las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida. En cuanto a los objetivos que si se pueden cuantificar, no solamente quedará como expresión cuantitativa, deberá tener el mismo rigor de especificación que registra el elemento componente de la formulación al cual corresponde. Esto quiere decir que hay que cuantificar una variable determinada en términos especiales y en términos temporales para la mejor formulación de las metas. Para ello es necesario disponer de diversos instrumentos técnicos, como por ejemplo los modelos matemáticos y que en muchas ocasiones se les menciona como técnicas de proyección. Por eso se afirma que la tarea de formular metas puede ser concebida

como la aplicación de un conjunto de técnicas de proyección.

Estas técnicas deben de tomar en cuenta (o utilizarse) en -- los subsistemas que compongan el sistema o sector (indus---  
trial, petrolero, agropecuario, etc.), en el que se va a --  
desarrollar la formulación del plan, puesto que estos se en-  
cuentran interrelacionados. Por ejemplo, el sistema agrope-  
cuario está integrado por cuatro subsistemas de actividades:  
actividades productivas, actividades de apoyo, actividades -  
de mejoramiento de las condiciones de vida y el de activida-  
des de conducción y regulación.

Además, este sistema recibe recursos de distinta naturaleza  
provenientes de otros sistemas, y sobre la base de ciertas -  
condiciones de funcionamiento produce determinados resulta--  
dos. Entre esas condiciones destacan: relaciones laborales,  
estructura empresarial, niveles de salud y educación, etc.  
Con respecto a los resultados se destacan: a la producción,  
al empleo, al volumen, a la distribución del ingreso, etc.

Esto nos da como conclusión, que a la formulación de las me-  
tas se le deben de vincular los recursos recibidos, las con-  
diciones de funcionamiento y los resultados que produce el -  
sistema, no obstante, se formulen metas para cada subsector  
en particular, puesto que como se mencionó anteriormente, --  
estos subsistemas se encuentran interrelacionados.

## d) Políticas.

Para el proceso de planificación el concepto política, no sólo se referirá al conjunto de decisiones mediante el cual las autoridades regulan el comportamiento de sus subordinados, sino que también será el patrón que determine sus decisiones cotidianas. Para esto, la política comprenderá dos aspectos:

1. Formal.- Este aspecto se refiere a la manera como se desea regular el comportamiento de los agentes de las actividades que son motivo de conducción y regulación.
2. Sustantivo.- Se refiere a las actividades necesarias para alcanzar el objetivo deseado.

Ahora bien, de lo anterior surge una manera más amplia de definición de política planificada y nos dice que es el: ---  
 "...conjunto de objetivos, metas y pautas de estrategia propuesto por el gobierno a los agentes que participan en el proceso de desarrollo; los patrones o esquemas, que establecen las reglas del juego o regulan el comportamiento de los agentes del sistema; y, finalmente, los conjuntos de acciones consideradas óptimas para alcanzar algunas de las metas propuestas (programas y proyectos)". (19) De esta manera, -

(19) GONZALEZ, Montero et, al. La planificación del... op. cit. Vol. 2. p. 219.



la política planificada de desarrollo se expresará a través de la totalidad de los mecanismos utilizados por un gobierno y que son formulados, controlados y evaluados, por el sistema nacional de planificación.

Para su formulación y manejo, las políticas deben agruparse según sus características e instrumentos que en ellas se utilizan. De acuerdo a sus características, las políticas se clasifican en: Políticas de Funcionamiento y Políticas de Estructura.

Políticas de Funcionamiento.- Son aquellas cuyos instrumentos respetan la acción de los mercados y procuran asegurar su operación adecuada. Tal sería el caso de las recaudaciones e imposiciones fiscales.

Políticas de Estructura.- Buscan sustituir, total o parcialmente, el principio del beneficio privado por el de utilidad social, a través de la realización de algunas actividades (comercialización, crédito, colonización, etc.), por parte de empresas públicas o a través de intervenciones más limitadas (control de la inversión privada, fijación de cuotas de importación, etc.).

De acuerdo a los instrumentos que en ellas se utilizan las políticas se clasifican en:

Directas.- Se refiere al hecho de conseguir sus finalidades de una manera inmediata: Por ejemplo, para reducir el consumo de un determinado producto, puede aumentarse su precio.

Indirectas.- En el mismo caso anterior, la manera indirecta se da, racionalizando un insumo necesario o disminuyendo el subsidio al producto que se desee reducir su consumo. Esto quiere decir, que la manera indirecta se dará en el momento anterior al proceso de comercialización.

Por lo tanto, tenemos que, las políticas; al permitir, prohibir, estimular o desalentar los comportamientos de determinados agentes, en determinadas circunstancias favorecerán la acción coordinadora del Estado en materia de desarrollo.

e) Programas.

Los programas son los mecanismos instrumentales mediante los cuales se propone o acuerda, o se ordena a los agentes públicos y privados realizar un conjunto de acciones complementarias con el propósito de realizar ciertas metas, construir determinadas obras físicas o realizar algunos esfuerzos debidamente especificados. Además, de ser una manera más concreta de llevar a cabo la estrategia en lo que se refiere a producción y a las actividades de apoyo que le son inherentes, y al mejoramiento de las condiciones de vida en los campos o

áreas de acción.

En la elaboración de un programa, es necesario particulari--zar y analizar todos los mecanismos indispensables para lo--grar los objetivos señalados. Cuando se realizan activida--des permanentes o por lo menos con cierta frecuencia, nos --será de mucha ayuda la particularización y el análisis para así poder organizar y controlar dichas actividades como pue--den ser: programas de crédito, de comercialización, de pres--taciones sociales, de control sanitario, etc.

Por lo general, las actividades incluidas en los programas --están referidas a un período específico, aún cuando muchas --de ellas tengan un carácter permanente en el proceso de desa--rrollo. Mientras que las actividades de corto plazo son in--cluidas dentro del plan anual, los programas organizan las --actividades que deben llevarse a cabo en el mediano y largo plazo, para lograr un conjunto de metas en términos de la --estrategia.

Cabe señalar que se puede considerar la realización de un --programa, sin que éste surja de la elaboración de un proceso de planificación\* puesto que, al programa también se le con--

\* Tal es el caso de los programas de emergencia que se ori--ginan a causa de catástrofes de tipo natural o por acci--dente.

cibe como un conjunto coordinado de proyectos. Lo que sí es obligatorio para cualquier tipo de programa es, la dirección permanente que supervise y coordine todas las actividades que se realicen, llevando su correspondiente control de avance, con el objetivo de ir ajustando las adecuaciones que hagan falta para una mejor y oportuna ejecución.

f) Proyectos.

Los proyectos tienen dos acepciones principales: La primera se utiliza para designar al documento o monografía en que se plantean y analizan los problemas que implica movilizar factores para alcanzar objetivos determinados de acuerdo a una actividad determinada, justificando asimismo el empleo de estos factores frente a otras opciones potenciales de utilización. La segunda se refiere al momento en el que se van a materializar los objetivos y metas de una política planificada de desarrollo como puede ser, la implantación de infraestructura y prestación de servicios.

Los proyectos, al igual que los programas, se pueden presentar aisladamente de los planes de desarrollo, como resultado de la exploración de una simple idea sobre la oportunidad de una inversión. Los proyectos dentro de un proceso de planificación, siguen un camino distinto del de los proyectos que se originan en otras fuentes de ideas de inversión (ubicadas

en la iniciativa individual de empresas y entidades públicas o privadas), con objetivos sectoriales más limitados. Sus parámetros son en general, fracciones conocidas de los parámetros nacionales, fijados a la economía como un todo, y sus objetivos se presentan normalmente integrados con objetivos de otros proyectos, en programas de inversión bien definidos.

Al planear la realización de una inversión en este contexto, se pretende armonizar sus resultados inmediatos con el desarrollo de toda una serie de actividades económicas y sociales. El conjunto de los resultados inmediatos, traducidos en programas de producción, más las repercusiones sobre otras actividades, es lo que debe apreciarse para tomar decisiones sobre lo que puede llamarse estrategia de desarrollo.

#### Evaluación y Reformulación.

La evaluación y reformulación incluye al control de la ejecución; aunque de una manera estricta, no forma parte de las actividades de la planificación. El control de la ejecución abarca el seguimiento y la supervisión permanente e implica muchas veces tomar iniciativas, promover o excluir algunos mecanismos (políticas, programas y proyectos), sin embargo, su actividad más importante es controlar como el proceso de planificación es puesto en práctica por distintos organismos de la administración pública y empresas privadas, e ir cono-

ciendo a través de diversos indicadores, el cumplimiento o no de los objetivos y metas. Esto no sólo ayuda a evitar -- errores o desviaciones, sino también hace posible tomar con rapidez y oportunidad las necesarias medidas de corrección y regulación, para ajustar la política planificada a las cambiantes condiciones que caracterizan al sistema económico nacional.

Para realizar este control, es necesario disponer de información continua y oportuna acerca de la forma en que se está ejecutando la estrategia planificada. Esta información permite el seguimiento e interpretación permanente de los resultados parciales de la ejecución, que proporciona elementos de juicio al sistema de planificación y le permite comparar el comportamiento previsto o deseado con el comportamiento real de los organismos ejecutores de la administración pública y de los agentes privados. Sobre la base de esta comparación y de una evaluación de la misma, se diseñan o formulan las medidas correctoras que se presentan a la consideración y decisión de las autoridades de gobierno.

A diferencia del control de la ejecución, la evaluación se hará periódicamente y por consecuencia la reformulación también, utilizando la política planificada adoptada como elemento de referencia o patrón de comparación.

Por último, puede decirse que la evaluación permite apreciar las debilidades del diagnóstico, poniendo en evidencia aquellos aspectos que deben ser objeto de una reformulación o de un estudio mayor.

#### 1.4. El Desarrollo Regional.

El concepto de desarrollo regional, no es tan fácil definirlo, puesto que depende esencialmente del objetivo de análisis, pero en este trabajo se entenderá al desarrollo regional como: a las consideraciones socioeconómicas que se introducen a un espacio determinado dentro de un país; en donde el tamaño de dicho espacio no importa, pero deberá tener magnitud suficiente, para resaltar características del desarrollo que influyan en la zona. La delimitación de las regiones dependerá de los criterios y/o propósitos que se establezcan. Para esto se ha hecho una clasificación de la región en donde se destacan los conceptos de: Región Homogénea, Región Polarizada o Nodal y Región Plan.

- a). Región Homogénea.- Está determinada por la agrupación de poblaciones contiguas con características relativamente similares, pretendiéndose que la variación y dispersión (socioeconómica), dentro de la región sea pequeña en comparación con otras regiones. Los principales criterios de selección son: ingreso por cápita, estruc-

tura productiva y recursos naturales, aspectos demográficos, nivel socio-cultural, bienestar social, etc.

- b). Región Polarizada o Nodal.- Constituida por unidades heterogéneas y complementarias entre sí y que mantienen con un nodo o foco central, intercambios más intensos - que con otras regiones, en la cual se estructuran las - corrientes económicas y sociales. El área circundante, es mercado para su producción y a la vez que zona de -- abastecimiento para su demanda. Aquí, los principales indicadores son: El grado de especialización y la producción en gran escala.
- c). Región Plan.- Se define de conformidad con ciertos objetivos y metas, en un espacio territorial dado que depende de ciertas decisiones de política económica.

Existen otras clasificaciones de región, que responden a situaciones particulares, pero que en general constituyen combinaciones de las tres categorías anteriormente señaladas. Estas combinaciones se hacen con el objetivo de que al integrar más criterios de selección se describa mejor la realidad.\*

\* LEVI, Oved, Alberto. Elementos teóricos sobre la región y las disparidades regionales como base de la planeación regional. En Planeación la opción al cambio de Arturo Ortega Blake, Op. cit. p. 127 y sigs.



En el caso de México, para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, la cuenca hidrológica resulta la unidad de planeación, ya que dentro de ella es posible tomar en cuenta todos los efectos que pueden causar las acciones tendientes al aprovechamiento del agua. Por tal motivo se dividió al país en 13 regiones, y a su vez, las regiones se dividieron en un total de 102 subregiones, para buscar áreas con homogeneidad socio-económica que se consideren módulos mínimos de desarrollo. "Esta subdivisión se basa en la división política, ya que cada subregión se ubica en un solo estado, y coincide con la división municipal y estatal para establecer planes estatales a partir de los planes subregionales". (20) O sea, que en este caso, se aplicó un criterio principal de selección para la regionalización, y de ahí se utilizaron otros elementos para la subregionalización.

#### 1.5. El Desarrollo Agropecuario.

El desarrollo agropecuario se refiere a la necesidad de promover el incremento de la producción agrícola y pecuaria de

(20) S.P.P. Desarrollo Regional. En Antología de la planeación en México. Tomo 5. Planes sectoriales y comisiones para el fomento de desarrollo (1970-1976). Ed. F.C.E. México, 1985. p. 108.

acuerdo a las necesidades alimentarias de la población, así como el de elevar el nivel de vida de este sector productivo que se ubica en el medio rural.

Para esto se hace indispensable una investigación que esté debidamente articulada en cuanto a las tecnologías apropiadas de una región dada (considerando la mecanización agrícola; contaminación del suelo y agua; efectos de pesticidas, sequías y heladas; técnicas de manejo de los productos agrícolas, antes y después de la cosecha; etc.), y en lo que se refiere a las características sociales, económicas y culturales, para tratar de establecer la mejor forma de administrar los recursos disponibles y lograr una mejor organización entre los productores agropecuarios.

#### 1.6. El Desarrollo Rural.

El objetivo del desarrollo rural es el de elevar los niveles de vida, con base en una distribución equitativa del ingreso y una mayor participación de la gente en las decisiones económicas y políticas de la comunidad a la que pertenecen; la actividad económica que predomina en el medio rural es la agrícola y la pecuaria.

Se puede decir que el desarrollo agropecuario es un componente del desarrollo rural, en donde el primero, sus objetivos

son de carácter técnico productivo, y en el segundo, se in-  
tenta abarcar a todos los sectores que conforman el medio -  
 rural.

Las estrategias que se establecen para lograr este desarrollo  
 regional, por diferentes formas, claro que esto no significa  
 que se contradigan unas definiciones con otras, más bien es-  
to se refiere al enfoque que se le quiera dar. Un ejemplo -  
 de esto es la interpretación y el enfoque que el PRODERITH -  
 hace con respecto al desarrollo rural, y que es lo que a con-  
tinuación se verá.

#### 1.7. El Desarrollo Rural Integrado (enfoque PRODERITH).

Para el PRODERITH, el desarrollo rural es cuando se conside-  
ra a todos los sectores de la economía involucrados en el --  
 plano local, regional y nacional, junto con sus interaccio--  
nes y vinculaciones recíprocas. El enfoque se da de una ma-  
nera multisectorial, destinado a superar los obstáculos, fre-  
nos y restricciones al desarrollo en determinados universos  
 sociales en el medio rural.\* Por lo que se hace necesaria -

\* CONTIJOCH, Escontria Manuel y FUNES Santiago. El nuevo  
 enfoque en desarrollo rural integrado; Orientaciones -  
 para una definición de estrategia. SARH=CPNH-PRODERITH.  
 México 1983. p. 21 y sigs.

la decidida actuación estatal, a fin de equilibrar los términos de intercambio entre sectores, las decisiones de inversión, la aplicación de tecnología y, la disponibilidad y -- aplicación de instrumentos de carácter legal.

Además se le considera que es integrado porque: "...el proceso iniciado es una función de objetivos múltiples sujeta a - condiciones de riesgo; está ligado al desarrollo general del país; y ataca coherentemente los frenos físicos, socioeconómicos y técnicos que traban el desenvolvimiento de la capacidad productiva de determinada región". (21)

En el capítulo 4, se verá con un poco más de detalle los elementos que integran el concepto de desarrollo rural integrado de acuerdo con el enfoque PRODERITH.

Con el objeto de ubicar en un marco histórico al desarrollo mexicano, en el siguiente apartado se hace una breve caracterización del desarrollo que se ha tenido después de la revolución de 1910.

(21) COORDINACION General del PRODERITH. El PRODERITH primera etapa, evaluación 1978-1984. SARH-CPNH-PRODERITH. - México 1985. p. 27.

## 2. CARACTERISTICAS DEL DESARROLLO EN MEXICO

Evidentemente México presenta grandes desequilibrios en el desarrollo de sus diferentes regiones. Uno de los factores que colaboran a este desequilibrio, es la distribución tan irregular de los recursos naturales. Luis Unikel señala que: "México es un país de enormes contrastes geofísicos, climáticos, orográficos e hidrográficos. Por ejemplo, mientras el sureste contiene aproximadamente el 40% de los recursos hidrológicos del país, sólo tiene el 10% aproximadamente de la población nacional. Por otro lado, el país posee grandes centros urbanos industriales como Monterrey en medio de zonas áridas poco pobladas, mientras el noroeste y algunas zonas del norte están relativamente bien dotadas de recursos naturales y población, partes del Bajío cuentan con un enorme potencial humano principalmente en las ciudades, pero escasos recursos o costosos de explotar para el desarrollo agrícola. O sea que el molde ecológico del país sólo ha favorecido al desarrollo de algunas regiones". (1)

(1) UNIKEL, Luis. Políticas de desarrollo regional; En S.P.P. Antología de la Planeación en México. Tomo 1. Planes sectoriales y comisiones para el fomento del desarrollo (1970-1976). Ed. F.C.E. México, 1985.p. 47.

Ahora bien, existen otros factores que también inciden sobre este desequilibrio, pero son de tipo político y económico. - En cuanto a estos factores, tenemos que una vez concluido el movimiento armado de 1910, sus principios y objetivos fueron incorporados a la Constitución de 1917, los gobiernos revolucionarios se dieron a la tarea de cambiar la orientación de la economía nacional que resultase más conveniente para el - incremento de los mercados internos y el bienestar de todos los mexicanos. Estos objetivos de bienestar y de justicia - social, sólo podrían ser alcanzados dentro de una estrategia de desarrollo a largo plazo, que empezara por crear o esta- - blecer desde las precondiciones mismas de este propio desa- - rrollo. En esta etapa "constructiva" se pueden diferenciar dos períodos cuyas características dominantes se pueden identificar con la creación de los prerrequisitos del desarrollo en el primero de estos dos períodos y, con el fomento y la - consolidación del aparato productivo nacional fundamentalmente, durante el segundo período.

El primero de estos dos períodos de la etapa "constructiva" podría ser ubicado cronológicamente entre 1920 y 1940, en -- que los gobiernos revolucionarios tuvieron como principal objetivo la creación y consolidación de los prerrequisitos de nuestro desarrollo, entre los cuales se destacan los siguientes: la consolidación institucional de los regímenes de gou-

bierno; el establecimiento de una infraestructura socioeconómica mínima; y la creación de un marco institucional del desarrollo que fue consolidándose conforme los problemas se fueron presentando y las soluciones requiriéndose. Como ejemplo de este último prerrequisito se pueden citar: la creación del Banco de México en 1925 y la de Nacional Financiera en 1933.\*

Con la Segunda Guerra Mundial, se presentaron determinadas características económicas en el mercado internacional y nacional, propiciando el aprovechamiento productivo de los empresarios mexicanos y extranjeros que vivían en el país, que de repente se encontraron ante la posibilidad y la necesidad de ampliar considerablemente su producción mediante la absorción y expansión de: mercados internacionales antes surtidos por los países en guerra y ahora abandonados por las necesidades de la misma: el mercado nacional, insatisfecho ante la imposibilidad de importar los productos que acostumbraba; las nuevas y crecientes demandas de materiales estratégicos y productos variados por parte de los países beligerantes de occidente.

\* CARRILLO-Arronte Ricardo. La estrategia del desarrollo regional de México: Evolución, Magnitudes y Perspectivas. La sociedad mexicana: presente y futuro. En De Miguel. Wionczek (comp). Lecturas del trimestre económico No. 8. F.C.E. México 1974. p. 405 y sigs.

De hecho, con la Segunda Guerra Mundial, comienza el segundo período de la etapa "constructiva" de nuestro proceso de desarrollo. El aprovechamiento, por parte de los empresarios, de la coyuntura económica ocasionada por la guerra, fue posible gracias a que además de contar con la infraestructura y la capacidad productiva básica necesaria en el país, existían en ese entonces una gran cantidad de empresas industriales y extractivas que no estaban utilizando la totalidad de su capacidad productiva instalada, lo que les permitió el incremento casi inmediato de los montos de producción, sin la correspondiente expansión de la planta, que en condiciones normales hubiese requerido la importación de materiales y equipo que en tiempos de guerra no era posible conseguir en el mercado internacional. Es claro, que el Estado mexicano intensificó sus esfuerzos en la promoción, acondicionamiento y protección de la actividad económica privada, a la cuál hizo objeto de una amplísima gama de facilidades y concesiones, - que iban desde el casi irrestricto cierre de las fronteras - a los productos competitivos del exterior, hasta la minimización de los impuestos por pagar, vía la declaración voluntaria de ingresos y nulo control sobre el contenido de las partidas de gasto empresarial. A las anteriores concesiones -- hay que agregar, las cuantiosas inversiones del sector público cuyo objetivo fundamental ha sido el de facilitar la actividad económica privada y la capacidad productiva del país.



Debido a la escasez de recursos a que se enfrentó el gobierno mexicano para sus propósitos de creación de oferta económica, durante esta etapa "constructiva", se descuidó la promoción de las medidas de carácter social que condicionan el poder de compra popular y los niveles efectivos del bienestar social. Esto originó la paradójica situación de que, -- por una parte, existiera una industria manufacturera con el 60% de sus instalaciones productivas inactivas, mientras que por la otra, existiera, una inmensa mayoría del pueblo mexicano con niveles infrahumanos de subsistencia. En otras palabras se estaba agudizando el desequilibrio económico y regional.

El desequilibrio regional fue el producto y la consecuencia lógica de la actividad económica de toda una etapa del desarrollo del país, puesto que la utilización de nuestros recursos escasos, tuvieron como objetivo fundamental el crecimiento y la integración del aparato productivo nacional, con su previsible contrapartida de descuido en las inversiones de bienestar social y desarrollo regional.

El desequilibrio económico y regional, no es otra cosa que la excesiva concentración de las actividades dinámicas y de la alta productividad en unos cuantos lugares o ciudades -- afortunadas, mientras que la mayoría de la población y el territorio es abandonado a un crecimiento lento, con casi --

nulas posibilidades de desarrollarse.

A fines de 1960, la etapa "constructiva de desarrollo entró en crisis al no poder resolver las necesidades y objetivos sociales tales como: mejor distribución del ingreso y creación de empleos. Por lo que se planteó la necesidad de que el modelo mexicano de desarrollo (que de 1955 a 1965 se le consideró como etapa del desarrollo estabilizador), pasara de la etapa "constructiva" a la etapa "distributiva", bautizada políticamente como de "desarrollo compartido".

Durante el período presidencial de 1970-1976, se trató de -- llevar a la práctica dicha estrategia de desarrollo compartido, a través de mecanismos masivos de distribución del ingreso y fortalecimiento del mercado interno, desembocándose en una crisis coyuntural y devaluación de la moneda en 1976, -- ocasionada por la falta de planificación y control de la economía, dependencia externa del financiamiento de la inversión y la ausencia de las reformas estructurales que se requerían para conducir al país por dicho período.\*

\* CARRILLO-Arronte Ricardo. La Planificación del Cambio Social en México y La crisis del modelo de desarrollo. En Sergio Boisier (comp.) Experiencias de Planificación Regional. Op. Cit. p. 125 y sigs.

Otro de los factores, que ha influido en la crisis de nuestro país es el marco internacional capitalista en el que se encuentra inmerso.

"La recesión económica que afecta actualmente al capitalismo internacional no es una recesión de coyuntura: está integrada al agotamiento del patrón posbélico de acumulación de capital, lo que a su vez ha producido consecuencias sociopolíticas internacionales que se proyectarán en la lucha de clases y en las pugnas intercapitalistas en el nivel mundial". (2)

Los principales acontecimientos, síntomas de la crisis del sistema capitalista fueron: la decisión de los Estados Unidos de abandonar la convertibilidad de su moneda en oro, lo que provocó desajustes en el sistema monetario internacional ocasionando una excesiva liquidez, una inflación acelerada, disminución de la actividad económica y contracción de los mercados. Estos acontecimientos influyeron principalmente, a partir de 1973, en la elevación de los precios internacionales de los productos agropecuarios, petroleros, metálicos y de bienes de capital, cuando México era importador neto de

(2) AYALA, José. et. al. México hoy. Ed. S. XXI. México 1980. p. 21

petróleo y de alimentos principalmente. Esta inestabilidad internacional afectó al país, puesto que al disminuir sus exportaciones y aumentar el precio de sus importaciones se elevó el déficit de la balanza de pagos y para financiarlo se incrementó el endeudamiento externo.\*

Un último factor que se puede mencionar ya que también es -- importante, es el tecnológico. Existen desigualdades en el desarrollo tecnológico a nivel mundial, lo que va a determinar el costo de acrecentar el potencial productivo entre los países y la división internacional del trabajo. "Estamos -- ante una división económica derivada, en efecto, de la pro propiedad tecnológica de unos y de la dependencia de la misma tecnología de otros; división que la competencia imperfecta, en el mercado del liberalismo comercial, contribuye a presevar y a profundizar". (3) Esta dependencia asume la forma de inversión extranjera directa o de importación de bienes de capital que supera en valor a las exportaciones de productos primarios de las diferentes regiones del país. Por lo que el déficit del comercio exterior, se hace crónico y se convierte en dependiente del financiamiento externo.

\* S.P.P. Antología de la Planeación en México, Op. cit. tomo 1, p. 72-73.

(3) AYALA, José. México hoy. Op. cit. p. 33.

En cuanto al desarrollo del sector agropecuario, tenemos que su producción fue satisfactoria hasta 1967. Básicamente, la producción agropecuaria se incrementó a un ritmo medio anual de 4.4%. Esta tendencia no fue uniforme ya que existieron - períodos intermedios de crecimiento rápido y otros de crecimiento lento: de 1935 a 1942 el ritmo de crecimiento del producto agrícola fue de 5.2% anual; de 1942 a 1945 de 2.3%; de 1945 a 1956 de 5.9% y; de 1956 a 1961 de 3.4%.\* Esta situación se debió principalmente, al incremento notable de la superficie cultivada que de 1940 a 1982 creció a un ritmo superior del 2.6%. Este crecimiento cuantitativo se debe a: - la nueva situación política, que propició las inversiones públicas en la agricultura y vigorizó además el mercado interno de productos agrícolas; la expansión de las redes de transporte que, facilitó la apertura de nuevas tierras y permitió mejor acceso a los mercados y la expansión de los mismos; las inversiones en capital humano, que permitieron después la adopción y adaptación del cambio tecnológico en el sector agropecuario; la expansión de las superficies de riego, como resultado de una política deliberada que se remonta

\* Eckstein Salomón y Reyes Osorio Sergio. La producción agrícola y la economía nacional. En Miguel Wionczek - en: La sociedad mexicana...op. cit. p. 19.

a casi medio siglo, cuando se comenzaron a construir grandes distritos de riego en áreas, antes poco susceptibles al cultivo sistemático;\* la Reforma Agraria que desempeñó un papel importante, puesto que a través del reparto de tierras, redistribuyó el ingreso, permitió el aumento de la superficie cosechada y facilitó la movilidad de los factores, dando lugar a una mejor asignación de los recursos; y la existencia de un mercado mundial en expansión, que estimuló la producción de productos agrícolas para fines industriales orientada básicamente al mercado externo.\*\*

Al final de la década de los 40's se crean una serie de comisiones descentralizadas para encargarse del aprovechamiento integral de los recursos naturales y humanos dentro de las cuencas hidrológicas. Según las explicaciones del momento, y las teorías que sustentaban los patrocinadores de esta forma de inversión pública, las inversiones en las cuencas hidrológicas propiciarían un proceso de desarrollo regional que reduciría las diferencias de ingresos entre personas y -

\* Barkin, David. México: tres crisis alimentarias. Revista Nexos. No. 77. Mayo. 1984. México. p. 13.

\*\* Solís, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. S. XXI. México. 1970. p. 123.

regiones. Se reconoció la necesidad de tales programas porque el desarrollo capitalista mismo crea desigualdades.\*

Los proyectos de desarrollo mediante cuencas hidrológicas, - fueron únicos en su tentativa explícita de estimular el desarrollo descentralizado más allá de la Mesa Central, con un concepto similar al de la Tennessee Valley Authority en los Estados Unidos. Los proyectos iban a formar parte de la Política de "marcha al mar" de Avila Camacho, en donde el riego abriría nuevas tierras a la producción agrícola, y tanto la mano de obra como la industria se desplazarían de las zonas centrales a esta nueva frontera interna.

Las primeras Comisiones Ejecutivas de Cuencas Hidrológicas, creadas en 1947, fueron la del Papaloapan y la del Tepalcatpec. La primera de ellas con una Cuenca de 46 000 Km<sup>2</sup>, correspondiente a la vertiente del Golfo de México; La segunda abarca una Cuenca de 18 000 Km<sup>2</sup> correspondiéndole una parte al Estado de Jalisco y otra parte al Estado de Michoacán. Esta Comisión Ejecutiva trabajó hasta 1960, fecha en la que se transformó en la Comisión del Río Balsas, con una Cuenca de 112 322 Km<sup>2</sup> agrupando además parte de los Estados de ---

\* BARKIN, David. El Estado y la penetración del sistema urbano en el campo mexicano. En: Iván Restrepo (coord) Conflicto entre ciudad y campo en América Latina. --- CECODES - Nueva Imagen. México, 1980.

Guerrero, Puebla, Tlaxcala y México, así como la totalidad del Estado de Morelos. Le siguen en orden cronológico; las Comisiones del Rfo Fuerte con una Cuenca de 36 000 Km<sup>2</sup>, abarcando parte de los Estados de Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua; la Comisión del Grijalva con una extensión de Cuenca de 124 000 Km<sup>2</sup>; la del Valle de México con una superficie de 9 600 Km<sup>2</sup>; la Lerma Chapala-Santiago con 126 600 Km<sup>2</sup>, que involucra parte de 7 Estados del centro y noroeste del país y al de Guanajuato integralmente; la del Lago de Texcoco y; la del Pánuco con una Cuenca de 74 400 Km<sup>2</sup>.\*

Desde las primeras Comisiones Hidrológicas durante el régimen de Miguel Alemán, hasta 1976, casi la totalidad de la inversión pública del sector agropecuario se destinaba al riego, con una parte sustancial que llegaba a 77% en 1975. En 40 años, la superficie de temporal creció más de 2.6 veces, mientras que la superficie de riego dió un salto aproximado de 8 veces.\*\*

Estas Comisiones constituyeron una experiencia que cubrió -- una etapa del desarrollo del país y específicamente de la política de riego. Los resultados en su intento de lograr el desarrollo regional, no fueron los esperados, derivando de un planteamiento de proyectos con objetivos múltiples al cumplimiento de uno con un objetivo central que normalmente fue -

\* CESPA. El desarrollo agropecuario de México. Op. cit. Tomo 12. Política Agrícola.

\*\* BARKIN, David. México: Tres Crisis. Op. cit.



el desarrollo de proyectos hidráulicos, de irrigación y protección, complementándose, en muchos de los casos, con la -- instalación de plantas hidroeléctricas.

Entre las principales causas que contribuyeron al no cumplimiento de los objetivos iniciales encomendados a las Comisiones fue su limitada capacidad política para coordinar los -- trabajos de diversas instituciones que desarrollaban actividades en sus zonas de influencia y cuyos enfoques eran independientes y en ocasiones muy lejanos de los programas integrados de las Comisiones a pesar de que ellas pertenecían a la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), y sus ejecutivos tenían una dependencia jerárquica del Secretario. Sin embargo, los presupuestos asignados fueron insuficientes para hacer frente a una labor de coordinación regional más -- amplia. La que más se acercó al logro de sus objetivos iniciales, fue la Comisión Tepalcatepec, debido a que su titular era el General Lázaro Cárdenas, ex Presidente de México, cuya personalidad gravitó en el establecimiento de una coordinación que arrojó resultados positivos en el desarrollo -- económico y social de la Cuenca, no siendo tan fructíferas sus funciones al frente de la Comisión del Balsas debido a -- la magnitud de la Cuenca que abarcaba. En todo caso, estos intentos de desarrollo, obedecieron más a una "percepción de cómo una situación dada afectaba actual o potencialmente, a

los intereses del centro que a una percepción más ligada al desarrollo integral de dicha región".(4)

Por otro lado, tenemos que con Avila Camacho el desarrollo del país subordina la agricultura a las necesidades de un proceso de creciente industrialización. Para respaldar esta posición, el país contaba ya, con un equipo técnico y administrativo en condiciones de implementar políticas crediticias y financieras que impulsaran los procesos de desarrollo, bancos e instituciones de crédito oficiales y privados captaban recursos y distribuían el crédito en diferentes ramas del sector agropecuario. Sin embargo, cabe destacar que el esfuerzo estratégico apuntaba hacia la industrialización, ¿porqué? bueno, porque básicamente la política agrícola se condicionaba a la política monetaria y financiera cuyo efecto indirecto a través de la devaluación de 1954 fue incorporar a la producción comercial a un buen número de agricultores de temporal, ya que con una moneda subvaluada se lograba contrarrestar la carestía y la sustitución de exportaciones agrícolas ante la reestructuración de la economía norteamericana después de su conflicto bélico con Korea.\*

(4) BOISIER, Sergio. La planificación del desarrollo regional en América Latina. CEPAL, México, 1979, p. 7.

\* CESPA Tomo 12. Op. cit.

La creciente productividad iba exigiendo, por lo mismo, insumos y riego. Para la adquisición de semillas, insecticidas, fertilizantes y maquinaria, se produce una notable expansión en el sistema crediticio, como también se incrementa un "que hacer tecnológico agrícola", complementándose el cuadro con las iniciativas legales que propendían a institucionalizar - la llamada "revolución verde".

Desde el punto de vista de la política de estabilización económica, los precios de garantía y las inversiones públicas - coadyuvan al proceso de modernización en las áreas más comerciales de la agricultura mexicana. Del Presidente Alemán al Presidente López Portillo se consolida y fortalece el sector moderno de la agricultura. La preocupación por el crecimiento económico se sobrepuso rápidamente a las preocupaciones - sociales, especialmente bajo la presidencia de Alemán. La - construcción de presas en zonas de alto potencial productivo se intensificó. Se estimuló al capital extranjero y sin ninguna declaración formal, se consideró, que el ejido, aun los de tipo más moderno, no podrían adaptarse a la explotación comercial moderna". (5) Por lo que la propiedad privada (la gran propiedad privada), se vió más que favorecida para lo--

(5) CHAVALIER. F. The ejido and political stability in Mexico. En: CESP. Tomo 12. Op. cit. p. 35.

grar su modernización. La característica del sector moderno es pues, la intensidad de capital. "En el caso de la agricultura mexicana esta intensidad ha estado ligada a dos fenómenos principales: la irrigación y el financiamiento bancario a la agricultura". (6) Las consecuencias económicas de la situación anterior son numerosas y variables, y uno de sus resultados más graves ha sido la inestabilidad crónica de la oferta de alimentos que "...ha constituido una de las presiones inflacionarias más importantes del país". (7) Así, mientras la modernización prosiga en unas cuantas áreas privilegiadas, los sectores tradicionales (productores de granos básicos como: maíz, frijol, trigo y arroz), seguirán castigados en términos relativos y absolutos. "Sin la dotación de recursos financieros y técnicos los productores quedaron atrás; algunos sobrevivieron y otros abandonaron sus parcelas para convertirse en jornaleros, peones, personas desplazadas, subempleadas y sin grandes perspectivas para contribuir productivamente o participar en la modernización general del país". (8)

(6) GOMEZ, Oliver Luis. El desarrollo de la agricultura capitalista. En: CESP.A. Tomo 12. Op. cit. p. 35.

(7) CARRILLO-Arronte Ricardo. Ensayo analítico metodológico de planificación interregional en México, F.C.E. México. 1985. p. 48.

(8) BARKIN, David en Iván Restrepo. Op. cit. p. 252,

La modernización en el campo originó un desplazamiento de -- los cultivos básicos a productos forrajeros, oleaginosas, - frutas y legumbres, estimulando así nuevas inversiones de ca pitales nacionales y extranjeros. De igual forma se observó un interés de la administración pública para el cultivo del café y tabaco, productos altamente comerciales y sobre todo exportables. Otros productos que respondieron a los incenti vos del mercado fueron el garbanzo como producto de exporta ción y alimento porcino y de la vid como insumo para la pro ducción agroindustrial nacional. Al mismo tiempo, se ha re ducido la necesidad del pastoreo extensivo en algunas partes del norte mientras que se ha expandido por el trópico húmedo, en donde se puede mantener un número mucho mayor de cabezas por hectárea que en las zonas áridas. Esto no sólo se refie re al pastoreo sino a la composición de la producción agríco la, donde es claro el dinamismo de los productos forrajeros a expensas de los cultivos básicos de consumo humano.

Lo anterior trajo como consecuencia la baja en la producción en productos básicos que desde 1972 se han tenido que impor tar especialmente el maíz; el incremento de las demandas --- agrarias por parte de los campesinos y la multiplicación de las invasiones de tierras particulares; y la acción del Es tado para enfrentar estos hechos. Las exportaciones agríco las también bajaron, aunque los cálculos estadísticos no in dican necesariamente que en el campo se cosechara menos, --

puesto que la producción se calcula en valor y no en volúmenes físicos, esto muestra que la agricultura había dejado de cumplir con el papel que se le había asignado en el modelo de desarrollo industrial capitalista y dependiente; la introducción de divisas a través de exportaciones agrícolas para el financiamiento del desarrollo industrial se había frenado; el abasto de subsistencias baratas a los centros urbanos para mantener bajos los salarios se suspendió en algunos productos y tuvo que ser sustituido por importaciones costosas; también se suavizó el ritmo de transferencia de capital creado en la agricultura para ser acumulado y reproducido en el sector industrial.\* Sin embargo, el sector agropecuario, continúa siendo un factor fundamental en el desarrollo económico del país.

La población rural a principios de los 80's es de aproximadamente 23 millones de habitantes, y representa el 34% del total nacional. Puesto que ésta comprende la mayor parte de la población de bajos ingresos y refleja acentuadamente los principales problemas nacionales, equivale decir que el país en su conjunto es particularmente sensible al comportamiento

\* WARMAN, Arturo. Los campesinos, hijos predilectos del régimen. Ed. Nuestro Tiempo. México. 1983. p. 140.

del sector agropecuario.\*\*

En el sector agropecuario encuentran ocupación productiva -- una gran parte de los trabajadores del país. Aproximadamente un tercio de la población económicamente activa se dedica a labores agropecuarias como actividad principal. Del total de 20 millones de trabajadores con que contaba el país en -- 1981, más de 6.5 millones se dedicaron a actividades agropecuarias, y ese número de trabajadores es aún superior en más de un millón de activos, al total de trabajadores industriales. Sin embargo la participación en el empleo no está asociada a una participación semejante en el producto. Aunque la población activa agropecuaria representó el 33% del total, el producto agropecuario sólo representó 8% del producto nacional. Es decir, la productividad por activo en el sector agropecuario es mucho más baja que en el resto de los sectores.

"La relación de la productividad por activo en la agricultura respecto a los activos no agropecuarios es de 1.5, lo que refleja otro de los rasgos más graves del desequilibrio del desarrollo nacional". (9)

\*\* CESPA. El desarrollo agropecuario de México; pasado y perspectivas. Tomo 1. El sistema agropecuario en el desarrollo económico de México. ED. SARH-ONU-CEPAL. México, 1982. p. 48.

(9) Idem. p. 49.

Por lo que respecta a la planificación, a pesar de que se -- menciona que el país lleva más de 65 años promoviendo de dis tintas maneras, estrategias de planificación, estos esfuer-- zos, solamente han tenido un carácter regional, y no es, -- sino hasta la administración de Luis Echeverría que se reali-- zaron esfuerzos orientados a una planificación regional glo-- bal. A fin de obtener el concurso más activo de la burgue-- sía nacional, sobre todo en las provincias, ordenó descentra-- lizar el aparato de planificación estatal, y asignó un papel muy influyente a los estados de la federación mexicana, en -- la formación de políticas nacionales. Por último, la paz -- social se restauraría mediante reformas apropiadas, una dis- tribución más equitativa del ingreso y una distribución masi-- va de tierras al campesinado. Por tanto la planificación re gional, vino a considerarse como la dimensión territorial de un plan más general destinado a promover la igualdad social; como medio para realizar la reforma agraria legado de la re- volución mexicana; y como un medio técnico para resolver los problemas económicos y políticos que habían surgido.

Sin embargo, esta valerosa tentativa de desarrollo territo-- rial tuvo lugar en un marco más comprometido con los impera-- tivos del crecimiento económico que con la igualación. Las orientaciones del mercado, triunfaban una vez más. La inter-- ferencia estatal en la economía estaba destinada a agilizar el flujo de capital, no a controlarlo, y los problemas iban



a solucionarse mediante los planes de expertos técnicos y no de la movilización popular. Como se carecía de controles directos sobre las fuerzas que creaban las desigualdades territoriales, la planificación regional global, tendía a ser ineficaz.\* He aquí algunos ejemplos:

En los primeros tiempos de la administración de Echeverría, se estableció un nuevo mecanismo institucional para promover la planificación regional. Se otorgó importancia capital a los Comités Regionales para la Promoción del Desarrollo Socioeconómico (CORPRODES), que fueron establecidos a nivel estatal en respuesta a las exigencias de la burguesía local de mayor participación en las decisiones del centro, y estaban destinados a coordinar en el plano regional programas dirigidos por el gobierno federal así como a preparar y promover planes de desarrollo propios.

El papel de esas organizaciones fue contradictorio desde un comienzo. Los Comités Regionales sólo tenían carácter consultivo. Carecían de poder, no sólo para asignar los recursos estatales sino sus propios recursos de importancia. Ade

\* LAVELL, Allan y UNIKEL, Luis. La planificación del desarrollo y la redistribución espacial de la población: el caso de México. Presentado en una conferencia patrocinada por el Centro Latinoamericano de Demografía. 1978. p. 90.

más, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, a través de la cual los Comités Regionales tenían que encauzar su información, planes y peticiones, estaba constituida por representantes de todas las Secretarías de Estado y del sector -- privado, que tenían sobre todo una perspectiva nacional y no estatal o regional. Sin una reestructuración política radical, el poder central aliado con el capital monopólico era indestructible y los esfuerzos de descentralización al ser incongruentes con las fuerzas del mercado era difícil que -- prosperaran.

Una observación similar podría formularse acerca de los esfuerzos para promover el desarrollo rural. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), se estableció en 1973 para desarrollar centros de actividad con "influencia regional", que sirvieran de núcleos de crecimiento para la región circundante. En 1976 se habían identificado miles de dichos centros y se habían gastado más de 7 000 millones de pesos; pero era evidente que la retórica del desarrollo rural se estaba utilizando para conseguir fines, -- fundamentalmente políticos. En este programa las asignaciones se otorgaban de preferencia a las zonas regadas en donde la mayoría de la tierra era de propiedad empresarial; Las -- zonas afectadas por una elevada incidencia de protesta campesina; y las regiones rurales, que por una razón u otra, eran de intereses para los organismos internacionales como el Ban

co Mundial. Una vez más se advertía que operaba la lógica esencial de las políticas de desarrollo. Los programas del PIDER respondían a la doble presión que se ejercía sobre el Estado: la necesidad de mantener tanto una alta tasa de crecimiento mediante subsidios al capital, como la legitimidad política mediante la redistribución y la reforma social.\*

"No obstante estos programas y otros más, la pobreza en el medio rural persiste y, desde 1979, las divisas obtenidas -- por las exportaciones de petróleo cada vez más se han destinado a una mayor importación de granos básicos". (10)

En este marco, el 6 de mayo de 1976 se crea la Comisión Nacional del Plan Hidráulico (C.N.P.H.), organismo descentralizado de la antigua Secretaría de Recursos Hidráulicos en donde sus atribuciones son --entre otras-- elaborar los planes sectoriales y regionales necesarios para integrar el Plan Nacional Hidráulico a corto, mediano y largo plazo. Este organismo es importante puesto que también se va a encargar de elaborar los planes, integrar estos a los estudios de gran

\* FRIEDMAN John. et. al. op. cit. p. 258.

(10) AQUINO C. Salvador y HERNANDEZ C. Francisco. La planificación del desarrollo rural integrado: El caso del PRODERITH en su proyecto Tesechoacán, Veracruz. (Tesis para obtener el título de Licenciado en Planificación para el desarrollo agropecuario). UNAM. ENEP-ARAGON, México. 1986. p. 33.

visión y orientar las acciones de lo que a partir de 1978 se va a conocer como Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo (PRODERITH). Este programa se verá con más detenimiento más adelante, a continuación, se mencionará -- cuál es la importancia del trópico húmedo para el desarrollo nacional.

### 3. EL TROPICO HUMEDO MEXICANO.

Antes de dar los puntos de vista con respecto a la importancia del aprovechamiento del trópico húmedo mexicano, se darán las características físicas y socioeconómicas del mismo.

#### 3.1 Características físicas.

El trópico húmedo mexicano se encuentra situado al sur del Trópico de Cáncer (23.5° de latitud norte)\*; tiene una extensión territorial de 455 000 Km<sup>2</sup>, superficie que representa el 23% del territorio nacional.\*\* La región tropical húmeda engloba la casi totalidad del Estado de Veracruz; las porciones de Tamaulipas, San Luis Potosí e Hidalgo, que forman la Huasteca; La parte oriental de Oaxaca y porciones de Puebla; Tabasco, Campeche y Quintana Roo por entero; La mayor parte del Estado de Chiapas; y Yucatán con excepción de las marcadas regiones calcáreas.\*\*\* Esta vasta zona ofrece una gran variedad de climas y vegetación bajo la denominación genérica de Trópico Húmedo entre las que se destacan:

\* FAO. Modelos de uso de la tierra en el trópico húmedo. Revista CERES. El desarrollo en los trópicos húmedos. Vol. 12, No. 5. Sept-Oct. 1979. Roma. p. 28.

\*\* REVEL-Mouroz, Jean. Aprovechamiento y colonización del trópico húmedo mexicano. Ed. F.C.E. México. 1980. p.28.

\*\*\* C.P.N.H. Plan Nacional Hidráulico 1981. Anexo 9 ----- PRODERITH. Ed. SARH. México. 1981. p. 13.

a). Selva Perenne. Le es necesaria una amplitud térmica -- anual inferior a los 5-6 grados, una estación seca que no -- llegue a 4 meses (en la que la precipitación anual es menor a 100 mm.), y menos de 2 meses consecutivos por debajo de -- 50 mm. de lluvias (si desciende de esta cantidad, las hojas comienzan a caer). Varios meses con una precipitación superior a 200 mm. permiten la reconstrucción de las reservas -- del suelo. La forma perfecta de la selva perenne es la um--brófila, sin estación seca bien marcada, y se localiza en -- Tenosique (Tabasco), al norte del Istmo de Tehuantepec y la Lacandonia e igualmente en las llanuras de Oaxaca y del Papa loapan. Las regiones más accesibles a la ocupación humana -- es la selva perenne con estación seca bien definida y se en--cuentra en: Chetumal (Quintana Roo), Escárcega (Campeche) y Tuxpan (Veracruz).

b). Selva Subdecidua y Decidua. Cuando la estación seca se prolonga, cinco meses más, y donde las precipitaciones anu--ales son inferiores a 1 200 mm., la selva se adapta a esas -- condiciones más rigurosas, despojándose de su follaje a fi--nes de febrero y principios de marzo. Esto corresponde al -- noroeste de la Península de Yucatán, la parte central del -- Istmo y a una franja entre Ozuluama (Veracruz), Ciudad Va--lles (San Luis Potosí) y Ciudad Mante (Tamaulipas). Cuando las precipitaciones caen por debajo de 800-1 000 mm., se llo--ga a los sectores de maleza espinosa como es el caso del Yu--

catán septentrional y la parte centro-norte de Tamaulipas.

El clima y la precipitación, básicamente son los factores -- que determinan la distribución geográfica de la vegetación tropical. Aunque también las "precipitaciones ocultas", como la niebla y el rocío contribuyen de forma nada despreciable, a la constitución de la vegetación en el trópico húmedo.\*

### 3.2. Características Socioeconómicas.

La población de la zona representa el 24% del total nacional con 16.2 millones de habitantes. De este total regional, el 54% corresponde a la población del tipo urbano, de los 7.4 millones restantes, que conforman las comunidades rurales, el 52% pertenece al estrato de infrasubsistencia, 42% al de subsistencia y 6% al de agricultores comerciales.\*\*

La región es una de las áreas de menor desarrollo relativo del país, a pesar del crecimiento de su industria y de la actividad extractiva, las que en 1980 contribuyeron al PIB nacional con el 30%, porcentaje muy superior al de 1960 que

\* ROMANINI, Claudio. Ecotécnicas para el trópico húmedo. Ed. CIREC-CECODES. México, 1976. p. 29.

\*\* Coordinación General...op. cit. p. 20.

fue del 11%.

En cuanto a la actividad agropecuaria, operó a la inversa, - el PIB en 1960 fue del 37% y en 1980 fue del 11%. Habría - que añadir que este sector absorbe el 50% del total de la po- blación económicamente activa (PEA) de la zona, por lo que - la distribución del ingreso es desfavorable para el medio ru- ral, que sufre un deterioro en sus condiciones de vida, al - no recibir los recursos necesarios como parte de la riqueza generada en la zona; no existe la posibilidad de impulsar la actividad agropecuaria para cubrir la demanda regional de -- alimentos, y para contribuir en el plano nacional a la dismi- nución de importaciones de granos básicos. Este desequili- brio entre los sectores productivos actúan tanto a nivel re- gional como nacional y desalientan la iniciativa y capacidad de trabajo en el campo.

La vivienda, así como los servicios urbanos básicos de agua potable y alcantarillado son casi inexistentes en las pobla- ciones rurales. Según los datos de 1970, el 70% de las vi- viendas en el trópico húmedo carecían de drenaje y el 50% -- estaban constituidos por una sola habitación.

Por lo que respecta a la educación, el índice de analfabetis- mo sigue siendo uno de los más elevados del país (el 32% de la población de más de 10 años es analfabeta); casi el 70% - de los habitantes, hablan lenguas indígenas y también el --



español. Aún cuando este hecho no puede ser considerado, en estricto sentido, como una restricción para alcanzar determinado nivel de vida, debe reconocerse que sí implica un aislamiento que agudiza la condición de dependencia de esa población, misma que repercute en sus condiciones de vida.

En el renglón salud, la situación no se presenta más favorable, existen problemas de desnutrición, agravados por las condiciones climáticas, además de que proliferan enfermedades endémicas. Es preciso reconocer que el bajo nivel en las condiciones de vida, que expresan los indicadores referidos, es en gran medida un resultado de la naturaleza y condiciones que orientan los procesos naturales y productivos en el trópico húmedo, así como de su ubicación en el contexto del desarrollo del país.\*

### 3.3. Características de la agricultura y la ganadería.

Dos son los aspectos que se destacan en el proceso de desarrollo de la actividad agropecuaria en el trópico; El avance de la ganadería sobre el territorio dedicado a la agricultura y, de manera simultánea; el descenso de los rendimientos comparativos por unidad de superficie. En la última década,

\* COORDINACION General del PRODERITH. op. cit. p. 22

el área dedicada a la ganadería se incrementó en un 80%.

Las actividades comerciales agropecuarias, han aumentado con siderablemente... "hecho que ha generado una diferenciación productiva que determina niveles de modernización desiguales, según los diferentes tipos de unidades productivas, subregio nes y fincas de producción. Al mismo tiempo se agudiza el control y manipulación de gran parte de los recursos produc tivos por un pequeño porcentaje de productores, lo que oca siona una polarización entre la agricultura comercial y la tradicional campesina". (1) Donde el nivel tecnológico es el principal elemento de diferenciación.

Por otro lado, la agricultura tradicional se caracteriza por la integración funcional de las actividades domésticas y pro ductivas realizadas en unidades familiares de producción. Su razón de ser es la reproducción de las condiciones de vida y de trabajo, impedidas como están, por su lógica económica, de generar excedentes acumulables. El deterioro de la capaci dad productiva de los recursos a que estas economías tradi cionales están sujetas y la pérdida del control sobre sus relaciones con el medio económico, social y físico, repercu ten negativamente sobre esa capacidad de reproducción que en

(1) Idem. p. 23.

otros tiempos las caracterizara y sostuviera.

En el subsector ganadero, la zona participó con más de la -- tercera parte del hato nacional bovino; con el porcino con-- tribuyó con más de la tercera parte, y en una proporción si- milar, con las existencias de aves. La expectativa que ofre-- ce la explotación porcina y avícola es muy importante, pues-- to que proporciona una amplia fuente proteica para la pobla-- ción y, dado el tipo de explotación, no significa una compe-- tencia espacial con otras actividades agropecuarias, sino -- más bien, su complemento.

Por otro lado, los recursos pesqueros, tanto de los litora-- les como de las aguas interiores, constituyen un privilegio, debido a la presencia de especies de algún valor comercial, - es decir, la acuicultura ofrece buenas perspectivas.

La exposición de las características físicas y socioeconómi-- cas resalta el papel del trópico húmedo en el desarrollo na-- cional, ahora bien, es necesario recordar, cómo se da la ar-- ticulación del hombre con su medio, para después pasar a -- los pros y contras del aprovechamiento del trópico.

El hombre, desde que surge, hasta el momento actual, se ha -- articulado en un proceso de interrelaciones con su medio, -- común a todos los seres vivos. Sin embargo, a partir del -- lenguaje, de la producción de excedentes económicos y de la

constitución de las sociedades, la humanidad se distingue -- del resto de las comunidades bióticas, por el hecho de que - su articulación con el medio natural, no está regido por las leyes biológicas que norman los procesos evolutivos. "Lo - que caracteriza esta especificidad de lo humano es la apari- ción de nuevos procesos materiales que rigen los procesos so- ciales, esto es, el surgimiento de una materialidad simbóli- ca e histórica que determina, en última instancia, la articu- lación de la cultura con su medio".(2)

Las formas de utilización de los recursos y los procesos de transformación del medio ha determinado en muchos casos: la erosión de los suelos, la pérdida de fertilidad y la deg-- trucción de la capacidad de producción de los ecosistemas. "La gravedad de este fenómeno se acentúa en las regiones en las que históricamente se han desarrollado las formaciones sociales que se han visto sometidas y explotadas por los paí- ses capitalistas industrializados, sobre todo en los ecosis- temas tropicales".(3) Esto es, el hombre ha utilizado los - avances científicos para la sobreexplotación de la naturale-

(2) LEFF. Enrique. Ciencia, Técnica y Sociedad. ANUIES. México. 1977.

(3) LEFF. Enrique. Ecología y Capital. UNAM. México. -- 1986. p. 30.

za en función de las necesidades de producción y consumo -- creadas por él mismo. De esta manera el ritmo de explota-- ción de los recursos naturales, es mayor que el que requie-- ren (estos mismos recursos), para su regeneración, por lo - que el utilizar el ecosistema tropical (en general, cual--- quier ecosistema), responde a una necesidad económica. Ahor-- ra bien, existen posiciones contrarias y favorables a la uti-- lización de los recursos naturales tropicales y es lo que a continuación se verá.

#### 3.4. El porqué del NO aprovechamiento del trópico.

El punto de partida de esta posición señala que puede haber una crisis ecológica, puesto que: "...los efectos múltiples de la desaparición de la selva originaria no han sido sufi-- cientemente evaluados".(4)

Cuando un ecosistema natural se transforma en un agroecosis-- tema, el aumento en los insumos no necesariamente repercute en un incremento proporcional de la producción. Esto redun-- da en un aumento de los costos ecológicos, económicos y so-- ciales. La agricultura altamente capitalizada dificulta la

(4) GONZALEZ, Villarreal, Fernando. El papel de los recur-- sos hidráulicos en el desarrollo del trópico húmedo -- mexicano. PRODERITH, Serie didáctica No. 1. México. -- 1977. p. 11.

organización de comunidades productoras debido al alto costo de las tecnologías empleadas. "Este tipo de desarrollo no - crea empleos suficientes, afecta el equilibrio ecológico local y regional y, lejos de permitir mayor bienestar para la comunidad, induce una mayor polarización social y muchas veces un descenso en la calidad de vida de sus pobladores".(3)

Pueden surgir enfermedades inesperadas en plantas, animales y en el hombre mismo, puesto que no siempre se comprenden -- los efectos colaterales que provocan el empleo de pesticidas.

La habilitación de las inversiones en forma de infraestructura, son sumamente elevadas y sobrepasa la capacidad productiva, por lo que un país subdesarrollado como lo es México, no se puede dar el lujo de tales inversiones, como son los caminos de penetración puesto que: a) estos deben recorrer largas distancias para poder servir a comunidades aisladas que posean suelo fértil para comunicarlos con los mercados principales, y; b) son terrenos accidentados que deben cruzar -- cordilleras, selvas espesas y, en épocas de lluvias, se vuelven intransitables.

(3) CASCO, Montoya Rosario, GOMEZ, Pompa Arturo. et. al. -- Desarrollo del Trópico Mexicano. En Ifigenia Martínez de Navarrete (comp). Alimentación básica y desarrollo agroindustrial. Ed. F.C.E. México. 1977. p. 375.

El margen competitivo de los productos procedentes del interior se perjudica con las tarifas de los fletes, más aún si también hay que transportar los insumos de producción.\*

"En la misma forma que antaño venían arquitectos italianos a construir nuestras ciudades y monumentos, ahora imponemos la arquitectura ecológica propias de las zonas templadas a nuestras solvas tropicales". (6) Esta modificación ecológica de -continuar, puede conducir a cambios irreversibles que impidan la aplicación de estrategias de desarrollo acordes a la especificidad del trópico.

Lo anterior no significa un rechazo de la máquina por la biología, como única alternativa para promover programas de desarrollo en el ecosistema tropical. Es cierto que han existido técnicas adecuadas a las condiciones del trópico como -es el caso del sistema agrícola roza-tumba-quema, pero no se pueden rechazar opciones que permitan un mejor aprovechamiento productivo, puesto que la presión que ejerce el crecimiento demográfico propio y por inmigración, reduce cada vez más el tiempo de reposo de los suelos, de manera que éste es --insuficiente para recuperar los nutrimentos ocasionando bajas

\* NELSON, Michel. El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina. Ed. S. XXI, México. 1977. p. 53.

(6) CASCO, Montoya Rosario, etc. al. p. 376.

en los rendimientos y un empobrecimiento, producto de su uso cada vez más intensivo.

Resulta evidente que la visión pesimista no es compartida -- por la mayor parte de quiénes toman las decisiones, ni por -- quién realiza este trabajo, puesto que existen aspectos posi -- tivos en relación al adecuado aprovechamiento del trópico, -- como a continuación veremos.

### 3.5. El porqué, del aprovechamiento del trópico.

Esta posición parte de que no se puede desaprovechar el alto potencial que mantiene este ecosistema de convertir, pese a la escasa fertilidad del suelo, la energía radiante en vege- -- tación. "Hay pruebas que sugieren que cuando el agua y los -- nutrientes del suelo no son factores limitantes, el poten-- -- cial biológico de las praderas de las zonas templadas es -- aproximadamente de 20 toneladas de materia seca por ha. al -- año, mientras en los trópicos llega a más de 40 toneladas".

(7)

El capital, los empresarios, así como los campesinos, segui -- rán espontáneamente los nuevos sistemas de carreteras en bus

(7) COOPER J.P. en Michel Nelson. op. cit. p. 57.



ca de nuevas oportunidades económicas; por lo que el resultado neto será el desenvolvimiento de un sistema de explota---ción rentable adaptado al potencial de recursos.

Estos dos puntos, están respaldados por una serie de recomendaciones entre las que se destacan:

Dentro del ecosistema tropical existen varias microzonas con condiciones ecológicas particulares en donde la vegetación - es el elemento más importante. Por lo que el estudio de es-tas micro regiones debe centralizarse en aspectos como biomasa, desperdicios y tiempo de reciclaje de los elementos nu-tritivos de las plantas.

La organización espacial de las múltiples intervenciones del hombre debe estar fundamentada en la dinámica de la vegeta---ción: estructura de la vegetación (arbustiva, arbórea y her-bácea), y especies dominantes.

Dada la larga historia de las perturbaciones causadas por el hombre sobre el ecosistema tropical, una de las necesidades más apremiantes es desarrollar metodologías para la planifi---cación del uso de la tierra y del medio que sean, no sólo -- ecológicamente sanas, sino también económica y socialmente - viables.\*

\* FARNWORTH, G. Edward. (comp). Ecosistemas frágiles, Ed. F.C.E. México. 1977. p. 219.

Por lo que ningún estudio científico de base, debe ser iniciado antes de la elaboración de una matriz que defina la lista de necesidades básicas de las poblaciones (vegetales, animales y humanas), en un ambiente tropical dado y la lista de recursos disponibles existentes.\*

Se debe plantear el desarrollo integral de actividades productivas, con una baja inversión de capital y una amplia utilización de mano de obra, tanto en la producción primaria como en la transformación agroindustrial o propiamente industrial. Es ésta la única forma de solucionar el grave problema de falta de tierras y empleos en el país, que es irresoluble ya por medio de una reforma agraria tradicional o por la intensificación del proceso de industrialización empleando exclusivamente técnicas intensivas de capital".(8) El desarrollo de las actividades productivas se deben orientar principalmente, al autoconsumo de las comunidades para que se asegure un nivel de vida adecuado para sus habitantes.

El aprovechamiento racional del trópico implica un proceso de conocimientos y adaptación a las condiciones del medio, que no puede acelerarse en forma compulsiva, por lo que el futuro del trópico debe planearse en forma integral y sobre

\* ROMANINI, Claudio. op. cit. p. 113.

(8) CASCO, Montoya Rosario. op. cit. p. 377.

bases ecológicas de dónde se pueden precisar: las zonas de explotación inmediata integral; zonas de explotación restringida y; reservas naturales y bancos de germoplasma. (en esta última se puede fomentar, mediante un adecuado control, el establecimiento de centros turísticos). También se recomienda realizar evaluaciones de tipo técnico-económico de la producción de satisfactores a partir de los recursos y análisis comparativos de calidad, costos de producción y precios con posibles productos sustitutos. Esto incluiría la introducción de diversos cultivos, así como una regeneración selectiva y domesticación de especies naturales que por su constitución y por los elementos nutritivos que contienen, sean una fuente de alimentos, de manera directa, o como alimento para ganado.

Los anteriores planteamientos surgen del reconocimiento de que la "...utilización del trópico se realiza en forma anárquica y en la práctica sólo normada por las leyes de la economía de mercado".(9) Por lo que la posición favorable al aprovechamiento del trópico húmedo, establece que es necesario que se cambie la actitud deplecionista que se ha venido realizando (entendiéndose como depleción: la redistribución

(9) PRODERITH. Estudio indicativo para el desarrollo agropecuario del Trópico Húmedo Mexicano. SARH-CPNH. México. 1982. p. 221.

dirigida hacia el presente, sin importar el futuro), en la mayoría de los países latinoamericanos, y que se ha manifestado esta actitud en los programas e inversiones en donde los pobladores están mal equipados, técnica y financieramente, además de que las instituciones son incapaces de controlar eficazmente la utilización de recursos ya que carecen de conocimientos y medios suficientes que garanticen un equilibrio ecológico, social y económico. El aprovechamiento del trópico se ha de hacer de una manera conservacionista (entendiéndose como la redistribución del uso presente dirigida hacia el futuro). Por lo que la política de conservación deberá ocuparse principalmente de: Conocer posibles economías y formas alternativas de utilización de los suelos y; asegurar que los recursos se renovarán efectivamente.\*

Las condiciones socioeconómicas en el trópico húmedo, la experiencia histórica acumulada a través de los programas de desarrollo por Cuencas Hidrológicas y los planteamientos sobre cuestiones ecológicas, deben de ser el sustento en la implementación de programas de desarrollo rural que contengan un carácter integral, es decir, que el desarrollo rural integrado contemple acciones de tipo social, institucional, económico, político, ecológico, etc., de una región y del país.

\* NELSON. M. op. cit.

La complejidad y multiplicidad de las acciones mencionadas exige una estrategia planificada, que necesariamente, en su dimensión temporal, tendría que establecer períodos para poder situar las acciones necesarias para el desarrollo, en el corto o mediano y largo plazo, en función de los requerimientos regionales y por supuesto, del país.

Todo lo anterior ha inspirado los conceptos, formulación de objetivos, estrategias y metas que configuran al Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo, de tal manera que este programa surge como una alternativa, para el reto que implica el desarrollo en el trópico húmedo. En el siguiente apartado se hace una descripción de los principales componentes de este programa.

4. ESTRUCTURA DEL PROYECTO MEX. 73/003.  
FAO-PNUD-BTRF-CPNH-PRODERITH.

Entre las diversas acciones del esfuerzo nacional para atender las prioridades en materia de producción de alimentos, generación de empleos, conservación de recursos y bienestar social, y en función de los resultados arrojados por la evaluación del potencial productivo del país, se formuló una estrategia de desarrollo para el trópico húmedo mexicano y que se da a conocer como Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo.

4.1. Origen y Marco Institucional.

El PRODERITH surge de acuerdo a las recomendaciones del Plan Nacional Hidráulico y fue diseñado según los lineamientos del Plan Nacional Agropecuario y Forestal. Su estructura de ejecución se sustenta en la coordinación institucional, en la que participan diversas dependencias federales y estatales con responsabilidad específica en el desarrollo del sector agropecuario.

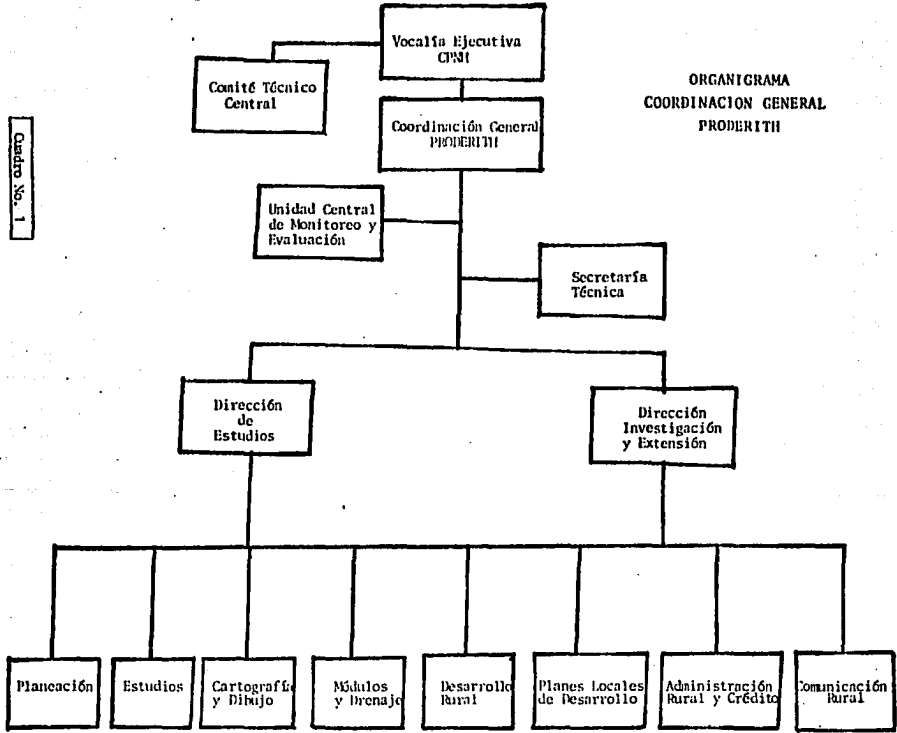
La unión de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1976, facilitó la creación del programa. En el contexto de la Reforma Administrativa y a iniciativa del Secretario de la SARH, para la constitución del PRODERITH, se constituyó un Comité Técnico formado a nivel local por las

Representaciones Generales Estatales de la Secretaría y las Comisiones del Pánuco, Papaloapan y Grijalva; a nivel nacional por las Direcciones Generales de Grande Irrigación, --- Obras Hidráulicas e Ingeniería Agrícola para el Desarrollo Rural; Proyectos y Construcciones, Producción y Extensión Agrícola; el Colegio de Postgraduados de Chapingo, el Colegio Superior de Agricultura Tropical; los Institutos Nacionales de Investigación Agrícola, Forestal y Pecuaria; la Secretaría de la Reforma Agraria y; los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), del Banco de México y el BANRURAL. Este Comité se establece el 30 de Marzo de -- 1978, el cuál dispone de un Secretario Técnico, que es el Vocal Ejecutivo de la CPNH y de una Coordinación General del Programa, ubicada en el seno de esta Comisión. En relación a los organismos internacionales que participan, se cuenta con la colaboración de un equipo de expertos de la FAO, el apoyo del PNUD y del BIRF que concedió 56 millones de dólares para el financiamiento del Programa.

Entre las principales funciones del Comité se encuentran: la selección de proyectos, la aprobación de planes, programas y presupuesto, la definición de estrategias y la sanción de informes de evaluación, aspectos todos en los que el Secretario del propio Comité (Vocal Ejecutivo de la CPNH), interviene generando recomendaciones de nivel directivo y técnico -- con base en los de evaluación. (Ver cuadro No. 1)

Cuadro No. 1

ORGANIGRAMA  
COORDINACION GENERAL  
PRODERITH





Resumiendo un poco en lo que se refiere a los principales -- problemas que el PRODERITH intenta resolver tenemos: el con-- trol de las inundaciones y los niveles freáticos; el manejo de los suelos en condiciones tropicales; la incorporación de patrones de uso de suelo que reemplacen, sin deterioro ecoló-- gico, la cada vez menos viable agricultura de rotación de -- campos; la asignación de cultivos adecuados a la subsisten-- cia, por formas superiores que recuperen la tradición tecno-- lógica y reproductiva que las caracteriza y la sustitución - de la ganadería extensiva por formas semi-intensivas o inten-- sivas que permitan la liberalización de superficies actual-- mente subutilizadas. A lo anterior, hay que agregarle las - pocas experiencias de carácter científico, que en el país -- existe sobre el trópico húmedo, por lo que es necesario: -- "...implantar una estrategia comprensiva de desarrollo rural para el trópico húmedo que mediante un proceso de iteracio-- nes sucesivas, permita fortalecer la capacidad nacional y - conseguir la incorporación gradual y armónica de vastas ex-- tensiones actualmente subutilizadas".(1) Y que además: fo-- mente la coordinación interinstitucional, entre los diversos organismos del sector público; intentar un desarrollo por -- etapas que minimice los riesgos de fracaso; generar un proce-- so de arriba hacia abajo que modifique los planteamientos -- rígidos tradicionales de asistencia al medio rural; fomentar y fortalecer las empresas campesinas autogestoras y; generar

(1) PRODERITH. Documento básico. SARH-CPNH. México. 1979. p. 21.

y proponer las condiciones de intervención activa por parte del Estado.\*

#### 4.2. Ubicación del PRODERITH.

El PRODERITH dedicó un esfuerzo importante a la formulación de planes, estudios, proyectos y presupuestos a fin de contar con un acervo de información técnica y económica correspondiente al trópico húmedo. De los análisis realizados se permitió la definición de seis sitios en los que se asentaron las residencias de otros tantos proyectos. En ellos se otorgó prioridad a los estudios básicos de topografía, agrología, climatología, hidrología, freaticimetría y drenaje, además de los de carácter socioeconómico, cuyos datos permitieron la posterior ejecución de los anteproyectos de ingeniería y de estudios de factibilidad a detalle en: Acapetahua, Chiapas; Tantoán-Santa Clara, Tamaulipas; Tizimín, Yucatán; Atoyac, Veracruz; Tesechoacán, Veracruz; y Zapotal, Tabasco. (Ver Mapa No. 1)

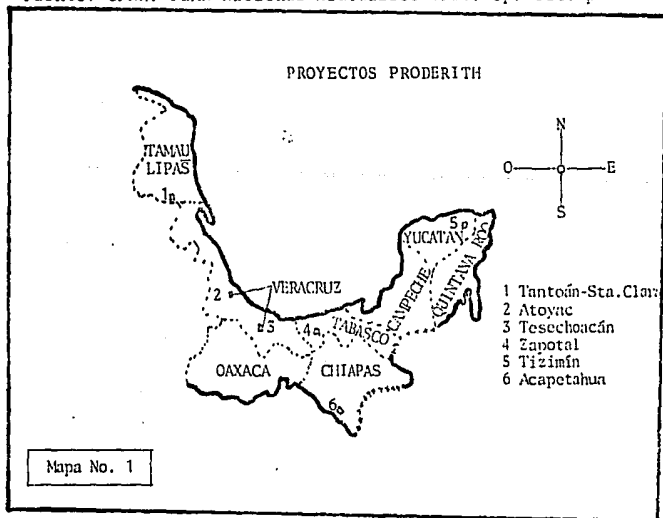
Cabe destacar que La Coordinación General del PRODERITH (lo que se conoce como "oficinas centrales") se encuentra ubicada en el seno de la CPNH, que hasta 1985 tenían sus instalaciones en el Distrito Federal, y que ahora se encuentran en Cuernavaca, Morelos.

\* LEON, Hurtado José Luis. op. cit. p. 130.

PROYECTOS PR O D E R I T H

Proyectos	Familias Beneficiadas	Area Intensiva (Has.)	Cobertura Total (Has.)
Acapetahua	1 800	4 970	65 000
Atoyac	2 000	14 000	50 000
Tantoán-Sta. Clara	1 100	17 815	45 000
Tesechoacán	5 000	4 400	138 000
Tizimín	11 000	125 000	330 000
Zapotal	3 200	1 500	102 000

Fuente: CPNH. PLAN Nacional Hidráulico 1981. Op. cit. p. 40



#### 4.3. Objetivos, acciones y esquema conceptual.

Los objetivos se definieron en base a los objetivos del Plan Nacional Agropecuario y Forestal, del Plan Global de Desarrollo y del Sistema Alimentario Mexicano. Estos objetivos buscan contribuir al desarrollo global del trópico húmedo me---diante el desarrollo del medio rural, y consisten en:

- Incrementar la producción agrícola, pecuaria y forestal,
- Mejorar el nivel de vida de los productores y sus famili-as, y
- Evitar la degradación de los recursos naturales.

Para alcanzar los anteriores objetivos, el Programa plantea las siguientes acciones progresivas y confluentes:

- Planear y promover el desarrollo rural en 600 000 Ha., a partir de seis proyectos ubicados en áreas limitadas, las cuales cubren un total de 54 000 Ha. En esta última superficie realizar acciones de carácter intensivo e integral, tales como: infraestructura hidroagrícola, -- asistencia técnica, organización, crédito y comunica---ción.
- Reforzar la investigación para y en la región, en par---ticular la agrícola, pecuaria y forestal, en función de los objetivos del Desarrollo Rural Integrado.

- Reforzar los servicios de asistencia técnica de apoyo a los productores.
- Lograr que la población involucrada participe activamente en el proceso de desarrollo.
- Conservar y mejorar los recursos naturales.

Los criterios que conforman el esquema conceptual son los siguientes:

- El Desarrollo Rural Integrado exige un enfoque multisectorial para superar los frenos existentes, en donde las actividades económicas, particularmente las agropecuarias, resultan prioritarias.
- Las causas que frenan el desarrollo del trópico, no necesariamente se encuentran en este medio; algunas pertenecen a otros sectores económicos, sociales, políticos y geográficos. Por lo que es de vital importancia identificar estas causas y establecer las acciones necesarias para su solución.
- Para que haya una adecuada participación de los beneficiarios es indispensable una metodología precisa, sencilla y flexible.
- Es indispensable asegurar la factibilidad técnica, económica y social de las actividades a nivel unidad de explotación, de comunidad rural y de proyecto, por lo

que la congruencia entre objetivos, acciones y resultados deben sustentarse de tres elementos fundamentales: La planeación; La estructura institucional de intervención y; La participación plena consciente e informada, de los beneficiarios del programa.

#### 4.4. Estrategias.

Las principales estrategias del PRODERITH contemplan:

- Una participación coordinada de las distintas dependencias del sector público, que tengan atribuciones para realizar acciones que se requieran a fin de lograr el desarrollo, efectuando prioritariamente proyectos en áreas homogéneas subutilizadas, de alto y mediano potencial productivo, de tal forma que las experiencias generadas durante el proceso tengan una rápida difusión, análisis, evaluación y aptitud para plantear nuevas aplicaciones;
- Integrar los programas de investigación agrícola, pecuaria y forestal en aquellos rubros que resulten complementarios, y asegurar los nexos entre la investigación y los programas de asistencia técnica y crédito para un constante proceso de retroalimentación;
- Un desarrollo por etapas a partir de operaciones piloto

- de amplitud limitada, que minimice los riesgos de fracaso y acorte los períodos de maduración de los proyectos.
- Generar y proponer condiciones de investigación estatal, que permitan regular las relaciones entre los sistemas de producción y los sectores sociales y económicos, conciliando los intereses locales, estatales, regionales y nacionales; a nivel comunidad de productores. Estableciendo un sistema de negociaciones sucesivas articuladas en torno a una acción programada (programas locales de desarrollo rural).
  - Crear, fomentar y fortalecer la autogestión a nivel de empresas de producción campesina, incluyendo los aspectos de relaciones con el medio físico, socioeconómico, político e institucional, y;
  - Generar un proceso de "abajo hacia arriba" que cambie los planteamientos rígidos del esquema tradicional de planeación, evaluación e implementación de proyectos, "...que haga partícipe a la comunidad y al gobierno en una empresa de desarrollo rural y que permita a la comunidad ser la protagonista de su desarrollo".(2)

(2) PADILLA, Nieto Alejandro E. El proyecto Valle de Atoyac. "Un modelo de desarrollo rural". (Tesis para obtener el título de Lic. en Sociología). UNAM-ENEP-ARAGON, México. 1982. p. 31.

#### 4.5. Metas.

Las metas del PRODERITH se definieron para un mediano y largo plazo. Por lo que toca a las metas de mediano plazo tenemos:

- Elevar el ingreso de 3 500 productores en 54 000 Ha., de los proyectos piloto a cuatro veces su nivel actual.
- Elevar en un 50% el ingreso de los productores de 500 000 Ha. en las áreas de expansión de los proyectos.
- Reunir y analizar información que permita la formulación de un estudio indicativo con políticas para el desarrollo del trópico húmedo en su conjunto; formular y probar una metodología para el ecosistema referido.
- Capacitación a 500 profesionistas de alto nivel en la implantación del PRODERITH, en las siguientes disciplinas: Planeación, ingeniería civil, promoción, asistencia técnica, investigación agropecuaria y comunicación para el desarrollo rural.

Las metas a largo plazo son:

- Incorporar a la producción intensiva 3.6 millones de Ha. que se encuentran subutilizadas y que tienen un alto y mediano potencial agrícola, pecuario y forestal.
- Alcanzar una tasa del 8% anual promedio de crecimiento del valor de la producción agropecuaria a precios cons



tantes en la región considerada.

- Crear empleos adicionales en el sector primario, que permita condiciones adecuadas de vida a 300 000 productores.
- Institucionalizar el proceso de desarrollo del trópico húmedo en el ámbito de la SARH.

Es importante señalar que los sitios piloto no son campos -- experimentales ni parcelas de demostración, sino que se trata de unidades productivas a nivel comercial, que intenten comprobar la viabilidad de determinados patrones de uso de suelo; ganar experiencia en problemas de control hidráulico, y generar una estrategia de transición que abarque desde las formas actuales de organización para la producción, en los diversos sectores de economía campesina, hasta aquéllas en que sean compatibles con las innovaciones de todo orden que supone el desarrollo rural.

Para esto el PRODERITH dispone de una residencia de representación en cada uno de los 6 sitios piloto mencionados, destinados a ejecutar los trabajos necesarios que permitan cumplir con los objetivos y metas del programa, por lo que a -- continuación veremos la estructura de operación de las residencias.

#### 4.6. Estructura operativa de las residencias.

La residencia cuenta con un responsable que se le conoce como "residente", aunque en la actualidad su denominación es: Jefe del Centro de Apoyo al Desarrollo Rural. La residencia posibilita el establecimiento de formas de trabajo interdisciplinario entre sus miembros y tiene como funciones:

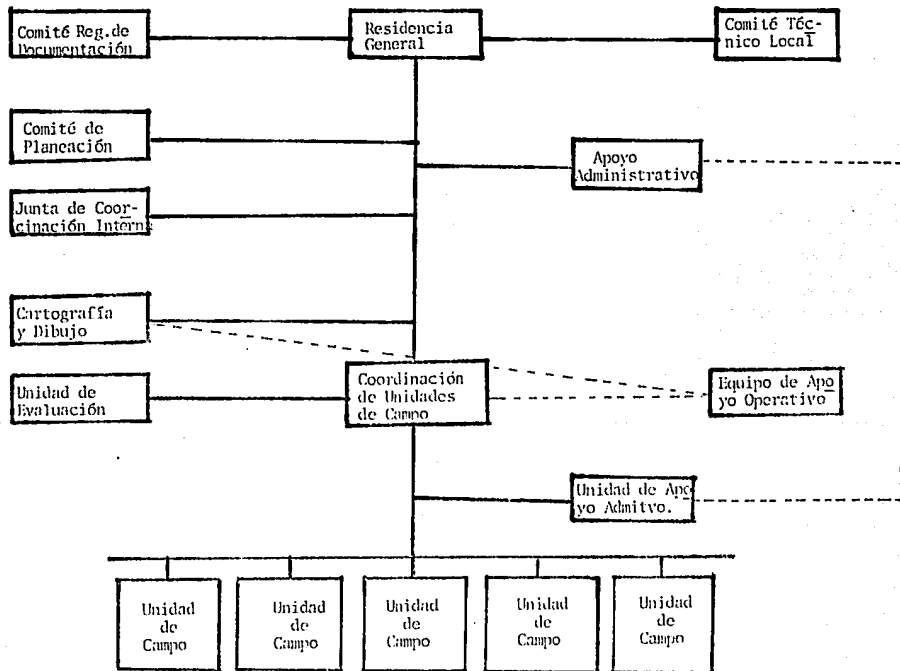
- La elaboración de presupuestos por áreas como son: Apoyo Operativo, Asistencia Técnica e Infraestructura.
- Coordinación con el Comité Técnico Local y otras instituciones involucradas.
- Elaborar directrices ejecutivas al interior de la residencia.
- Dar alternativas para conformar la operatividad de las instituciones que participan.
- Discutir a nivel de ejecución y administración las propuestas de las comunidades.
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos tomados entre los campesinos y el programa.

No solamente se asigna el presupuesto por las áreas mencionadas, sino que también los integrantes de la residencia están agrupados, para desempeñar sus actividades en estas mismas áreas. Pero, debido a que se manifestaron ciertas deficien-

cias en la coordinación e integración de las áreas mencionadas, la estructura organizativa varió de un proyecto a otro. Como este trabajo trata sobre el proyecto Tantoñn-Santa Clara, sólo se verá de manera esquemática la distribución de las actividades en la residencia en el organigrama de la página siguiente. (Ver cuadro No. 2)

ORGANIGRAMA DE LA RESIDENCIA DEL PROYECTO TANTOAN-STA. CLARA, TAMPS.

Cuadro No. 2



Cabe señalar que el equipo de Apoyo Operativo atiende las -- siguientes áreas:

- Organización Campesina.
- Investigación Técnica y Social.
- Capacitación Campesina.
- Comunicaciones.
- Comercialización y Mercadeo.
- Asesoría Jurídica y Legal.
- Administración Rural.
- Desarrollo Familiar.
- Infraestructura.
- Asistencia Técnica.

Por lo que este grupo requiere de un carácter inter y multi-- disciplinario, puesto que se tienen que atender problemas de organización de productores, tenencia de la tierra, crédito, etc.

#### 4.7. La planificación.

La actividad planificadora ha sido realizada por la Comisión del Plan Nacional Hidráulico, la Coordinación General del -- Programa, las Residencias y las Unidades de Campo, mediante la elaboración de programas, estudios, análisis de factibili-- dad económica y financiera, programas de actividad, presu--- puestos y Planes Locales de Desarrollo. Como se puede apre-

ciar la planificación se realiza a tres niveles: Nivel de Proyecto, Nivel de Programa y Nivel Superior. Antes de ver con un poco más de detalle en qué consisten estos tres niveles, hay que destacar que el programa contempló tres fases, para la designación de los sitios piloto y que consistieron en:

Primera Fase.- Incluye la planeación regional a largo plazo, a partir de la cual fueron determinados en 1977-1978, el marco de referencia y el diagnóstico regional. En esta fase fueron utilizadas información y estadística secundaria; mapas de gran escala sobre las potencialidades y balances de los recursos naturales; datos sobre la evolución de la población y sobre la demanda y oferta de productos agropecuarios, entre otros parámetros.

Segunda Fase.- De acuerdo con el potencial de desarrollo y las posibilidades, durante esta fase fue realizado el proceso selectivo de los proyectos. Dicha selección partió de la identificación de universos del orden de 100 000 Ha., de las que se cogieron para estudio, en 1978, doce sitios con rango entre 15 000 y 60 000 Ha. que cubren un total de 480 000 Ha., en donde se efectuaron los estudios de reconocimiento y de gran visión, que determinaron los esquemas y las alternativas para ubicar las áreas piloto del programa. Los análisis ejecutados permitieron la definición de seis sitios en los

que se asentaron las residencias de los sitios piloto mencionados en el punto 4.2., de este trabajo. La información generada por los estudios permitió la definición de los objetivos y de los componentes del programa; la estimación de las metas por cada proyecto; determinar el tiempo y seleccionar las acciones por realizar, así como instrumentar mecanismos de información y monitoreo, estrategias de acción, inversiones y beneficios. En esta misma fase fueron ejecutados estudios de gran visión en otras regiones para enriquecer el conocimiento del trópico húmedo y, complementariamente, se llevaron a cabo los estudios para identificar las expectativas de expansión de los proyectos en 159 830 Ha., correspondientes a los proyectos Tecolutla, Acayucan, Bajo Uxpanapa, en el Estado de Veracruz; y Reforma, Palenque y Arriaga, en el Estado de Chiapas.

Tercera Fase.- En esta fase, se llevó a cabo la determinación del plan de desarrollo de cada proyecto piloto, en el período comprendido entre 1978 y 1980, y en el planteamiento para la segunda etapa de los mismos, lo que permitió un proceso de retroalimentación de una memoria y la esquematización de una cartera de cuatro proyectos para la segunda etapa del PRODERITH. El esquema de planeación de cada proyecto incluyó la coordinación interinstitucional para la ejecución de la infraestructura productiva de los proyectos ejecutivos, relativa a obras civiles, infraestructura principal y secun-

daria y, a nivel de productor, el drenaje parcelario y a la conservación de suelos; además; contempla la determinación de metas de producción, infraestructura social y servicios de asesoría técnica y educación; así como las estrategias de contacto y comunicación con los productores potencialmente beneficiarios de cada proyecto de desarrollo rural integrado.\*

Como se mencionó al principio, la planificación se realiza a tres niveles, en función de su cobertura espacial:

Nivel de Proyecto. Las acciones en este nivel corresponden a:

- Realización de estudios de factibilidad de inversiones en áreas limitadas pero representativas de las condiciones que predominan en la superficie total de cada proyecto. En estas pequeñas áreas se lleva a cabo lo que se denomina como proyecto intensivo.
- Programación de actividades anuales.
- Formulación de presupuestos.
- Evaluación mensual de avances programáticos y evaluación semestral de resultados.

\* CPNH. El programa de desarrollo rural...Op. cit. p. 38.



- Evaluación de las actividades de las entidades participantes.
- Formulación de Planes Locales de Desarrollo, con la participación de los beneficiarios del programa.
- Elaboración de proyectos específicos de carácter económico y social.

Nivel de Programa. En este nivel se distinguen dos etapas de planificación. La primera está referida a las acciones de formulación efectuadas antes de 1978, y la segunda corresponde a la planeación realizada en el curso de la implantación y desarrollo del programa.

La formulación del PRODERITH, se situó en el marco de los planes nacionales de desarrollo sectorial y se sustentó en estudios de la SARH, CFNH y en otros realizados por el propio programa. Entre las acciones de planeación a este nivel se incluyen las siguientes:

- Programación de actividades a nivel de región.
- Estudios complementarios denominados de gran visión, realizados para la identificación y selección de áreas homogéneas de alta potencialidad en materia de recursos físicos; para la determinación de sitios representativos destinados a establecer proyectos piloto; y para la

orientación de programas de los otros componentes del PRODERITH.

- Agregación de los estudios de factibilidad a nivel de programa, destinado al análisis económico y financiero de alternativas de inversión y de las consecuentes modalidades de acción para el desarrollo rural en la región y en los sitios representativos.
- Programación consolidada de actividades en las áreas de los proyectos intensivos, y formulación presupuestal; éstas se realizaron inicialmente atendiendo a los requerimientos y regulaciones administrativas derivadas del diseño propuesto.
- Programación de inversión y acciones en los diferentes componentes del Programa (investigación, capacitación, financiamiento a la producción, etc.).
- Evaluación y monitoreo destinados a retroalimentar los procesos de programación anual.

Nivel Superior. Las acciones realizadas en este nivel se consideran como parte de un sistema global nacional de planeación. La mayor aportación del Programa está constituida por los estudios realizados, en particular por los denominados de gran visión; en el futuro inmediato, lo será la formulación del estudio indicativo de desarrollo agrícola del

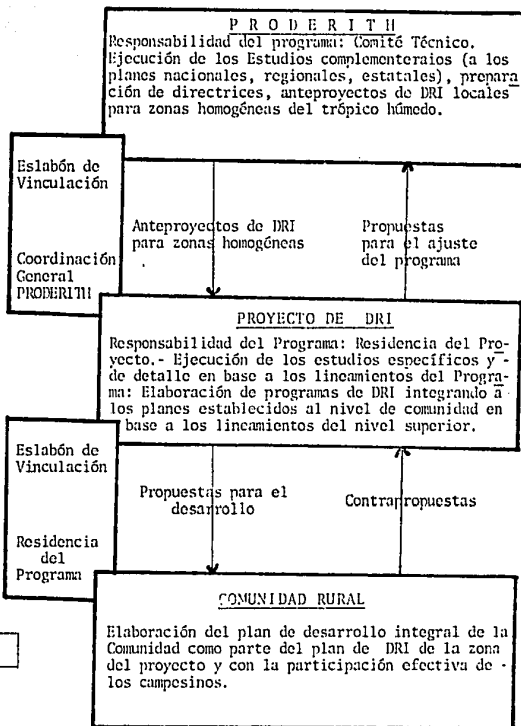
trópico húmedo.\*

El proceso de planificación del PRODERITH, se puede resumir mediante el siguiente cuadro. (Cuadro No. 3)

\* CPNH. PRODERITH, Anexo 9 ...Op. cit.

PROCESO DE PLANIFICACION DENTRO DEL  
PRODERITH

111.-



Cuadro No. 3

A continuación, se verá con un poco más de detalle, cómo -- este proceso de planificación se desarrolla en lo que se refiere al diagnóstico y propuestas (objetivos, metas y estrategias), en el estudio de caso que nos ocupa.

5. EL PRODERITH COMO UNA ESTRATEGIA DE PLANIFICACION  
EN LA CUENCA BAJA DEL RIO PANUCO.  
TANTOAN-SANTA CLARA, TAMAULIPAS.

5.1. Factores de selección para la implantación del proyecto.

Uno de los principales factores que determinaron como sitio piloto la zona denominada Tantoán-Santa Clara, fue que reunía características físicas y bióticas de un área de aproximadamente 700 000 ha. Además se tomó en cuenta que las 17 815 Ha. que comprenden la primera etapa se desarrollen en condiciones de temporal; y a un mediano y largo plazo su sistema productivo sea bajo riego, para que en estas condiciones se definan tecnologías de producción, asistencia técnica y organización de productores.

5.2. Ubicación y descripción de la zona.

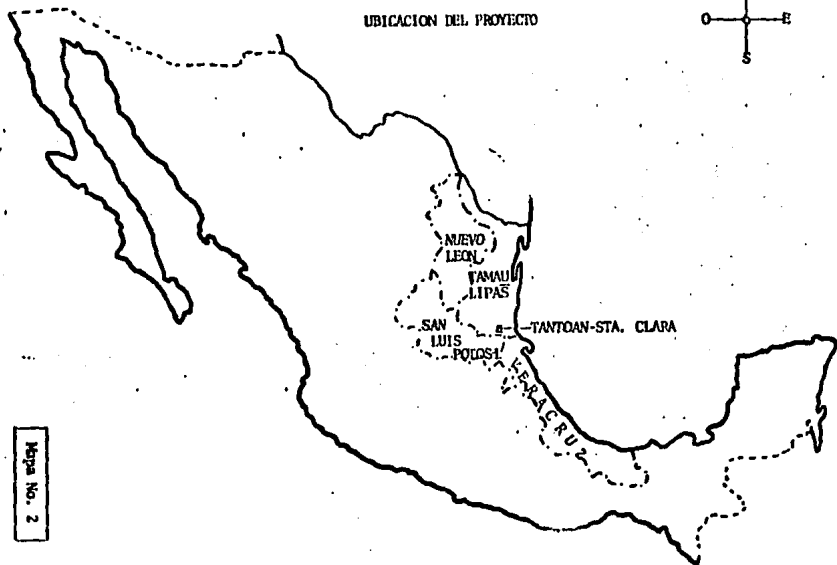
El área del proyecto se localiza en el Municipio de Ciudad Mante, ubicado al sur del Estado de Tamaulipas. Son nueve los ejidos que integran el proyecto y son: Tantoán, Lázaro Cárdenas, Los Dorados, Jesús González Ortega, La Reforma, El Triunfo No. 1 Los Generales, Santa Clara y División del Norte.

Geográficamente se ubica entre los paralelos  $22^{\circ} 22'$  y  $22^{\circ} 30'$  de latitud norte y los meridianos  $98^{\circ} 41'$  y  $98^{\circ} 53'$

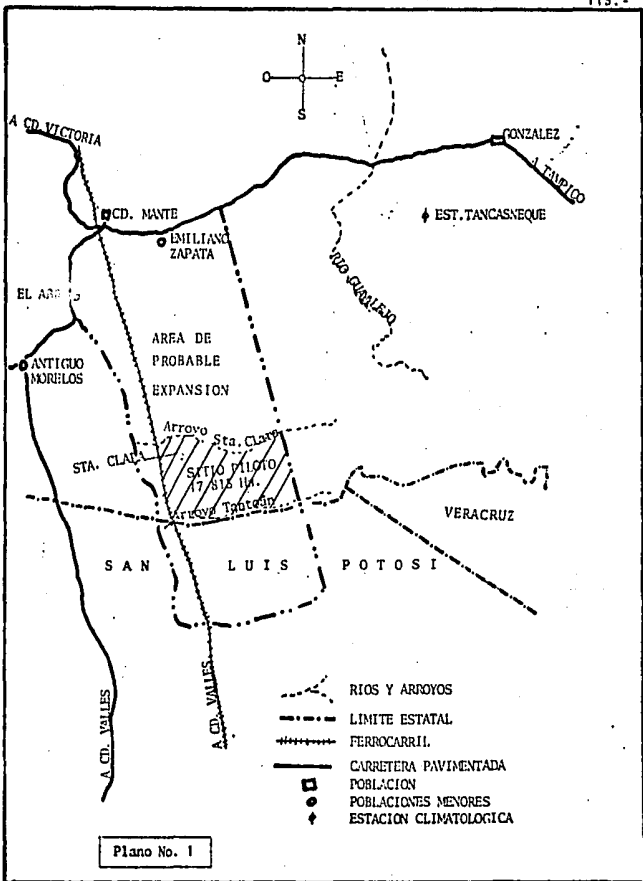
de longitud oeste.

Físicamente el proyecto se encuentra limitado al norte por el arroyo Santa Clara, al sur por el arroyo Tantoán, al oeste por la vía del ferrocarril Tamuín-Cd. Mante y al este por el lindero oriental del ejido Tantoán. (Ver Mapa No. 2 y Plano No. 1)

UBICACION DEL PROYECTO



Mapa No. 2





La ciudad más importante cerca del área es Cd. Mante con -- 125 000 habitantes, siguiéndole el Abra con 2 500 habitan-- tes y Los Aztecas con 4 000. (1)

### 5.3. Aspectos físicos.

#### 5.3.1. Orografía y Topografía.

La superficie del proyecto casi tiene la forma de un - rectángulo, cuya longitud mayor es de este a oeste en dónde el límite son las llanuras del Golfo de México, ya que colin da con la sierra del Abra. La topografía presenta un relie ve sensiblemente plano y lomeríos de pendientes suaves fluc tuando del 1% al 2.5%, la altitud sobre el nivel del mar va ría de 45 a 95 metros, encontrándose las alturas más bajas - en las márgenes de ambos ríos y las más altas, en las regio nes centrales del área.

Las vertientes de los arroyos Santa Clara y Tantoán presen tan un sistema de drenaje natural definido, si bien con cier tas limitaciones en su desague superficial. (2)

(1) SARH/CPNH/PRODERITH, Proyecto piloto Tantoán-Santa Clara, Tamps. Estudio de factibilidad, Memoria. México. 1977. p. 3.

(2) Ibid, p. 6.

### 5.3.2. Clima.

Para establecer el tipo de clima, se utilizó un período de registro de 1961 a 1976. Los datos fueron recabados por la estación Tancasneque, Tamps., ya que ésta es la estación más completa que existe en la cercanía del área de estudio.

De acuerdo con el segundo sistema de Thornthwaite el clima se clasifica como cálido, semiseco, con un pequeño excedente de humedad, con régimen normal de calor en el verano; de invierno benigno y seco. Su régimen de lluvias se acentúa en verano, sin embargo, se registra un descenso importante en los meses de julio y agosto, siendo la precipitación media anual de 1045 mm. la temperatura media anual es de 24 °C., aunque la temperatura mínima llega en ocasiones a 0 °C., y la máxima a 45 °C., por lo que el clima es del tipo extremo. Los vientos dominantes provienen del Golfo de México, destacando los Nortes que generalmente se presentan en Septiembre y Octubre, con una frecuencia de 10 años. La evaporación potencial es del orden de los 1 400 mm., y supera a la precipitación mensual. (3)

El clima es favorable para la ganadería intensiva y la agricultura de temporal en cultivos de tipo semi-tropical, anua-

(3) Ibid. p. 7.

les y semi perennes cuyas demandas de agua no sean muy altas. Sin embargo, debido a que las condiciones de humedad son de-ficientes por la distribución irregular de la lluvia y la -alta evaporación y a que en determinadas épocas del año exis-te la presencia de heladas, granizadas y ciclones ocasiona-les, se observa que estos factores afectan el buen desarro-llo de los cultivos dañando en consecuencia la economía de -los agricultores. (4)

### 5.3.3. Suelos.

Los suelos en el área del proyecto son residuales, es -decir se han formado "in situ" a partir de lutitas con algos contenidos de carbonatos de calcio y bajo un clima alternan-te de humedad y sequía.

De acuerdo con el sistema de clasificación FAO-UNESCO, los -suelos corresponden al orden denominado: Vertisoles Pélicos. A continuación se enuncian algunas de las características -más importantes encontradas en los suelos del sitio piloto; textura pesada con más de 60% de arcilla, muy adherentes en húmedo y de coloraciones oscuras, la compacidad es general-mente alta y la permeabilidad baja en todo el perfil. Debi-

(4) Ibid. p. 13.

do a los procesos de dilatación y contracción característi--  
cas de estos suelos, se pueden observar en la mayoría de los  
casos deslizamientos o espéjulas, por este motivo, también -  
presentan una tendencia muy marcada a la formación de griet--  
tas cuando están secos. (5)

Las áreas afectadas por salinidad y/o sodicidad se deben a -  
que su material parental es la roca sedimentaria conocida --  
como lutita, puesto que ha aportado a estos suelos sales de:  
sodio, potasio, calcio, magnesio en formas de sulfatos, car--  
bonatos, bicarbonatos y fosfatos. Sin embargo es necesario  
aclarar que la lutita no es la única responsable de la sali--  
nización y/o sodificación de los suelos, sino que también --  
una serie de rocas calizas, entre las que se encuentra la -  
apatita que al intemperizarse libera sales, las cuales al -  
ser arrastradas a las partes bajas se acumulan en forma exce--  
siva.

La textura arcillosa, baja permeabilidad y áreas inundables  
durante la época de lluvias, favorecen al proceso de acumula--  
ción de sales. Tales condiciones no han permitido que las -  
sales liberadas del material de origen o proveniente de zo--  
nas vecinas, transportadas por el agua, sean lixiviadas a -

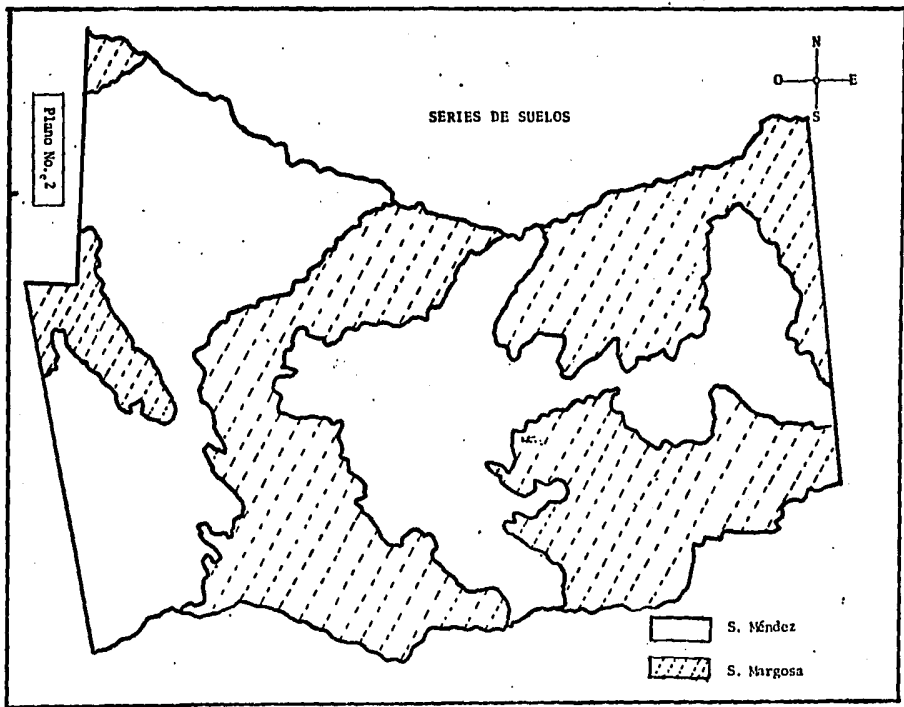
mayor profundidad en el perfil del suelo.

La sodificación se ha visto favorecida además de la riqueza en sodio de los materiales de origen, por el elevado pH del suelo, ya que esta condición reduce la solubilidad del calcio y magnesio y hacen que se precipiten como carbonatos, incrementándose aún más la concentración relativa del sodio. Por último, en relación a esto, se puede decir que en el proceso de salinización y sodificación en los suelos del proyecto, se han conjuntado una serie de factores como la precipitación escasa y mal distribuida, evaporación alta y un deficiente desagüe de los terrenos, dando como resultado una reacción alcalina. (6)

En cuanto a la serie de suelos se identificaron dos: Serie Méndez que ocupa un 48.7% aproximadamente y la Serie Margosa con un 51.3%. (Ver Plano No. 2)

Los suelos de la Serie Méndez se localizan generalmente en las partes más altas, presentan en su mayor parte relieve ondulado y lomeríos de suaves pendientes, lo que propicia el arrastre coluvial y un déficit de humedad. Se caracterizan por ser poco y medianamente profundos, aunque presentan fase

(6) Ibid. p. 20



profunda en algunas partes del área. Son de color oscuro - en todo el perfil, de textura arcillosa, alta compacidad, - problemas de exceso de sal y/o sodio, acentuándose este último en los suelos profundos; de drenaje superficial moderado a rápido y de drenaje interno lento a muy lento.

La Serie Margosa comprende suelos originados a partir de lutitas carbonatadas formadas "in situ", que presentan color amarillento en las capas inferiores del perfil, son de textura arcillosa, alta compacidad y baja permeabilidad. En general son suelos de profundidad media y profunda, aunque existen algunas fases poco profundas. Son casi totalmente superficies considerables afectadas por salinidad y/o sodicidad, son de drenaje superficial lento y moderado, y en algunas partes rápido.

En cuanto a los tipos de suelo dentro del área del proyecto sólo se identifica al tipo arcilla, dada la naturaleza textural que presentan los vertisoles.

Con relación a las fases de suelos se identificaron las cuatro siguientes:

- a) Fase Poco Profunda.- Esta fase corresponde a la Serie Margosa y comprende suelos cuya profundidad fluctúa entre 20 y 60 cms., la topografía aquí es de lomeríos con

suaves pendientes y de relieve ondulado. Esta fase, al igual que los suelos someros característicos de la Serie Méndez, están sujetos a arrastres coluviales, por lo mismo presentan un mayor déficit de humedad; dadas sus condiciones topográficas, estos suelos corresponden también a la fase erosionada.

- b) Fase Profunda.- Se localiza en los suelos de la Serie Méndez y ocupa las áreas más bajas y de topografía plana. Aquí los suelos tienen un desagüe superficial muy lento, por lo que se favorecen en estos, un mal drenaje y una mayor concentración de sales. Superándose las restricciones que los afectan, estos pueden someterse al igual que los suelos profundos característicos de la Serie Margosa a una agricultura de tipo intensivo.
- c) Fase Erosionada.- Los suelos de esta fase son poco profundos y corresponden a las áreas que presentan lomeríos y relieve ondulado. Esta fase se presenta tanto en la Serie Méndez como en la Margosa, siendo en la primera en dónde ocupa la mayor superficie.

La erosión laminar en estos suelos, se ha hecho más fuerte en los últimos años, ya que, por una parte su uso pecuario fue cambiado al agrícola con cultivos de escarda y, por otra parte, dichos cultivos se realizan



en su mayoría en sentido de la pendiente.

Estos terrenos deben cultivarse con estrictas prácticas de manejo, tanto mecánicas como vegetativas, con objeto de mantener su productividad en forma permanente, ya -- que de continuar con el uso y manejo actual, se corre -- el riesgo de sufrir la pérdida total del suelo.

- d) Fase Mal Drenada. En las partes más bajas del área del proyecto correspondientes a las dos series ya señaladas, se localiza esta fase, la cual permanece inundada o sobresaturada aun después de finalizar el período de lluvias.

Las áreas afectadas por inundaciones son considerables en el sitio piloto, y los cultivos que aquí se realizan, con excepción de pastos y la caña de azúcar, generalmente tienen baja producción, resultando además imposible cosecharlas a tiempo. Por este motivo se tienen pérdidas considerables. (7)

La clasificación agrícola de los suelos se realizó de acuerdo a las especificaciones de la Subdirección de Agrología de la SARH.

(7) Ibid. p. 17.

La clasificación se efectuó considerando los factores y pa-rámetros de demérito que intervienen. Los más importantes - que influyeron fueron:

- Textura del suelo (S1).- Este factor reviste gran im-portancia, puesto que en toda el área del proyecto tiene una textura arcillosa y esto influye en forma determinante en el manejo de los suelos, en la fertilidad y en el drenaje interno, dándonos como resultado las ca-racterísticas hidrodinámicas de los suelos.
- Espesor del suelo (S2).- Determina el tipo de cultivos que se deben manejar de acuerdo a su sistema radicular, en esta zona está íntimamente ligado a la erosión y al relieve.
- La erosión (E) y la Permeabilidad (S3).- La erosión co-mo factor de demérito resulta importante en la explota-ción de estos suelos ya que la concentración de las llu-vias en períodos cortos unido a la baja infiltración, a la lenta permeabilidad y a la pobre estructura superfi-cial que presentan, los hace susceptibles a la erosión, sobre todo cuando están cultivados.
- Salinidad (A1).- Esta se clasificó ponderando la con-ductividad eléctrica determinada en cada uno de los -- horizontes del perfil, obteniéndose un valor ponderado

para todo el perfil del suelo. Considerando que los -- suelos solubles se distribuyen a través de éste.

- Sodidad (A2).- Se clasificó tomando en cuenta el valor más alto de sodio intercambiable encontrado en un - espesor de suelo no mayor a 120 cms.
- Inundación (I) y Relieve (T2). Los factores inundación, drenaje y relieve están íntimamente ligados, ya que juntos determinan grandes superficies de suelos. (8)

De acuerdo con el sistema de clasificación agrícola con fines de riego, sólo se encontraron suelos de segunda, tercera, cuarta y sexta clase:

Suelos de Segunda Clase.- Ocupan una superficie de 10 723 - Ha. (58.5%), y se encuentran distribuidos en toda la zona de estudio, cubriendo suelos de las dos Series (Méndez y Margosa). Los principales factores de demérito en orden de importancia son: Textura, permeabilidad, profundidad, sodicidad y relieve.

Suelos de Tercera Clase.- Estos suelos se localizan principalmente en la parte central del área de estudio, zona orien

tal y algunas en la parte norte y sur, cubriendo una superficie de 3 556.9 Ha. (19.4%).

Suelos de Cuarta Clase.- Se encuentran distribuidos al poniente del área y cubren una superficie de 3 841.8 Ha. (21%).

Suelos de Sexta Clase.- Estos suelos están ubicados en la parte oriental del área y abarcan una superficie de 202 Ha. (1.1%).\*

Los principales factores de demérito para los suelos de tercera, cuarta y sexta clase, son los mismos que se utilizaron para los suelos de segunda clase. (9)

Las clases de suelo para uso potencial agrícola se dividieron en cuatro:

A.- Esta clase corresponde a aquellos suelos que no presentan ninguna restricción para el desarrollo agrícola; aunque en este estudio no se identificaron suelos de esta clase.

\* Por razones de operatividad, se procedió a planimetrar las superficies de la clasificación de suelos, dando a las cuatro clases un total de 18 324.3 Ha. Este resultado es aceptable si se considera que el margen de error para planificar es más o menos del 5%.

- B.- Presentan limitaciones mínimas para algunos cultivos, o son aquéllas que para su mejor aprovechamiento requieren de labores específicas, identificando en esta clase aquellos suelos sin afectación o ligeramente afectados, estimándose en esta situación unas 10 773 Ha. (58.91%).
- C.- Los terrenos no son aptos para todos los cultivos, ya que presentan restricciones moderadas a fuertes para su uso agrícola. Requieren de prácticas especiales de laboreo con fines de conservación o rehabilitación más -- complicadas y costosas. Abarcan un área de 3 508 Ha. - (19.18%).
- D.- Los suelos delimitados con esta clase, no son recomendables para uso agrícola puesto que presentan severas restricciones. La superficie abarcada por esta categoría es de 4 044 Ha. (22.11%).

Por lo tanto, los suelos clase C y D, requieren de un cambio de uso para garantizar la conservación y productividad de -- los mismos. (10)

#### 5.4. Aspectos socioeconómicos.

Antes de comenzar con este apartado, cabe mencionar que las maneras para poder llegar al sitio piloto son dos: partiendo de Cd. Mante con dirección a Cd. Valles, a la altura del Km. 18 existe un poblado conocido como el Abra, en este lugar se une la carretera que lleva al área del proyecto, haciendo un recorrido aproximado de 31 Km.; la otra manera es, a partir de Cd. Mante rumbo a Tampico, en el Km. 9 hay una carretera que llega al sitio, haciendo un recorrido aproximado de 35 Km. (Ver Plano No. 3)

##### 5.4.1. Situación Demográfica.

En el área Proyecto Piloto Tantoán-Santa Clara, se encuentra (en 1979) asentada una población de 4 669 habitantes\* distribuyéndose entre las diferentes zonas urbanas de cada uno de los ejidos en la siguiente forma:

Ejidos	Habitantes
División del Norte	1 840
El Triunfo No. 1	350
J. González Ortega	210
La Reforma	156
Lázaro Cárdenas	1 050
Los Dorados	111
Los Generales	270
Santa Clara No. 2	333
Tantoán	<u>379</u>
	4 699

Fuente: Inspección Escolar Zona No. 68. SEP.

\* Representa el 4.18% municipal (la población municipal total era de 112 466)

Plano No. 3

DIVISION EJIDAL



EJIDO  
DIVISION  
DEL NORTE  
4 850 Ha.

SANTA CLARA  
1 800 Ha.

EJIDO  
EL  
TRIUNFO  
910 Ha.

EJIDO  
LOS  
DORADOS  
675 Ha.

EJIDO  
LAZARO  
CARDENAS  
3 165 Ha.

EJIDO  
TANTOAN  
3 430 Ha.

LOS  
GENERALES  
1 760 Ha.

EJIDO  
LA  
REFORMA  
550 Ha.

EJIDO  
GONZALEZ  
ORTEGA  
675 Ha.

POBLACION  
CAMINOS

Considerando que el área del proyecto es de  $178.1 \text{ Km}^2$ , se manifiesta una densidad por  $\text{Km}^2$  del 26.3 habitantes, por lo que se tiene una distribución desigual, como se muestra en la siguiente información:

Ejidos	Subtotal ( $\text{Km}^2$ )	Densidad por $\text{Km}^2$
División del Norte	48.50	37.93
El Triunfo No. 1	9.10	31.09
J. González Ortega	6.75	31.11
La Reforma	5.50	13.09
Lázaro Cárdenas	31.65	33.17
Los Dorados	6.75	16.44
Los Generales	17.60	15.34
Santa Clara No. 2	18.00	18.50
Tantoán	34.30	11.04
	<u>178.15</u>	<u>26.37</u>

Fuente: Inspección Escolar Zona No. 68. SEP

Son tres los principales factores que inciden en la desigual densidad de población:

- 1) En las zonas urbanas de los ejidos de La Reforma y Tantoán solamente radica el 50% de los ejidatarios.
- 2) Las dotaciones ejidales en Santa Clara No. 2 y Los Generales son superiores 1.5 y en 1.9 veces respectivamente al resto de los ejidos.



- 3) A las variantes presentadas en la estructura familiar - de cada ejido. (11)

El área del Proyecto cuenta con un total de 703 familias de las cuales 641 corresponden a los ejidatarios y 62 a los ave ci nda do s, la distribución que presentan en ellas es la si --- gu ie nt e:

Ejidos	Total de familias	Familias ejidales	Tamaño promedio de las familias	Fam. Vecindadas*
D. del Norte	226	225	8.1	1
El Triunfo No. 1	54	41	6.9	13
J. G. Ortega	39	36	5.8	3
La Reforma	12	12	6.0	-
L. Cárdenas	165	140	7.5	25
Los Dorados	28	28	3.3.	-
Los Generales	54	45	6.0	9
Sta. Clara No. 2	58	54	6.1	4
Tantoán	67	60	6.3	7
TOTAL	703	641	6.2	62

Fuente: Inspección Escolar Zona No. 68. SEP

\* No hay datos sobre el tamaño promedio de las familias.

Las 641 familias ejidales del proyecto, agrupan un total de 3 974 individuos, presentando un promedio de 6.2 miembros -- por familia, esta situación no presenta un comportamiento - homogéneo en la totalidad de los ejidos del área, destacando

\* ROMD, Juan José. Diagnóstico Socioeconómico de Tantoán-Sta.Clara. SARH. CPNH. PRODERITH. Cd. Mante. México. 1979. p. 6.

por el tamaño de la misma los ejidos de División del Norte, Lázaro Cárdenas y El Triunfo No. 1, los cuales presentan un promedio de 8.1, 7.5 y 6.9 miembros por familia.

La estructura de la población por edades, muestra una forma piramidal, con una base muy amplia, la cuál se va estrechando rápidamente conforme se avanza a estratos de edades superiores terminando en una corona sumamente delgada, puesto -- que el 47.01% de la población se encuentra entre los 0 y 14 años, su fuerza de trabajo se encuentra representada por el 48.40% y su población en edad de retiro es el restante 4.6%.

Este tipo de estructura generará serios problemas en el mediano plazo, en lo que se refiere básicamente a los requerimientos de inversión necesarios para la formación del capital humano, así como en la generación de empleos para evitar la presión sobre sus recursos; esto último empieza a mostrar claros indicios de su existencia y de la magnitud que en un momento dado puede alcanzar básicamente en los ejidos de División del Norte, Lázaro Cárdenas y El Triunfo, en donde se presentan las familias más numerosas del área. (12)

(12) ROMO, Juan José, Diagnóstico...Op. Cit. p. 11.

La fuerza de trabajo se encuentra representada por aquellas personas que tienen entre los 14 y 60 años. Esta fuerza de trabajo se constituye de la siguiente forma:

Ejididos	Fza. de trabajo	P.E.A.	P.E.I.
División del Norte	1 066	431	635
El Triunfo No. 1	206	55	151
J. González Ortega	122	60	62
La Reforma	92	38	53
Lázaro Cárdenas	608	258	350
Los Dorados	54	24	30
Los Generales	156	72	84
Santa Clara No. 2	148	76	72
Tantoán	176	98	79
TOTAL	<u>2 627</u>	<u>1 111</u>	<u>1 516</u>

Fuente: Inspección Escolar Zona Np. 68. SEP

La estructura de la P.E.A., se reduce a dos sectores al primario y al terciario, el primario se destina la totalidad de la P.E.A., respecto al terciario, se encuentra en un grado de desarrollo incipiente, reduciéndose a pequeñas misceláneas, billares, molinos de nixtamal, etc., los cuales son propiedad de los ejidatarios más prósperos del área:

Ejido	P.	E.	A.
	Total	A. Primarias	Servicios
D. del Norte	431	431	7
J. González Ortega	60	60	1
La Reforma	38	38	1
Lázaro Cárdenas	258	258	6
Los Dorados	24	24	24
Los Generales	72	72	1
Sta. Clara No. 2	76	76	3
Tantoán	97	97	22
TOTAL	1 111	1 111	22

Fuente: ROMO, Juan José. Diagnóstico Socioeconómico de Tantoán-Santa Clara. p. 12.

Las actividades en las que desempeñan su ocupación la P.E.A., son exclusivamente las agropecuarias, por lo cual, son las rectoras del desarrollo de la región.(13)

Por último, las dotaciones de los ejidos se llevaron a cabo en el período comprendido de 1967 a 1971, correspondiéndole 20 Ha. a cada ejidatario con excepción de los ejidos de Santa Clara y Los Generales, los cuales recibieron dotación suplementaria para el desarrollo de las actividades pecuarias, por lo cual la parcela promedio es de 32 a 39 Ha.

(13) Ibid. p. 14.

## 5.4.2. Indicadores socioeconómicos.

## 5.4.2.1. Nivel educativo.

En la zona sólo existen escuelas primarias y su distribución es la siguiente:

Sta. Clara No. 2:	1 Escuela primaria de organización completa con 116 alumnos y 3 maestros.
El Triunfo No. 1:	1 Escuela con sólo 1o. y 2o. grado. 35 alumnos y 1 maestro.
Los Generales:	1 Escuela con sólo 1o., 2o. y 3er. grado. 40 alumnos y 1 maestro.
J. González Ortega:	1 Escuela primaria de organización completa con 130 alumnos y 3 maestros.
Lázaro Cárdenas:	1 Escuela con organización completa 180 alumnos y 4 maestros.
Tantoán:	1 Escuela con organización completa 106 alumnos y 3 maestros.
División del Norte:	1 Escuela primaria de organización completa 340 alumnos y 4 maestros.
Los Dorados y La Reforma	todavía no contaban con escuela cuando se realizó el diagnóstico.

Respecto al nivel educativo que presentan los ejidatarios, - es aceptable, puesto que solamente el 13.23% de la totalidad de estos, son analfabetas. Sin embargo, no existe una dis-tribución homogénea en la totalidad del área, en virtud de - que mientras en el ejido Lázaro Cárdenas solamente el 1.2% - son analfabetas, en los ejidos Los Dorados, González Ortega y Los Generales, el nivel es del 40%, 31.2% y 22.7% respecti-vamente. (14)

#### 5.4.2.2. Vivienda.

La totalidad de las viviendas carecen de los servicios de - agua potable, drenaje y electricidad en virtud de que no se cuenta con esta infraestructura. Respecto al material prodo-minante en la construcción de las viviendas es el de palma. La distribución de la vivienda se presenta de la siguiente - manera: el 77% se encuentran construidas por un dormitorio - común, en la cual pernocta el total de la familia y una habi-tación separada para preparar los alimentos. El otro 33% -- cuenta con dos o más dormitorios y cocina independiente.

#### 5.4.2.3. Migraciones.

En el periodo comprendido de enero a mayo, cuando las activi-

(14) Ibid. p. 12.

dades agrícolas se reducen al mínimo, algunos ejidatarios -- parten hacia Cd. Mante y al Ingenio Xicoténcatl en busca de trabajo, realizando esta labor aproximadamente unas 120 per sonas.

La inmigración se presenta, temporalmente, en las épocas de trilla de cártamo y soya, estimándose que 80 personas arri-- ban en dichas épocas.

#### 5.4.2.4. Ingresos.

Las utilidades obtenidas por el desarrollo de las activida-- des agrícolas aportan el 10% del ingreso, mientras que la - retribución al factor trabajo representa el 90% restante. (15)

#### 5.4.3. Características de la producción.

Se le consideró superficie productiva a las áreas que -- aportan valor a la producción, ya sea por estar cultivadas o bien por ser incultas, pero potencialmente productivas, dan- do un total de 17 535.0 Ha., las cuales representan el 98% del sitio piloto. La estructura de la superficie productiva es la siguiente: 14 485 Ha., están destinadas a actividades

(15) SARH/CPNH/PRODERITH. Proyecto piloto...Op. Cit. p. 44.

agropecuarias y 3 050.0 Ha., son de monte.

Ahora bien, de las 14 485 Ha., disponibles al desarrollo de las actividades agropecuarias, el 89.44% (12 955 Ha.), se destina a la agricultura y el restante 10.56% (1 530 Ha.), a la ganadería. Los principales cultivos que se han venido desarrollando son: Soya, Cártamo, Sorgo y Maíz, en donde los dos primeros han dominado el 85% de la superficie sembrada.

La superficie destinada a las actividades pecuarias, se desarrolla bajo la modalidad extensiva, destinándose en su totalidad a la explotación de ganado bovino de doble propósito (carne y leche). La estructura que presentan los pastos es la siguiente: 922.0 Ha. son naturales y 608 Ha., son inducidos, siendo estos básicamente pangola y estrella africana.

Es conveniente señalar que los pastos inducidos solamente se presentan en los ejidos de Lázaro Cárdenas, Santa Clara No.2 y El Triunfo No. 1. Siendo este último el que renta la superficie para pastoreo, a través del sistema a medias. (16)

Los rendimientos, tanto en las actividades agrícolas como en las actividades pecuarias son bajos.

(16) ROMO, Juan José. Diagnóstico...Op. Cit. p. 48.



#### 5.4.3.1. Aspectos institucionales.

En el área del proyecto tienen acción distintas instituciones oficiales, destacando por su importancia, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la que ha establecido la coordinación de las actividades de distintas direcciones generales, comisiones e institutos, que en una forma u otra tienen que ver con la producción agropecuaria, a través del Distrito de Temporal No. 1 Sur de Tamaulipas.

La Secretaría de la Reforma Agraria quien enfoca su acción fundamentalmente a la solución de los problemas de tenencia de la tierra y organización campesina.

También se cuenta con la presencia de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera Sociedad Anónima, para el aseguramiento de los distintos cultivos que cuentan con la línea de crédito, como también proporcionar el mismo servicio en el renglón ganadero.

Las instituciones financieras que otorgan el servicio de crédito agropecuarios son, por el sector oficial: el Banco Nacional de Crédito Rural del Noreste a través de su sucursal en Celaya y Tamaulipas; y por parte de la banca privada: el Banco Ganadero, S. A., Banco Nacional de México, S. A., Banco Mercantil de Monterrey, S. A. y Banco Mexicano, S. A., --

todos con sucursal en Cd. Mante.\*

Tanto la Banca Oficial como la Banca Privada, disponían de crédito de avfo y refaccionario. El de avfo era para cultivos anuales y el refaccionario para compra de maquinaria exclusivamente.

La garantía de ambos tipos de créditos, era proporcionado -- por el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura del Banco de México, S. A. (FIRA).

#### 5.4.3.2. Formas de organización.

Las formas de organización en el área del proyecto, se caracterizaban en cuanto que a la totalidad de los ejidatarios -- desarrollaban sus actividades agropecuarias en forma individual, sin embargo, para obtener el crédito de la banca se -- organizaban en diferentes formas apegándose éstas a las Normas de la Ley de Crédito Rural, siendo así que las formas de organización se constituyen como Grupos Solidarios en el caso de La Reforma; como Sociedades Locales de Crédito en El -- Triunfo, Lázaro Cárdenas, Santa Clara y Tantoán; y como Sectores Ejidales todos los ejidos, excepto González Ortega, La Reforma y Los Generales.

\*No hay que olvidar que esto fue antes de la nacionalización de la Banca, es decir son datos anteriores a 1982.

### 5.5. Problemática general (Diagnóstico).

A continuación se presenta una descripción de la problemática que se encontró en la zona del proyecto, la cual se ha clasificado bajo los siguientes rubros:

#### Frenos Físicos.

Deficiente Humedad.- Aunque existe un clima apropiado para el desarrollo de una agricultura diversificada de temporal, regularmente se presenta deficiencia de humedad debido a la baja precipitación y a su mala distribución, que aunado a la alta evaporación que prevalece, los cultivos se ven afectados en su rendimiento.

Salinidad y Sodicidad.- Este es un problema de mediano a -- severo grado, en un 28% del área del proyecto que tiende a -- incrementarse por las condiciones del suelo, la insuficiente lluvia, alta evaporación y material de origen rico en sodio. Esta condición representa una influencia negativa sobre los cultivos, que explican en cierta forma, los bajos rendimientos que se obtienen.

Erosión.- Se presenta en el área un proceso de erosión que tiende a ser progresivo, la cual ha ido restringiendo el uso del suelo, De acuerdo a las características generales, en -

cuanto a la permeabilidad de los suelos, intensidad de precipitación y pendiente del suelo en los lomeríos, se forman -- las grietas que son representativas del fenómeno de la erosión. Esta cubre aproximadamente un 20% del área.

Desagüe Superficial.- Existe un sistema de desagüe natural deficiente que a nivel local es significativo para la economía de los agricultores. En las partes bajas se acentúa -- este problema por la salinidad que existe.

Caminos.- Prácticamente, los caminos sólo son utilizados en la época de secas, puesto que en época de lluvias es intran-- sitable en una gran parte e incluso provoca la incomunica-- ción hasta por una semana cuando se presenta una precipita-- ción de regular magnitud. Generalmente en seguida de este -- fenómeno, se presentan los problemas de plagas y enfermeda-- des en la Soya. Por eso el mal estado de los caminos, limi-- ta la reducida labor de asesoría y asistencia técnica, lo -- cual se refleja en una menor productividad por hectárea. (17)

Frenos Técnico-Productivos.

Almacenaje.- Debido a que se encuentra con una infraestruc--

(17) SARH/CPNH/PRODERITH. El PRODERITH en el Estado de Ta-- maulipas, Cd. Mante.

tura inadecuada bajo este rubro, se tiene que comercializar una significativa parte, de su producción, con los graneros establecidos en la región, estimándose que bajo este tipo de comercialización, el valor agregado por los ejidatarios en el desarrollo de los cultivos del cártamo y soya sufre una reducción del 15 al 20% en promedio, lo que viene afectar directamente el nivel del ingreso de los productores.

Comercialización.- En virtud de que normalmente la CONASUPO fija el precio de garantía faltando una semana para finalizar la trilla, y que por otra parte, esta institución no dispone de equipo propio en la localidad para secar la Soya, -- por lo cual compra el grano completamente seco, se desarrolló en la zona un significativo coyotaje en el proceso de la compra de la Soya.

Uso del Suelo.- La ausencia de una política de uso adecuado del suelo en el área del proyecto que considere: uso, manejo y conservación del suelo, se ha venido reflejando en los bajos rendimientos de los cultivos.

Crédito.- El aprovechamiento de este insumo no ha producido los efectos que debieron esperarse, por diversas causas; algunas de ellas se ubican en el marco institucional (oportunidad y suficiencia en la prestación del servicio). Sin embargo, parte importante de los problemas a este respecto, se -

deben al bajo nivel de información en torno al crédito.

Semilla de baja calidad.- La semilla que se vende en esta región supuestamente está certificada, pero en realidad, tiene un índice de germinación demasiado bajo.

Maquinaria Agrícola.- Se puede decir que el lugar cuenta con suficiente maquinaria agrícola y que la agricultura que se practica es totalmente mecanizada, pero el problema es que no se utiliza racionalmente y las labores realizadas carecen de calidad.

Asistencia Técnica y Extensionismo Agrícola.- El apoyo técnico es insuficiente, y más en cuanto a las prácticas agrícolas y uso de insumos. En relación al uso del fertilizante, existe un alto desconocimiento del comportamiento de los niveles y aplicaciones del mismo, debido a que no se ha llevado a cabo una investigación sistemática que permita obtener recomendaciones para proporcionárselas a los productores.

Frenos Socio-económicos.

Polarización Social.- La concentración de las mejores tierras y de la maquinaria agrícola, así como una mejor utilización de servicios institucionales: Asistencia Técnica, Crédito, Seguro, etc., han propiciado que a 11 años de la consti-

tución de los ejidos se observe la conformación de grupos -- que ejercen el predominio socioeconómico, y en forma directa o indirecta el político en cada una de las comunidades.

Este proceso que tiene su inicio al momento de la dotación agraria, se agudiza en casos como los de los ejidos Tantoán y Lázaro Cárdenas, donde los núcleos de poder económico y -- político son formados por verdaderos agricultores comercia-- les que llegan, inclusive, a no residir en el poblado por -- tener una forma de vida más alta del grueso de la población, debido a que algunos de ellos son; profesionistas, ocupan -- puestos burocráticos o se dedican al comercio.

Tendencia al individualismo.- Este fenómeno se ha manifestado, en cuanto a la organización para la producción a consecuencia de la situación anterior, amándole los siguientes - aspectos:

- Falta de una eficiente capacitación institucional sobre el significado de la explotación colectiva.
- Carencia de una adecuada administración y control, que permita la supervisión de las acciones individuales dentro de un colectivo, lo que ha ocasionado que prosperen entre ellos, las actitudes ventajosas en contra del in-

terés común, prevaleciendo la desconfianza entre los --  
ejidatarios. (18)

A continuación se hace un pronóstico, para tratar de determi-  
nar la situación que imperará en la región que compone este  
estudio de caso, sin la implantación del PRODERITH, o alguna  
acción correctora.

5.6. Perspectivas sin la participación del PRODERITH, en la  
región Tantoán-Santa Clara. (Prognosis).

Las principales tendencias originadas, en su mayoría, por --  
los frenos anteriormente mencionados son:

1. La generación del proceso de erosión, incidirá directa-  
mente en una reducción tanto de la cantidad como de la  
calidad de la superficie de labor, por lo que las de--  
mandas agrarias aumentarán.
2. La incorporación de un porcentaje significativo, año --  
con año a la fuerza de trabajo, de nuevos demandantes -  
de empleo que desafortunadamente el desarrollo de las -  
actividades económicas del área no puede captar, ha au-  
mentado la presión sobre los recursos naturales. Esta  
presión presenta una tendencia a incrementarse signifi-  
cativamente, en virtud de que la población asentada, --



- presenta una dinámica de crecimiento de un orden considerable y por ser joven conforme a su estructura de edades.
3. Los errores y omisiones que se han venido presentando en la generación de semilla y de la soya, principal producto de la región, han originado una tendencia decreciente en los rendimientos del mencionado cultivo.
  4. La política de precios y costos que se viene presentando a nivel nacional, para la soya, resulta adversa para sus productores, siendo esto resultado del proceso inflacionario a que está sujeto el país. Esta política contraria repercutirá directamente en los puntos de equilibrio del productor, en virtud de que cada vez más se requieren mayores rendimientos por hectáreas para poder ajustar los precios con los costos, es decir, que el margen de utilidad por hectárea de este cultivo, sea atractivo.
  5. Los ejidatarios que se encuentran en situación favorable, respecto al promedio (caso específico: los ejidatarios de Lázaro Cárdenas), acelerarán su proceso de acaparamiento de la tierra con el objeto de recuperarse de las pérdidas en el cultivo de la soya, para iniciar, el cambio hacia las actividades pecuarias.

6. Los ejidatarios que se encuentran en una situación desventajosa, es bastante probable que, una vez que se activen los procesos de pulverización de la tierra y el de la baja en las utilidades. En una primera etapa, --desplazarán la actividad agrícola de primaria a secundaria, pero sin dejar de residir en el ejido; en una se--gunda etapa, se convertirán en arrendadores de su superficie de labor, y cambien su residencia a Ciudad Mante, para tratar de colocarse como obreros.
7. Una vez que se aceleren los dos procesos anteriores, es bastante factible que el patrón de cultivos sufra una modificación radical, pasando éste, de agricultura co--mercial a uno de subsistencia. Esto acelerará el proceso de descapitalización, repercutiendo en una baja considerable del ingreso de los ejidatarios que se encuentren en una posición desfavorable con respecto al promedio de la región.
8. Considerando, los procesos que empiezan a presentarse en el desarrollo de las actividades económicas del área, las perspectivas que se presentan son poco halagüeñas, puesto que en un mediano plazo habrá perdido una parte significativa de su capital a través de las reducciones constantes del recurso suelo, por lo que la actividad agrícola se destinará principalmente al autoconsumo.

9. La alta concentración del ingreso en unos cuantos, el crecimiento de la inconformidad y las fuertes presiones sociales creando una tensión social entre los estratos marginados y favorecidos por la situación presentada, - en un momento dado, pueden obstaculizar las expectativas de inversión o de implantación de programas de desarrollo.\*

Se pueden formular un sinnúmero de alternativas, para mejorar las condiciones imperantes de la región, pero, la mayoría de ellas estarían sujetas a acciones correctoras aisladas, por lo que puede ser una buena medida, aceptar las alternativas propuestas por el PRODERITH, puesto que intentan atacar de una manera integral los frenos al desarrollo de la región. Por lo que a continuación se verá cuáles son los objetivos, metas, estrategias, etc., que propone este programa.

#### 5.7. Objetivos, metas y estrategias.

El programa como estrategia para el desarrollo rural integrado establece, en base al anterior diagnóstico, los siguientes objetivos:

\* ROMO, Juan José. Diagnóstico socioeconómico...Op. cit. p. 62.

- Elevar el nivel de vida de los productores (800).
- Promover la creación de empresas autogestoras que justi  
fiquen en forma económica las inversiones que se reali-  
cen.
- Aumentar la productividad agrícola mediante el uso de -  
insumos tales como: maquinaria, semillas, fertilizantes,  
plaguicidas, etc.
- Aprovechar en forma racional los recursos agua, suelo,  
financiamiento y técnicas agropecuarias mediante un uso  
y manejo apropiado y equilibrado de los mismos.

Estos objetivos para que se pueda ver que se han cumplido, -  
necesitan de parámetros cuantitativos, que a su vez se con-  
vierten en las siguientes metas:

- Duplicar los ingresos netos de los productores que se -  
encuentran en la zona intensiva.
- Establecer, inicialmente unidades empresariales de pro-  
ducción que utilicen tecnología comercial moderna en --  
condiciones aceptables de rentabilidad (mayor de 14%).
- Establecer unidades de servicios cooperativos que atien-  
dan los problemas de crédito, mecanización y agroindus-  
trias.

- Eliminar los procesos de erosión, salinidad y sodicidad de los suelos.

Las estrategias a seguir para alcanzar estas metas son las siguientes:

- Elaborar un Plan Local de Desarrollo en cada una de las comunidades de la zona intensiva basado en la discusión y planteamiento de soluciones de los problemas que frenan el desarrollo. Este planteamiento implica la elaboración de un programa de trabajo, donde se comprometan productores y técnicos a cumplir con las metas planteadas en el mismo.
- Organizar los factores de la producción a través de la capacitación campesina.
- Asistir y apoyar la organización de productores, bajo la forma de unidades empresariales de producción y servicios.
- Asesorar inicialmente el manejo de las empresas para -- integrarlas progresivamente a un proceso de autogestión.
- Implementar el proceso de la eliminación de los frenos físicos mediante la construcción de infraestructura.

- Coadyuvar a la eliminación de los frenos técnicos pro-ductivos por medio de un programa de asistencia técnica y crediticia. (19)

#### 5.8. Propuestas del proyecto.

El PRODERITH de una manera estratégica, establece tres líneas de trabajo para el cumplimiento de sus objetivos y metas, que son: Desarrollo agropecuario y producción, Infraestructura y Organización de productores.

##### 5.8.1. Desarrollo agropecuario y producción.

El proyecto desde el punto de vista de desarrollo agropecuario destacó, la necesidad de aumentar la productividad en -- relación a las condiciones que prevalecían, mediante la im-plantación de un programa de temporal tecnificado y por otra parte orientar las actividades agropecuarias hacia un uso -- más adecuado del suelo para las etapas futuras, en tanto se disponga de otra fuente de agua.

De acuerdo a los factores climáticos y a los resultados de -- los estudios realizados, se consideró que era factible el -- desarrollo de una gama de cultivos bastante amplia. Por -- otra parte, también se plantearon, dos ciclos agrícolas anua

les de corta duración y el establecimiento de praderas artificiales. El catálogo general de cultivos, se definieron en base a las experiencias observadas por el Centro de Investigaciones Agrícolas de las Huastecas:

Catálogo General de Cultivos.

Alimentos básicos: Frijol y Mafz.

Alimentos secundarios: Cebolla, Chile serrano y Tomate.

Oleaginosas: Ajonjolí, Algodón, Cacahuete, Cártamo, Girasol y Soya.

Forrajes: Pastizal inducido (estrella africana y pangola), - Mafz y Sorgo forrajero.

Los factores que se consideraron para determinar el programa de cultivos son los siguientes: disponibilidad de recursos, aspectos tecnológicos, institucionales, sociales, de mercado y rentabilidad por hectárea.

El nuevo patrón de uso del suelo será el siguiente: 9 225 Ha. se destinarán a la agricultura y 5 930 Ha. se dedicarán a la ganadería.

Respecto a las actividades pecuarias a desarrollar en las -- 5 930 hectáreas, se decidió enfocar la producción hacia una línea de carne bajo el sistema semi-intensivo, en el cual, -- las necesidades alimenticias del ganado serán cubiertas con

pastos inducidos. Para esto se seleccionaron módulos tipo - de 860 Ha., con una capacidad de carga de 0.7 Unidades Ani-- mal, una vez estabilizada la producción, lo que representa - una carga aproximada de 602 Unidades Animal en cada uno de - estos módulos. (20)

#### 5.8.2. Infraestructura.

Tomando en cuenta que el área del proyecto formará parte, a largo plazo del sistema de riego Pujal-Coy, se ha planteado que a corto y mediano plazo se disponga de una infraestructu ra mínima adecuada que permita, por una parte, movilizar la producción y por otra proporcionar la asistencia técnica que se requiera.

Además se debe proteger la economía de los productores me--- diante instalaciones de almacenaje y finalmente conservar el recurso suelo mediante mejoras territoriales. En consecuen- cia, la infraestructura que se propone, comprende el sistema general de caminos, situándose sobre las partes más altas -- con el fin de que al introducirse al riego, los canales pu-- dieran adaptarse lateralmente a dichos caminos. El camino - principal tiene un desarrollo de 35 Km., ancho de corona 8m., carpeta de 7m., para dos bandas de circulación y revestimien to de 20 cms.

(20) SARH/CPNH/PRODERITH. Proyecto piloto...Op. Cit. p. 65-72.



Este camino forma un circuito que comunica todas las poblaciones del área del proyecto. Se complementa con una red de caminos secundarios de 70 Km. de longitud y con las estructuras necesarias para la instalación de vados y alcantarillas.

También se contempló el sistema de drenaje integrado por --- 44 Km. de drenes de sección trapecial en dimensiones variables con bordo lateral. La función principal de este sistema será eliminar los excesos de agua producto de las lluvias torrenciales en las áreas sujetas a inundación de período prolongado que afectan a los cultivos que se establecen en dichas áreas.

Para complementar la explotación agrícola del proyecto, se ha estimado construir, una bodega para almacenamiento y comercialización de granos con capacidad de 10 000 toneladas, así como un almacén general de 450 m<sup>2</sup> para depósito de insumos e implementos de trabajo.

Por último, se requiere contar con el equipo y maquinaria para conservación normal de la infraestructura, este equipo sería el mínimo necesario y es recomendable su adquisición desde el inicio de las obras. (21)

(21) Ibid. p. 94.

### 5.8.3. Organización de productores.

Conjuntar ordenadamente el esfuerzo de los productores, definir la jerarquización de sus órganos de dirección y sus facultades establecer la programación de actividades y de uso de sus recursos, así como promover el desarrollo de la democracia interna y la autogestión para fortalecer su capacidad de negociación, es el objetivo principal de esta línea de trabajo.

De acuerdo al nuevo patrón de uso del suelo que anteriormente se mencionó, traerá como consecuencia que haya ejidatarios con parcela agrícola y ejidatarios con parcela ganadera, provocando desigualdad en las utilidades generadas y por lo tanto de desarrollo.

Por lo anteriormente expuesto, se hace pertinente una reestructuración en la tenencia de la tierra, de manera tal, que tanto el área agrícola como ganadera se redistribuyan proporcionalmente entre el número de beneficiarios, entendiéndose que dicha redistribución se hará en cada ejido en lo particular.

La forma ideal de organización será la colectiva en cada uno de los ejidos, entendiéndose ésta como un proceso en el que tienda a ser congruente la forma de apropiación de la tierra y sus mecanismos de producción, de participación y de distri

bución de beneficio.

Sin embargo, no obstante el tipo de explotación por el que opte en lo particular finalmente cada ejido, ya sea explotación individual, semicolectiva o colectiva, todos estos ejidos tienen problemas de producción semejantes y están afectados por los mismos frenos para su desarrollo, por lo que se estima conveniente que a nivel de proyecto la unión de ejidos es la mejor forma de organización que pueden lograr los ejidatarios, ya que de esta manera, cada ejido se fortalece más y obtiene mejores beneficios.(22)

Con el objeto de poder evaluar el proyecto, se actualizaron los beneficios y los costos anuales del proyecto a una tasa del 15%, conforme a las recomendaciones realizadas por el Banco Mundial, habiéndose obtenido una relación beneficio-costos de 1.50 valor presente neto de 85.4 millones de pesos. Tasa Interna de Retorno de 25.41% para la expectativa optimista y una relación beneficio-costos de 1.24, valor presente neto de 41.6 millones de pesos y Tasa Interna de Retorno de 19.9% para la pesimista, partiendo del supuesto de que la mínima tasa a la que pudiera ser factible un proyecto desde el punto de vista económico deberá ser igual o mayor que la tasa de interés del mercado y que éste es del orden del 20%. Se puede considerar que el proyecto resulta atractivo, incluso ante expectativas negativas.(23)

(22) Ibid. p. 96.

(23) Ibid. p. 126-130.

## 6. RESULTADOS DE LA APLICACION DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

### 6.1. Puesta en marcha.

La puesta en marcha del proyecto se realizó en junio de 1978 con la llegada de dos promotores que iniciaron acciones de recopilación de información secundaria y reconocimiento físico, así como el establecimiento de los primeros contactos del programa con los productores de la región. La residencia se estableció en el mes de septiembre de 1978 comenzando a funcionar únicamente con un área administrativa y una de promoción.

Durante ese año y parte de 1979 se llevaron a cabo el estudio de factibilidad y el diagnóstico de la zona del proyecto; en este mismo año se integró a la residencia el equipo de asistencia técnica, compuesto por 19 profesionistas a cargo de un coordinador, y posteriormente se contrataron técnicos auxiliares y trabajadoras sociales para integrar un equipo completo de extensión agropecuaria y desarrollo familiar. Se iniciaron las actividades de operación en base a áreas de trabajo (Investigación agrícola, Pecuaria, Divulgación y Desarrollo Familiar), observándose que este sistema de operación no era el adecuado para el tipo de desarrollo rural integrado que se quería llevar a cabo, debido a la falta de integración entre los diversos componentes del proyecto, por

lo que se efectuó una reestructuración en las áreas que componían el equipo de asistencia técnica, formando unidades de campo, en base a grupos multidisciplinarios que es como han venido funcionando hasta la fecha.

En el estudio de factibilidad, se señaló como área intensiva una superficie de 17 815 hectáreas constituido en su totalidad por nueve ejidos, sin embargo, para quedar insertos en la organización de la S.A.R.H. en la región, el programa -- hubo de enmarcarse dentro de la estructura de los Distritos de Temporal completa desde 1979 la unidad VI del Distrito de Temporal No. 1 del sur de Tamaulipas, con un total de 45 000 Ha. de las cuales 30 000 Ha. son ejidales (13 ejidos), y las 15 000 Ha., restantes corresponden a la pequeña propiedad.

Considerando que dentro de la Unidad VI el total de la superficie ejidal, forma un área compacta cuya problemática era similar y considerando también que se disponía de capacidad y recursos suficientes, la residencia del proyecto decidió atender intensivamente el total de la superficie ejidal, salvo en los aspectos de infraestructura.

Cabe mencionar, que aún los cuatro ejidos no considerados -- inicialmente dentro del área intensiva (Nueva Unión, Felipe Angeles, El Refugio y El Olímpico), indirectamente se verían beneficiados con la infraestructura construida sobre todo en

lo relacionado a caminos y bodegas. (24)

## 6.2. Ejecución y desarrollo del proyecto.

A partir de la organización inicialmente propuesta, las necesidades de ejecución del proyecto fueron simultáneamente causa y efecto de aproximaciones sucesivas a una organización.

A continuación se pueden ver los principales rasgos de esta evolución y la estrecha relación existente entre la organización y la progresiva concreción de los programas de trabajo, hasta lograr adoptar la organización de la residencia como - Servicios Técnicos de Apoyo al Desarrollo Rural Integrado -- (SETADRI):

(24) SARH/CPNH/PRODERITH. Evaluación de la primera etapa -- del PRODERITH. Proyecto Tantoán-Santa Clara 1979-1983. Cd. Mante, Tamaulipas, México. 1983. p. 35.

AÑO	ACCIONES	RESULTADOS	OBSERVACIONES
1978	<p>Instalación de la residencia</p> <p>Capacitación</p> <p>Equipo de -- Asistencia Técnica.</p>	<p>Instalación de la residencia con:</p> <p>1 Residente</p> <p>1 Evaluador</p> <p>1 Area de promoción de estudios socioeconómicos.</p> <p>1 Equipo de Asistencia Técnica.</p>	<p>Existe un esquema organizativo inicial dónde se aborda el trabajo por áreas.</p>
1979	<p>Formulación de 2 planes locales de desarrollo.</p>	<p>La residencia opera con:</p> <p>1 Residente</p> <p>1 Evaluador y se inician las unidades de campo con:</p> <p>1 Responsable Ing. Agrónomo Divulgador</p> <p>1 Ing.-Agrónomo - Investigador.</p> <p>1 Trabajadora Social.</p> <p>2-3 técnicos medios auxiliares.</p> <p>Se inicia el servicio técnico con:</p> <p>1 Responsable</p> <p>1 Especialista en comunicaciones.</p> <p>2 Técnicos medios auxiliares.</p> <p>1 Especialista en investigación social.</p>	<p>Las demandas de los Planes Locales de Desarrollo (P.L.D.), propician la formación de las unidades de campo y del servicio social como equipos multidisciplinarios que abordan integrada y complementariamente esas demandas.</p>
1980	<p>Formulación de 6 P.L.D. Diagnóstico del personal del CEICADAR sobre la or-</p>	<p>Se integra la Comisión de Planificación como un ejercicio de autocapacitación en la metodología, objetivos y</p>	<p>La falta de información del personal al respecto, limitaba su participación en los PLD y dificultaba su integración para la operación.</p>

ganización --  
para la opera-  
ción del pro-  
yecto.

metas del proyecto  
en él participa --  
personal represen-  
tativo de todas --  
las unidades de --  
campo, este grupo  
actualiza e inte--  
gra un diagnóístico  
del área del pro--  
yecto.

Al concluir la Comisión -  
sus trabajos, se reestruc-  
tura al personal de la --  
residencia. Algunos se -  
integran a Apoyo Operati-  
vo para fortalecer sus --  
acciones y el resto se -  
incorpora a las unidades  
de campo. Desde ese mo-  
mento las responsabilida-  
des se asignaron conside-  
rando la aptitud e inte--  
rés mostrado en el traba-  
jo más que en el grado --  
académico de cada técnico.

1981

Se realiza la  
primera evalua-  
ción de Apoyo  
Operativo enfa-  
tizando la re-  
visión a los -  
PLD en marcha.

Se hace énfasis en  
la planeación pro-  
ductiva dentro del  
PLD.

La programación --  
para 1982 parte de  
la negociación de  
una propuesta pro-  
ductiva para cada  
sector o grupo de  
productores formu-  
lada en base a un  
diagnóstico o gru-  
po considerando:  
uso potencial del  
suelo, disponibili-  
dad del crédito ma-  
quinaria, fuerza -  
de trabajo y nivel  
organizativo de ca-  
da grupo.

Se elabora programa  
de capacitación  
a productores en -  
función de necesi-  
dades del proyecto.  
Se utilizan audio-  
visuales.

Se ponen en operación to-  
dos los componentes de --  
Apoyo Operativo y a par-  
tir del segundo semestre,  
la residencia busca opcio-  
nes metodológicas para --  
llegar a concertar planes  
productivos empezando por  
el análisis de los recur-  
sos por sector.

Además la residencia reco-  
noció que en la formula-  
ción de planes producti-  
vos intervenían componen-  
tes tanto técnicas como -  
productivas y que estos -  
eran interdependientes --  
entre sí, por lo tanto, -  
debían participar integra-  
das las diferentes compo-  
nentes del proyecto.



- 1982 Se aplica la -  
guía permanen-  
te de investi-  
gación en el -  
ejido El Refu-  
gio.
- Se trata de -  
evaluar el PLD  
del ejido Sta.  
Clara y proyec-  
tarlo en el me-  
diano y largo  
plazo.
- Se organiza --  
una unidad de  
estadística y  
análisis de la  
información.
- A partir de las ex-  
periencias de El -  
Refugio y Sta. Cla-  
ra:
- Se afina la estruc-  
tura operativa de  
la residencia para  
proponer una alter-  
nativa de forma--  
ción de los servi-  
cios integrados de  
apoyo a la produc-  
ción y a la cali--  
dad de la vida.
- Con la operación -  
de la UEAI, la re-  
sidencia sistemati-  
za el acopio y ma-  
nejo de la informa-  
ción y fortalece -  
su capacidad para:
- La formulación de  
la evaluación de -  
la primera etapa -  
(1979-1983).
- La programación --  
1983.
- La planeación de -  
la segunda etapa.
- Progresivamente los compo-  
nentes del proyecto se --  
articulan en un programa  
de trabajo único, confor-  
me se logra que se prográ-  
me en torno a proyectos -  
productivos o sociales.
- La programación de 1983 -  
se elabora sobre términos  
de referencia comunes pa-  
ra toda la residencia: A  
nivel de unidad de campo  
se cotejan por comunidad,  
y a nivel de grupos orga-  
nizados se programan apo-  
yos por proyecto producti-  
vo o social y se definen  
responsabilidades especí-  
ficas para la residencia,  
por componente y para los  
campesinos.
- 
- 1983 Se busca ade-  
cuar la estruc-  
tura operativa  
de los SETADRI  
a las nuevas -  
condiciones --  
creadas por la  
expansión del  
proyecto para  
atender un to-  
tal de 105 800  
Has. dentro --  
del proyecto -  
Bajo Pánuco -
- Se incorporaron a  
la unidad de apoyo  
y metodología, las  
componentes de tec-  
nología agrícola y  
pecuaria (módulos).
- Se descentralizó -  
la coordinación de  
las unidades de --  
campo desaparecien-  
do este cargo y --  
quedando las fun-  
ciones bajo la Res-
- Estas eran las únicas fun-  
ciones de los SETADRI que  
no se realizaban en la --  
residencia hasta ese mo-  
mento. Los cambios susci-  
tados al atender esta nue-  
va área tales como:
- Reubicación del personal  
e integración de nuevas -  
unidades de campo.

ponsabilidad de los jefes de unidad de distrito (unidades de campo).

Desconocimiento del personal sobre esta zona.

Problemas administrativos con sueldos y recursos para operar en la zona.

Así como el marco generalizado de restricciones en que opera actualmente la SARNI, han generado limitaciones para mantener la necesaria fluidez en la coordinación interna de los SETADRI ya alcanzada en 1982. (25)

No obstante los avances alcanzados en la implementación de los SETADRI, se ha presentado alguna problemática ocasionada, en parte por la situación económica que vive el país y que a nivel del proyecto se traduce en restricciones y limitaciones presupuestales, y por otra parte, dificultades internas de coordinación que se convierten en problemas en cuanto a la aplicación de la metodología de desarrollo rural.

A continuación pasemos a los avances en función de las metas originales que se plantearon al iniciarse el proyecto tratando de llevar el mismo orden que se llevó en lo que respecta a las propuestas del proyecto.

(25) Ibid. p. 36-41.

### 6.3. Desarrollo agropecuario y producción.

La asistencia técnica como apoyo a la producción causó un impacto significativo, ya que permitió un contacto muy estrecho con los productores y un nivel de asesoramiento de buena calidad, obteniéndose al mismo tiempo una cobertura más amplia. Aún cuando no se pudo sostener en forma intensiva, que se dió desde 1979 a 1982, debido a que su repercusión en los costos fue muy alta. Los avances registrados más significativos fueron los siguientes:

- 981 productores atendidos intensivamente en 18 000 Ha. agrícolas.
- Aceptación y adopción de la propuesta de uso del suelo en un 90% del área intensiva.
- Incrementos en la superficie barbechada superiores a las 790 Ha. que se tenían en 1979 a 13 000 Ha. en 1983.
- Disminución en los costos de producción por oportuno combate de plagas.
- Generalización de la práctica de desinfección e inoculación de semilla.
- Se iniciaron acciones de conservación de suelo en más de 1 100 Ha.
- Establecimiento de módulos pecuarios de doble propósito

con componente demostrativa. (26)

#### 6.4. Infraestructura.

En primer término se señalan los resultados obtenidos en fun  
ción de las obras definidas en la propuesta del proyecto:

La meta planteada en 1978 en relación al sistema de caminos fue de 105 Km. se construyeron 96.4 Km.; se considera que se cumplió esta meta, ya que los 8.6 Km. faltantes corresponden a un camino de enlace que posteriormente se estimó como no prioritaria su construcción. Durante la etapa de construc-  
ción no se presentaron problemas serios por lo que concluyó conforme lo planteado. Se hace constar que por un error en la planeación del sistema, se defirió la construcción del --  
puente sobre el río Santa Clara hasta 1981, lo que ocasiona -  
ba incomunicación temporal de la zona del proyecto con los -  
centros de acopio y comercialización cercanos a la cabecera municipal.

En la ejecución de la obra de drenaje se incluyó también la cuenca del Río Tantoán no considerada en el proyecto origi-  
nal y se dimensionaron 5 secciones tipo, de sección con ta-

ludes 1.5:1; el ancho de las plantillas varió entre 1.50 hasta 6.0 m. y sólo en el caso del dren Santa Clara No. 3 en los últimos 1 000 metros hasta la descarga en el río, se sobredimensionó con un ancho de plantilla de 12.0 metros; los tirantes que se manejan varían de 0.55 m. hasta 2.30 metros; la velocidad promedio para el gasto de diseño es de 1.0 m/seg.

Durante el período de construcción de la obra hubo problemas con algunas empresas constructoras a las que se les adjudicó el contrato, ya que no cumplieron con el tiempo estimado por falta de maquinaria y a veces por maquinaria en mal estado. En algunos casos hubo empresas que no tuvieron capacidad financiera para enfrentar estos atrasos, lo que eventualmente ocasionó el abandono de la obra. La meta original planteada en el estudio de factibilidad fue de 44 Km., cantidad de obra que puede considerarse realizada en su totalidad, sin embargo, al concluirse el drenaje de la cuenca del río Tancoán, esta meta se incrementó a 62.3 Km. de drenes colectores; a la fecha se lleva un avance global de 55.3 Km. lo que representa un 88.76% del total programado.

En relación al planteamiento original de construir la bodega para granos, se modificó en virtud de que el presupuesto para esta obra, se desfasó en el tiempo, por lo que dicho presupuesto fue insuficiente debido al incremento de los costos,

y por otro lado, la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario de 1980, abrió la posibilidad de que fuese construida como una estrategia de la SARH, para lograr la integración de una unidad de producción. Esto originó que la residencia enfocara sus esfuerzos para avanzar en el resto de las obras programadas, y se impulsara el lograr el incremento de la producción, estableciendo un sistema de almacenes rurales para insumos teniendo como apoyo un almacén regional en terrenos de la Unión de Ejidos "Camino a la Liberación del Campesino". Así, de la meta original se suprimió el almacén para granos, incluyéndose en cambio, la construcción de un sistema de 31 bodegas ejidales para insumos.

A la fecha, la Unión de Ejidos mencionada, con la anuencia de sus representados, decidió ampliar su capacidad con financiamiento vía crédito. Los avances alcanzados son: 1 Almacén regional para insumos con capacidad de 4 000 toneladas; 21 bodegas ejidales para insumos con capacidad de 400 toneladas distribuidas en la zona intensiva, que constituye un avance global del 78%.

Vale decir que la construcción de las obras de infraestructura ha incidido directamente en la solución de la problemática de orden físico del proyecto; sin embargo, cabe mencionar, que si bien, de acuerdo con la metodología del programa se trató de mantener informada a la comunidad sobre el avance -

de construcción se hace necesario que en futuros proyectos - se establezca un constante diálogo con los productores con - el objeto de lograr una adecuada priorización en el calenda-rio para la ejecución de las diferentes obras; asimismo se - requiere que se promueva desde el inicio de la construcción, una organización participativa de los beneficiados que se -- encargue de acompañar el proceso y en su momento ser los res-ponsables de coordinar los trabajos de conservación y mante-nimiento. (27)

#### 6.5. Organización de productores.

El problema que necesitaba priorización, era en lo referente al servicio de administración rural, puesto que la situación - en torno a este asunto, requirió incluso la necesidad de ca-pacitar personal especializado que pudiera atender eficiente y coordinadamente con las instituciones participantes, situa ciones conflictivas en materia de carteras vencidas, desorga-nización en la mayoría de los grupos formados originalmente, suspensión en el otorgamiento del crédito a algunos ejidos - en su conjunto, renuencia y desconfianza de los productores para operar créditos con la banca oficial y algunos otros -- originados por la concentración de los beneficios generados por el crédito ejercido en unos cuantos grupos.

(27) Ibid. p. 69-72.

La capacitación del personal, así como la formulación y operación de un convenio de cooperación conjunta entre el PRODERITH FIRA, BANRURAL y ANAGSA han propiciado que a la fecha se puedan mostrar avances significativos como se puede apreciar en la siguiente información:

Con los servicios de crédito se han beneficiado 100 explotaciones con 541 millones de pesos descontados en avíos y refinancionarios ejercidos por 968 productores.

Es significativo en esta etapa también, el incremento registrado en la superficie acreditada que va de 11 451 Ha. en 1979 a 18 116 Ha. en 1983. También es muy importante la contribución al logro de estos resultados, del proceso organizativo generado en la zona que se muestra al haber pasado de 52 grupos existentes en 1979, a 100 en 1983, lo que representa la formación de 48 nuevos grupos de crédito. Asimismo a 87 de estos grupos se les capacitó además en la administración y contabilidad con la participación de 296 productores.

Actualmente se puede apreciar un mayor control por parte de los productores en cuanto al manejo y administración del crédito. También se ha influido para que a nivel de sector se adopte la propuesta de uso potencial del suelo.

En relación a las carteras vencidas, si bien éstas no han --



podido reducirse, la operación del convenio FIRA-BANRURAL-PRODERITH ha permitido realizar el reconocimiento de adeudos en 10 ejidos y con esto la formulación de alternativas que en algunos casos se ven reflejados en la reestructuración de las carteras y sobre todo el haber logrado que el total de productores de 10 ejidos y grupos de 3 comunidades más, recuperaran su capacidad de sujetos de crédito y volvieran a obtener este insumo por parte de la banca oficial, abatiendo con esto problemas de rentismo y tierras ociosas.

Además de los avances organizativos ya señalados, es significativa la intervención de la Residencia en la integración y legalización de la Unión de Ejidos "Camino a la Liberación del Campesino" que agrupa a 17 ejidos comprendidos los de la zona PRODERITH. Esta organización superior ha permitido a los productores de la región, el planteamiento de proyectos como la ampliación de la bodega granclera, una gasolinera, así como la adquisición de trilladoras para regular los costos de cosecha en la zona.

El papel del sistema de comunicación rural ha sido fundamental para lograr la participación consciente e informada de la población en la concertación de los PLD, pues ha sido el soporte metodológico para caracterizar las relaciones entre el programa y la población. Para esto la aplicación de audiovisuales tiene como objetivo señalar los problemas más

importantes que ya se han mostrado en el diagnóstico, además los programas del SAM, la Ley de Fomento Agropecuario y la - del Seguro Agrícola Integral, así como la búsqueda de la par ticipación organizada de la mujer y el mejoramiento en las - condiciones de vida de la población.

Las principales cifras de producción y aplicación son las -- siguientes:

51 Unidades Educativas Audiovisuales sobre temas de - información, capacitación y diagnóstico.

610 Aplicaciones audiovisuales a 14 624 campesinos -- participantes con un total de 36 560 horas/hombre de capacitación e información.

444 Aplicaciones audiovisuales a 5 509 técnicos y fun cionarios participantes con un total de 8 263.5 horas/ hombre de capacitación e información. (28)

#### 6.6. Resultados y efectos de una estrategia de desarrollo.

Los resultados y efectos que se obtuvieron con la implemen ta ción del programa se pueden clasificar en sociales y produc- tivos. Primeramente veamos los logros obtenidos en lo que -

(28) Ibid. p. 96.

se refiere a los aspectos sociales en donde se abarcará lo relacionado con el desarrollo familiar, salud, nutrición, -- educación y otros servicios; para continuar con lo relacionado a la cuestión de tipo productivo que integra aspectos de la producción, económicos e institucionales.

A. Aspectos sociales.

. Desarrollo Familiar.

Estas acciones se han dirigido a lograr que las comunidades cuenten con grupos organizados para la promoción local y gestión institucional de bienes y servicios, participando coordinadamente a través de 5 líneas básicas: salud, educación, nutrición, participación de la mujer y otros servicios. Si bien los grados de organización son diversos, existe ya, en cada comunidad un grupo base como interlocutor de las instituciones en la mayoría de las líneas mencionadas.

. Salud.

Como resultado de las acciones realizadas en cuanto a salud, tenemos que en las 13 comunidades de la zona del proyecto se cuenta con atención básica de primeros auxilios en forma permanente que ha sido lograda por medio de la capacitación a -

personas de la comunidad y por la organización y acciones -- realizadas por los 12 comités de salud establecidos. Dentro de éstas se cuentan la implementación de 9 botiquines y un consultorio rural, en tres de estos casos se cuenta con un local propio para atender a la población en coordinación con el ISSSTE, se implementó un servicio de visitas médicas a razón de 2 por ejido por mes. Hasta 1983 se han realizado -- 1 266 consultas médicas, 46 mujeres se han capacitado en primeros auxilios y 242 familias sobre temas de educación para la salud y saneamiento ambiental.

Algunos indicadores del grado de organización alcanzado por estos grupos son los siguientes:

El establecimiento de un reglamento interno de trabajo en cada comité de salud; que se realicen reuniones periódicas a nivel de ejido y de zona del proyecto para la organización de actividades tendientes a mejorar el servicio del consultorio o botiquín; que se lleve control de consultas médicas -- realizadas, enfermedades detectadas y expediente clínico por familia.

De la misma manera se ha propiciado que estos comités participen en actividades tendientes al saneamiento del medio ambiente, en el que se obtuvieron los siguientes logros:

378 Familias que representan el 46% del total,\* hacen uso de los servicios de botiquín y consultorio rural.

149 Familias (18% del total) purifican el agua.

100 Familias (12% del total) han mejorado su vivienda.

132 Familias (16% del total) han construido letrinas.

113 Familias (14% del total) han construido gallineros.

255 Familias (31% del total) mantienen limpio el solar.

Todas estas acciones contribuyen en forma directa a contra-  
rrestar la alta incidencia de enfermedades gastrointestina-  
les y de las vías respiratorias que se presentan en la zona.  
(29)

#### . Nutrición.

En cuanto a los aspectos nutricionales, se considera que se ha venido trabajando eficientemente; se ha tratado de propi-  
ciar la participación de la mujer para atacar las principa-

\* El total de familias que abarcó el programa fue de 821.

(29) Ibid. p. 124.

les causas del alto grado de desnutrición en la zona como -- eran: La falta de disponibilidad de los alimentos y la falta de educación nutricional.

En cuanto al primer aspecto se ha buscado la coordinación -- institucional y la capacitación a las familias para que tengan a su disposición alimentos como: verduras, huevo, carne y miel, además de la adopción de huertos y paquetes de aves a nivel familiar; granja de pollos de engorda y apiarios a -- nivel de grupo.

De 1979 a 1983 se obtuvieron los logros siguientes:

1 Diagnóstico nutricional de la población.

1 Campaña permanente de reorientación de hábitos nutricionales.

160 Pláticas y demostraciones sobre aspectos nutricionales -- con un total de 261 familias capacitadas. (32% del total)

90 Huertos familiares establecidos en forma permanente.

Se han introducido un total de 492 paquetes de pollos que -- son adquiridos por 154 familias en promedio por año. (19% -- del total)

Se realizó una evaluación de resultados de la campaña de reorientación de hábitos nutricionales efectuada en 1981. (30)

. Educación.

Se han establecido 8 jardines de niños, como resultado del creciente interés de la población en contar con este servicio, esto se manifiesta en el avance organizativo de los comités de padres de familia reflejado en las siguientes acciones:

Educación Preescolar.

Inicialmente el PRODERITH promovió el servicio y canalizó las primeras gestiones, actualmente 5 de los 9 comités realizan sus trámites ante la SEP y el DIF.

Todos los comités han conseguido un local para el Kinder, lo han provisto de mobiliario y le dan mantenimiento.

Durante 1982 con apoyo del Fideicomiso de Obras Sociales para Campesinos de Escasos Recursos (FIOSCER), se preparan desayunos escolares en dos ejidos.

En su caso, las comunidades han seleccionado con atención a los responsables de jardines de niños del DIF, habiéndoles brindado incluso apoyo económico.

5 Jóvenes de igual número de comunidades capacitadas para atender jardines de niños.

### Educación Primaria.

Respecto a la educación primaria, se ha desarrollado -- una mayor capacidad de gestión que se ha concentrado en la construcción de nuevas aulas en 8 de las 13 comunidades, y en haber logrado la regularización en la asistencia de los maestros en 6 comunidades en las que existían estas irregularidades.

### Alfabetización y Capacitación.

La participación de la población en los cursos de alfabetización (primaria intensiva) y capacitación ha dado los siguientes resultados:

26 personas alfabetizadas.

141 familias capacitadas en aspectos de educación familiar (17% del total).

74 mujeres capacitadas en corte y confección.

La introducción de los temas de educación sexual y planificación familiar, han tenido una aceptable acogida entre la población y a solicitud de los maestros, se ha ampliado la cobertura de estas acciones a los alumnos de 5o. y 6o. grado - de las primarias locales.



En relación a los cursos de corte y confección, se ha visto que representan un apoyo para la economía de la familia, ya que las personas capacitadas pueden confeccionar en su casa a menor costo, prendas sencillas para el vestido de la familia; así como uniformes escolares.(31)

. Participación Organizada de la Mujer en Actividades Productivas.

Es posible considerar que la participación organizada de la mujer, ha avanzado satisfactoriamente; tenemos que en 12 comunidades se han organizado 14 grupos de mujeres, cuyas acciones tienden al mejoramiento de las condiciones de vida de su familia y de la comunidad. Los resultados productivos de su organización son:

- 207 mujeres participantes en los 14 grupos organizados.
- Producción de granos para la comercialización de soya, cártamo y maíz.
- 5 proyectos agrícolas.
- 2 granjas de pollos.
- 1 módulo borrego pelibuey que operó hasta 1982.
- 1 proyecto apícola.
- 1 vivero forestal.
- 1 tienda de consumo.
- 1 panadería.

(31) Ibid. p. 126.

En lo referente a la tienda de consumo, ponen a disposición de la comunidad productos básicos a menos costo del que se pueden adquirir en el mercado local.

Algunas de las actividades que realizan les ha permitido tener un ingreso que invierten en: el mejoramiento de su vivienda; en la adquisición de paquetes de aves; en mejorar su alimentación y vestuario; y en aspectos de educación salud y recreación. El nivel organizativo alcanzado por estas unidades es satisfactorio pues en todos los casos han aumentado su capacidad de gestión con las instituciones para la obtención de bienes y servicios, asimismo, todos los grupos cuentan con:

Reglamentos internos de trabajo.

Registros para el control de asistencia y actas de asambleas realizadas.

Sistemas de administración y contabilidad. (32)

. Otros servicios.

El principal aporte del proyecto para que las comunidades cuenten con los servicios de energía eléctrica, agua potable

(32) Ibid. p. 129.

y clínica médica se puede expresar en las dos líneas de trabajo sobre las que se actuó; por una parte la coordinación - institucional con las diferentes dependencias involucradas y por la otra el apoyo a los productores para organizarse, en principio en comités a nivel de cada ejido y posteriormente la unión de estos en un comité regional a nivel de todos los ejidos de la zona.

Como resultado de estas acciones, hasta 1983, 9 ejidos cuentan con el servicio de energía eléctrica. En cuanto al servicio de agua potable la SARH elaboró un proyecto para la -- instalación del servicio para los 13 ejidos.

En relación a la instalación de servicios médicos, los productores se han organizado para llenar los requisitos para gestionar una clínica de campo IMSS-COPLAMAR ante las dependencias correspondientes.

En cuanto a la construcción de una escuela secundaria, el comité formado realizó las gestiones necesarias, sin embargo, no se cumplían los requisitos mínimos establecidos por la -- SEP por lo que la solicitud fue denegada, sin embargo actualmente, se ha instalado el servicio de Telesecundaria en dos ejidos de la zona.

Finalmente, se cuenta con tres tiendas CONASUPO que ayudan a la economía familiar, ya que aparte de la disponibilidad de

productos básicos, sirven como reguladoras de precios con -- las tiendas de particulares, además de fomentar la participa -- ción organizada de la comunidad para cubrir este servicio.

(33).

#### B. Aspectos Productivos.

En este apartado se verá año por año, cuáles han sido los -- resultados productivos de los cultivos y la forma en que los diferentes componentes del programa pudieron haber influido en el proceso productivo en general. A lo largo de este pun -- to, al hablar de la zona ejidal, significa que los datos -- están referidos a la zona intensiva, y al hablar de la Uni -- dad de Distrito completa, debe entenderse que se trata de -- toda el área atendida incluida la pequeña propiedad.

1979.

Con el ciclo otoño-invierno 78-79 se inicia el Proyecto --- Tantoán-Santa Clara, en este período el personal técnico aún no se incorporaba y el que se encontraba en la Residencia se dedicaba al diagnóstico de la zona.

Es en el ciclo primavera-verano 79 que la asistencia técnica hace acto de presencia junto con los demás componentes del -- programa (infraestructura y apoyo operativo). La mayor pro -- porción de los cultivos de soya y maíz se sembró a mediados

(33) Ibid. p. 129-131.

del mes de Junio, siendo poco afectados por la escasa precipitación, en el caso del sorgo tuvieron problemas en la cosecha por exceso de humedad por lo que no se alcanzó el rendimiento promedio de 1 ton/Ha. que la zona tenía.

La utilidad total alcanzada en la zona ejidal fue de: \$3,515,340.00 y en toda la Unidad de Distrito de \$16,427,100.00.

1980.

La cosecha de cártamo levantada en el ciclo 0-I, 79-80, se vio favorecida por las lluvias que se presentaron en el mes de diciembre, lo que contribuyó a que se obtuvieran rendimientos muy altos para la zona (633 Kg/ha.), la asistencia técnica ofrecida a los productores consistió en recomendaciones sobre densidad de siembra y preparación de suelos, mismas que fueron puestas en práctica por los productores, lo cual también influyó en los rendimientos.

En este ciclo las lluvias se presentaron hasta los primeros días del mes de agosto lo que ocasionó que se incrementara notablemente la siembra de sorgo ya que las fechas de siembra para los demás cultivos estaban vencidas. Es en este ciclo que se obtienen los rendimientos record para este cultivo 2.6 Ton/Ha. Esto ocurrió debido principalmente a la buena distribución del temporal, que propició condiciones --

Óptimas para este cultivo; la eficiencia de la asistencia -- técnica estribó en la oportunidad de recomendar una rotación de cultivos apropiada y al eficiente control de plagas, dando por resultado levantar un considerable volumen de producción que ascendió a 24 149.5 toneladas en contraste con el volumen alcanzado el año anterior que fue de 449 Ton. La -- utilidad generada para el P-V 1980, fue de 54 698 millones de pesos a precios de 1980 y de 42 332 millones de pesos a precios de 1979. El volumen de la producción del maíz también se incrementó en un 52% mientras que los rendimientos bajaron en un 10% en relación a 1979.

1981.

En el ciclo 0-I, 80-81, se observa una sensible disminución en el volumen de la producción de cártamo debido a que se -- había sembrado la mayor parte con sorgo, lo que originó que no hubiera el tiempo suficiente para preparar adecuadamente el terreno. La superficie sembrada (6 562.5 Ha.), se vió -- afectada por enfermedades debido a que se presentaron lluvias durante la floración y el llenado de grano, ocasionando un bajo rendimiento (253 Kg/Ha.).

En maíz se levantaron 1 000 Ton. menos que en 1980 motivo -- por el cual las utilidades se redujeron de 1.245 millones de pesos en el 80 a 816 millones de pesos en 81. Para el culti

vo de la soya se sembraron 5 864 Ha. y se obtuvieron 4 348 Ton. con rendimientos de 842 Kg. por Ha. logrando compensar las pérdidas que se obtuvieron a causa de un mal año para el cártamo.

1982.

La superficie de cártamo se siniestró en un 60% debido a la falta de humedad. Los cultivos del ciclo P-V corrieron con la misma suerte.

La precipitación total anual registrada fue de 432 mm., lo que equivale a la precipitación en un mes lluvioso de un año normal. Se piensa que de no haberse presentado esta situación climatológica, se hubieran alcanzado rendimientos óptimos, considerando las prácticas tecnológicas adoptadas por los productores del proyecto como: preparación adecuada del suelo; ajuste preciso de las sembradoras; la inoculación de la soya y la desinfección de la semilla criolla del maíz; -- eficiente control de plagas y adecuado ajuste de la trilladora. Además entonces se había concluido el 70% de la infraestructura de apoyo a la producción como drenes, caminos y bodegas; y se había avanzado en la solución de los problemas de crédito, alcanzando un porcentaje de recuperación de -- avfos del 97% en el año de 1980 que se redujo a 68% en 1981 y bajó hasta el 7% en 1982, a causa de la pérdida casi total de las siembras por sequía (80% de pérdida total). Es signi

ficativa por otra parte la intervención de la A.N.A.G.S.A. - al indemnizar estas pérdidas a los productores, así como las acciones de coordinación y capacitación por medio del sistema de comunicación rural y de la acción directa de los productores capacitados ante la A.N.A.G.S.A.

1983.

Ciclo 0-I, 82-83 se observa un incremento notable en la superficie sembrada con el cultivo de cártamo en relación al ciclo homólogo anterior, esto se debió a que durante el ciclo P-V 82 hubo también un incremento en la superficie sembrada con soya ocurriendo un siniestro total, lo que permitió tener las superficies sin cultivo, listas para ser utilizadas en este ciclo.

Durante el mes de Octubre de 1982 se obtuvieron precipitaciones significativas que permitieron tener excelentes condiciones de humedad para la siembra del cultivo del cártamo y durante el crecimiento y desarrollo del mismo no se presentaron lluvias considerables que ocasionaran pérdidas por enfermedades o plagas, ya que este cultivo prospera en áreas de escasa precipitación. Durante este ciclo se coordinó con las instituciones habilitadoras de crédito con la finalidad de que el productor lo tuviera oportunamente, y por consecuencia las labores de preparación de terreno se hicieron --



también con oportunidad y de buena calidad.

Todo esto se reflejó en los rendimientos promedio que se obtuvieron en este ciclo y que fueron de 750 Kg/Ha. y en la -- utilidad que tuvieron los productores que alcanzó la cifra - de 103.4 millones de pesos a precios de 1983.

Ciclo P-V, 83, durante este ciclo las condiciones climatoló- gicas se presentaron favorables para llevar a cabo una agri- cultura comercial con buenas perspectivas, ya que las preci- pitaciones ocurrieron con aceptable distribución lo cual per- mitió tener una diversificación de cultivos. Para el caso - del maíz se obtuvieron rendimientos promedio de más de ---- 1 Ton/Ha.

Las precipitaciones del mes de Mayo y la poca precipitación del mes de Junio hicieron posible la siembra de la soya, lo que permitió tener rendimientos promedio de 850' Kg/Ha. (34)

## ANALISIS Y CONCLUSIONES.

Las teorías sobre el desarrollo nacen de la combinación de - las nuevas ideas acerca de los problemas económicos de los - países subdesarrollados y el deseo de lograr un progreso rá- pido en la solución de estos problemas con los medios que se tenían a la mano, tales como la ayuda extranjera a gran esca- la. Este mecanismo fue un éxito en la Europa Occidental, -- puesto que con la combinación de la ayuda extranjera y cier- ta planificación económica que propuso el Plan Marschall, se pudo reconstruir lo que el movimiento bélico destruyó. Esta imitación del éxito europeo propició muchos fracasos en los países subdesarrollados ya que desafortunadamente no permiti- tió una evaluación realista de la tarea del desarrollo por - compararla con la tarea de la reconstrucción. Tenemos que - este proceso imitativo, de características basadas en un mo- delo de formación de capital, propició la concentración de - la riqueza y el ingreso, sin mejorar las condiciones de vida del grueso de la población.

Con el paso del tiempo, se fueron diseñando estrategias o -- modelos de desarrollo más detallados, en donde se pone de ma- nifiesto el papel que desempeña el Estado como agente impul- sor del desarrollo que va desde: el Intervencionismo, que se caracteriza porque no actúa sobre las causas, sino sobre al-

gunas consecuencias del proceso socioeconómico (por ejemplo: creación de condiciones para la inversión, control de pre---cios, salarios, subsidios, etc.); el Dirigismo, que se constituye por un reglamentarismo más intensivo, que no quiere -- ni busca modificaciones estructurales (como es el caso de -- las dictaduras que se padecen en Centro América), hasta: la Planificación, que también es una manera de intervencionismo deliberado, basado en un conocimiento racional mínimo del -- proceso socioeconómico y de sus leyes, y que se caracteriza porque: implica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, so---ciales, políticas, ideológicas, etc., que da como resultado un programa suficientemente preciso como para ser guía efec---tiva de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios a nivel nacional, regional, sectorial, etc.

En México, el desarrollo se ha caracterizado más por un in---tervencionismo, que por una pretendida planificación, a pe---sar de toda una larga serie de planes y programas que se han manifestado a lo largo del período post-revolucionario; sal---vo en algunos casos en que los planes se hicieron para conse---guir créditos, ya que en la medida en que estos se otorgaron y se aplicaron a lo previsto, sí hubo una actitud planifica---dora, aunque dicha actividad se vió limitada por la naturale---

za, estructura y división del poder y por las orientaciones del mercado.

Estas limitaciones ponen en entre dicho la compatibilidad -- entre el funcionamiento de la economía y la acción planificadora, por lo que dicha acción se reduce a un repertorio de - intentos tendientes a mitigar de manera superficial y tempo-ral algunos de los efectos de la crisis.

Para el PRODERITH, estos hechos no fueron del todo desconocidos, pero habfa (y hay) que afrontar el reto que implica el desarrollo del trópico húmedo, y ¿porqué no? aprovechar la - oportunidad que los organismos internacionales otorgaban al país, vía créditos, para la promoción del desarrollo. Aunque esta situación pone de manifiesto dos cosas: Primeramente, - al aceptar dichos créditos, el grado de dependencia del país hacia los "financiadores del desarrollo" será cada vez mayor en la medida en que continuemos aceptando su "ayuda", y se--gundo; la acción del Estado al permitir este mecanismo es la de pretender la consolidación de las relaciones capitalistas de producción, ya que esta movilización de recursos materiales y su transformación sirven a las necesidades de acumulación de capital, condicionando la transformación de la economía nacional y la reestructuración del sector (en este caso) agropecuario. Desafortunadamente, esta situación parece ser un "mal necesario", ya que el país no cuenta con recursos --

propios para la implementación de programas de desarrollo. - Es decir, se tendrá que confiar en los "efectos de difusión", aunque en realidad se estén manifestando más los "efectos de polarización". Dicho lo anterior, a continuación se hace -- mención de los principales aspectos que caracterizaron al -- programa, tratando de dar una versión "no oficial" del plan-- teamiento y ejecución del programa.

En un principio, el PRODERITH comenzó como casi todos los -- programas de desarrollo, exagerando los beneficios y subesti-- mando los costos y dificultades del proyecto, señalando que se promovería el desarrollo rápido y armonioso e integrado - de todos los recursos (naturales y humanos) del trópico; --- cuando en realidad el propósito era mucho más modesto: am--- pliar la frontera agrícola, debido a la gran presión que ori-- ginaban las demandas agrarias. Pero si no se hubieran exage-- rado los objetivos y los beneficios, lo más probable es que no se hubieran destinado recursos ni asistencia técnica a -- este ecosistema, ya que para el otorgamiento de recursos es necesario presentar programas que "garanticen" la inversión.

En lo que se refiere al marco conceptual del programa y diag-- nóstico del sitio piloto, también hubo exageraciones, princi-- palmente porque se pretendió dar respuesta a todos los pro-- blemas, y que si no se lograban los objetivos era porque no se siguieron al pie de la letra, todas las instrucciones de

los expertos más que a las deficiencias de sus consejos. -- Sin tomar en cuenta que existen situaciones (políticas y económicas) que ellos no pueden controlar. Además, no podían presentar soluciones reales, puesto que no se tomó en cuenta a la población para la elaboración del programa.

Definitivamente, cuando no se pide la opinión de los involucrados, es muy difícil tratar de dar soluciones coherentes, aunque también es cierto que el problema "...sigue siendo el de conciliar demandas locales con intereses regionales y nacionales, puesto que lo que el campesino quiere hacer con su tierra es muy diferente de lo que las políticas gubernamentales indican qué debería hacerse con su tierra".(1) Sin embargo, la exageración de los objetivos y beneficios, así como el "ingenio" desconocimiento de los obstáculos a la implementación del programa y los costos del mismo puede "...ocasionalmente servir para evitar otro desastre menos visible - pero igualmente real: perder una oportunidad".(2)

Ahora bien, en cuanto a cómo trabajó el personal técnico en el sitio piloto y cuáles fueron los problemas que ellos encontraron, para un mejor desenvolvimiento de sus actividades, se mencionó que:

- (1) MILLER, Eric. PRODERITH; una revisión de la estrategia y los avances en la implementación. SARNI. México. 1981. p. 23.
- (2) HIRSCHMAN, O. Albert. El comportamiento de los proyectos de desarrollo. Siglo XXI. México. 1975. p. 29.

- No supieron utilizar correctamente los formatos establecidos para el acopio de información, puesto que no se fijaron las características, de cómo deberían de llenarse, para después utilizarlos en la elaboración de informes, lo que trajo como consecuencia que dichos informes fueran de dudosa veracidad y baja calidad.
- El personal técnico siente que no está lo suficientemente capacitado para utilizar al PRODERITH como estrategia de desarrollo, dudan que haya sido creado para este fin. A esto hay que agregarle que no saben como hacer uso de los instrumentos metodológicos como son: Planes Locales de Desarrollo; Gufa permanente de Investigación y; Análisis de Finca.
- Piensan que la planeación y evaluación que han realizado, ha sido de una manera práctica y no a través de una preparación o de un sistemático y continuo proceso de capacitación que permita mejorar la calidad del trabajo que realizan.
- No existe coordinación entre los técnicos y funcionarios de las oficinas centrales con los funcionarios y técnicos del sitio piloto.
- El punto anterior, pone en entre dicho al proceso de pla

nificación, dentro del esquema metodológico que plantea el programa, puesto que no se dan los eslabones de -- vinculación,\* ya que de las oficinas centrales llegan - órdenes, y no propuestas ni sugerencias, para una verda- dera colaboración de los diferentes actores (funciona- rios, técnicos y campesinos), que participan en este - proyecto.

- La coordinación interinstitucional tampoco se da, pue- sto que el Distrito de Temporal No. 1 del Sur de Tamau- lis no los deja trabajar de una manera independiente, - además, por poseer un gran poder político y económico, ejerce su influencia y antepone sus prioridades, que en la mayoría de los casos, no son compatibles con las del PRODERITH ni con las de los campesinos.
- No existe en la Residencia un mecanismo interno eficaz que permita llevar a cabo oportunamente, el cumplimen- to de los acuerdos que se toman en las diferentes reu- niones que se llevan a cabo con los campesinos.
- De las 17 815 Ha., que originalmente abarcaba el proyec- to, la superficie aumentó de tal manera que en 1983 se convierten en aproximadamente 120 000 Ha., pero el per- sonal técnico no se amplió en relación al nuevo tamaño del proyecto.

\* Ver esquema del cap. 4 de este trabajo.



- Es claro que el personal técnico no se aumentó, debido a las fuertes limitaciones económicas que tiene el proyecto, ocasionando que no se realice un control permanente en cuanto a la asistencia técnica que requieren los campesinos, puesto que la dispersión ejidal es tan grande, que no alcanzan a cubrir ni la mitad de su recorrido asignado.
- También, es común que los técnicos se queden en la Residencia del proyecto y no salgan a cumplir con su rutina de control, porque las camionetas que tienen, cuando -- llegan a tener camionetas, no tienen gasolina. Aunque en algunas ocasiones, los productores les garantizan el transporte para que presten sus servicios; el problema es para los productores que no cuentan con medios de - transporte y que por lo general son los más necesitados.

La situación brevemente señalada nos da una idea de cuáles - fueron las condiciones de trabajo, a esto hay que añadirle - que el personal técnico no se siente lo suficientemente remunerado como para desempeñar su actividad de una manera adecuada. No sé si con un poco o mucho de ironía (o cinismo), me llegaron a comentar que: "...aquí hacen como que nos pagan y nosotros hacemos como que trabajamos".

No obstante el proyecto funcionó, sin la inversión pública -

canalizada por el PRODERITH; la región hubiera seguido con un crecimiento económico controlado por unas cuantas manos; los problemas de inundaciones y todo el manejo hidráulico -- que ello implica, no lo hubieran podido resolver; con el establecimiento de caminos, muchas comunidades salieron beneficiadas, aparte de las que se ubican en el área intensiva; en cuanto a la selección y mejoramiento de semillas y control del uso del suelo, aunque no en un grado óptimo, si se tuvieron resultados positivos.

En cuanto al ubicar al PRODERITH como estrategia de planificación, en el papel parece serlo, puesto que contempla todos los elementos metodológicos que requiere este proceso, pero en la realidad dejó mucho que desear puesto que a lo largo del proyecto se manifestó fundamentalmente una organización en la cual, una cantidad considerable de dependencias realizan tareas que pretenden ser de planificación, pero que trabajan aisladas unas de otras, a pesar de que actúan en una misma región y pertenecen a una misma institución (sector público). Es decir, no existen políticas planificadas de desarrollo, de mecanismos e instrumentos de planeación que conformen la imagen objetivo y que organicen y supediten la acción de trabajos e instituciones que inciden en el sector en el sentido determinado por la dependencia responsable de la planificación agropecuaria. Asimismo, no existe una in-

terrelación inter e intra sectorial que delimite responsabilidades y que facilite la ejecución de las tareas de planificación.

Lo anterior ha traído como consecuencia en muchos casos, duplicación de trabajos y esfuerzos institucionales, trabajos inconclusos, y la imposibilidad de determinar y fomentar las acciones por un solo documento o plan que sirva de base para el desarrollo. Claro está que estos esfuerzos no intentan sustituir a las fuerzas de la economía de mercado, sólo proponen establecer las condiciones idóneas para un mejor aprovechamiento de los recursos y como mencionaba anteriormente, orientar los procesos económicos hacia el logro de objetivos preestablecidos, acordes con los de la región y con los de la nación.

Por último, quisiera referirme a la participación campesina. Encontré diversos grados de participación, desde el casi desconocimiento del Programa de la región (la gente sabe que cuenta con un servicio deficiente de asistencia técnica, pero no sabe a qué institución pertenece el personal), hasta los que están plenamente identificados con el Programa. Esto se debe a ciertos favoritismos que tuvieron determinados productores de algunos ejidos por parte de los funcionarios de las oficinas centrales del PRODERITH. Es importante señalar también, que existe gente con un nivel superior (al del pro

medio de la región), por lo que tiene mayor capacidad de organización, pero estas personas no nacieron en la región, ni viven en los ejidos, la mayoría emigró de sus lugares de origen (Veracruz, Monterrey, la Región del Bajío, etc.) a Ciudad Mante, y trabajan como comerciantes, obreros, burócratas, etc., por lo que tienen más facilidad de ofrecerle una comida a los funcionarios y técnicos, y estos corresponden a sus atenciones concediéndoles ciertos privilegios. Por lo que el Programa benefició, y seguirá beneficiando de no rectificar esta situación, a unos cuantos, y no precisamente los más necesitados.

Dentro de las medidas correctoras que cambien esta situación se pueden mencionar las siguientes:

- Fortalecer los mecanismos e instancias de coordinación interinstitucional.
- Tomar efectivamente en cuenta, la opinión de los campesinos más necesitados.
- Posibilitar mayores elementos de autoridad para la Coordinación General del Programa y la Residencia del Proyecto, con objeto de que asuma plenamente su responsabilidad en la ejecución de sus actividades.
- Ampliar el personal, para una mejor cobertura de la --

Asistencia técnica.

- Evitar, el favoritismo, para que todas las actividades que se realicen, realmente beneficien a los que requieren de este programa de desarrollo.

## REFERENCIAS

- ALMEYRA, Guillermo. Modelos de uso de la tierra en el trópi-  
co húmedo. Revista CERES. FAO. Vol. 12. No. 5, Sept.-Oct. -  
1979. Roma.
- AQUINO, Salvador y HERNANDEZ Francisco. La planificación --  
del desarrollo rural integrado: El caso del PRODERITH en -  
su proyecto Tesechoacán. Veracruz. (Tesis para obtener el  
título de Lic. en planificación para el desarrollo agrope-  
cuario). UNAM-ENEP-ARAGON. México. 1986.
- AVILA, Simón. Efectos sociales de un proyecto de desarrollo  
regional. El caso de la Cuenca del Papáloapan. (Tesis para  
obtener el título de Lic. en Sociología). UNAM. México. -  
1977.
- BARKIN, David. Desarrollo regional y reorganización campesi-  
na. La Chontalpa como reflejo del problema agropecuario --  
mexicano. CECODES-Nueva Imagen. México. 1978.  
--México: tres crisis alimentarias. Revista Nexos. No. 77.  
Mayo. 1984. México.
- BOISIER, Sergio. La Planificación del desarrollo regional --  
en América Latina. CEPAL. México. 1979.
- BOISIER, Sergio. et. al. Experiencias de planificación en -  
América Latina. ONU-CEPAL-ILPES-SIAP. Chile. 1981.
- CARRILLO-Arronte Ricardo. Ensayo analítico metodológico de -  
planificación interregional en México. F.C.E. México. 1985.
- CECENA, José Luis. La planificación económica nacional en --  
los países atrasados de orientación capitalista. (El caso  
de México). UNAM. México. 1983.
- CESPA. El desarrollo agropecuario de México; pasado y pers-  
pectivas. Tomo 1. El sistema agropecuario en el desarrollo  
económico de México. Tomo 12. Política Agrícola. SARH-ONU-  
CEPAL. México. 1982.

COORDINACION General PRODERITH. El PRODERITH primera etapa, evaluación 1978-1984. SARH-CPNH-PRODERITH. México. 1985.

CPNH. Anexo. No. 9. PRODERITH. Ed. SARH. México. 1981.

DIGEPEXA. Estructura de operación en PRODERITH. SARH. México. 1980.

FARNWORTH, Edward. (comp). Ecosistemas frágiles. F.C.E. --- México. 1977.

FLORES, Horacio. et. al. bases para la planeación económica y social de México. Siglo XXI. México. 1980.

FURTADO, Celso. El desarrollo económico un mito. Siglo XXI. México. 1978.

FUENTES A. César. Propuesta de adecuación de las actividades de Planeación, en el PRODERITH. Documento de trabajo. SARH-CPNH-PRODERITH. Cd. Mante. Tamps. México. 1981.

FUNES, Santiago y CONTIJOCH Manuel. El nuevo enfoque en desarrollo rural integrado; Orientaciones para una orientación de estrategia. SARH-CPNH-PRODERITH. México. 1983.

GARCIA, Eduardo. (comp). La planificación del desarrollo en América Latina. (Lecturas del trimestre económico No. 11). F.C.E. México. 1975.

GONZALEZ, Pablo. (comp). México hoy. Siglo XXI. México. 1980.

GONZALEZ, Jesús. et. al. La planificación del desarrollo agropecuario. Textos del ILPES. Vol. 1 y 2. Siglo XXI. México. 1977.

GONZALEZ, Fernando. El papel de los recursos hidráulicos en el desarrollo del trópico húmedo mexicano. PRODERITH. Serie Didáctica No. 1. Mexico. 1977.

HIRSCHMAN, Albert O. La estrategia del desarrollo económico. F.C.E. México. 1975.

--El comportamiento de los proyectos de desarrollo. S. XXI. México. 1975.

--De la economía a la política y más allá. F.C.E. Mexico. 1984.

- Desarrollo y América Latina; obstinación por la esperanza. (lecturas del trimestre económico No. 5). F.C.E. México. 1973.
- ILPES. Discusiones sobre planificación. S. XXI. México. 1979.
- Ensayos sobre planificación regional del desarrollo. S. XXI. México. 1982.
- Guía para la presentación de proyectos. S. XXI. México. 1981.
- KAPLAN, Marcos. Sociedad, política y planificación en América Latina. UNAM. México. 1985.
- LEFF, Enrique. Ecología y Capital. UNAM. 1986.
- LEON, José Luis. Memoria del primer seminario nacional de sociología y desarrollo rural. Tomo 2. UACH. México. 1980.
- MARTINEZ, Ifigenia. (comp). Alimentación básica y desarrollo agroindustrial. F.C.E. México. 1977.
- MATUS, Carlos. Estrategia y plan. S. XXI. México. 1982.
- Planificación de situaciones. F.C.E. México. 1980.
- MILLER, Eric. PRODERITH. Una revisión de la estrategia y los avances en la implementación. SARH-CPNH-PRODERITH. México. 1981.
- MORENO, Años. Evaluación de la asistencia técnica del PRODERITH. SARH. México. 1982.
- NELSON, Michael. El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina. S. XXI. México. 1977.
- ORTEGA, Arturo. Diccionario de planeación y planificación; un ensayo conceptual. Edicol. México. 1982.
- (comp). Planeación la opción al cambio. Edicol. México. 1984.
- PADILLA, Alejandro. "El proyecto Valle de Atoyac" "Un modelo de desarrollo rural", (Tesis para obtener el título de



- Licenciador en Sociología). UNAM. México. 1982.
- PAZ, Octavio. Posdata. S. XXI. México. 1985.
- PENA, Sergio de la. El antidesarrollo de América Latina. S. XXI. México. 1978.
- PRODERITH. Estudio indicativo para el desarrollo agropecuario del trópico húmedo mexicano. SARH-CPNH. México. 1982.
- RESTREPO, Iván. (comp). Conflicto entre ciudad y campo en América Latina. CECODES-Nueva Imagen. México. 1980.
- REVEL-Mouró, Jean. Aprovechamiento y colonización del trópico húmedo mexicano. F.C.E. México. 1980.
- ROGERS, Everett. La modernización entre los campesinos. F.C.E. México. 1979.
- ROMANINI, Claudio. Ecotécnicas para el trópico húmedo. CIREC-CECODES. México. 1976.
- ROMO, J. José. Diagnóstico socioeconómico de Tantoán-Santa Clara. PRODERITH. Cd. Mante. México. 1979.
- RZEDOWSKI, Jerzy. La vegetación en México. LIMUSA. México. 1981.
- SARH-CPNH-PRODERITH. Documento Básico. 1979.
- Evaluación de la primera etapa del Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo. Proyecto Tantoán-Santa Clara, Tamaulipas. 1979-1983. Cd. Mante. México. 1983.
- El PRODERITH en el Estado de Tamaulipas. Cd. Mante. México. 1979.
- Proyecto piloto Tantoán-Santa Clara, Tamaulipas; Estudio de factibilidad. Memoria. México. 1977.
- Informe de avances del PRODERITH. México. 1980.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Antología de planeación en México. Tomos 1 y 5. F.C.E. México. 1985.
- SIERRA, Enrique y CIBOTTI Ricardo. El sector público en la

planificación del desarrollo. S. XXI. México. 1976.

TINBERGEN, Jan. La planeación del desarrollo. F.C.E. México. 1974.

UNIKEL, Luis y LAVELL, Allan. La planificación del desarrollo y la redistribución espacial de la población: el caso de México. Documento presentado en una conferencia patrocinada por el Centro Latinoamericano de Demografía. México. 1978.

WARNAN, Arturo. Los campesinos hijos predilectos del régimen. Nuestro Tiempo. México. 1983.

WIONCZEK, Miguel. (comp). La sociedad mexicana: presente y futuro. (Lecturas del trimestre económico No. 8). F.C.E. México. 1974.