

24 55



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

PARTICIPACION CAMPESINA EN EL DESARROLLO
RURAL:

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A :
DALIA ROSA TREJO SANDOVAL

México, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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 .

	Página
INTRODUCCION.....	1
ANTECEDENTES.....	8
CAPITULO 1.- LA CRISIS DEL SECTOR RURAL Y EL REPLANTEAMIENTO	
DE LA POLITICA AGRARIA OFICIAL.....	16
1.1.- La Crisis del Sector Rural.....	16
1.1.1. El Papel de la Agricultura de los Cuarenta a los Sesenta	17
1.2.- Estrategia de Desarrollo Rural Integral...	23
1.2.1.- Período de Gobierno 1970-1976.....	26
1.2.1.1.- Legislación Agraria.	27
1.2.1.2.- Planes y Programas.	30
1.2.2.- Período de Gobierno 1976-1982.....	34
1.2.3.- Período de Gobierno 1982-1988.....	37
1.3.- Acción Institucional y Participación Cam- pesina.....	40
1.3.1. Formas Verticales.....	40
1.3.2. Formas Participativas.....	42
CAPITULO 2.- TALLERES DE PLANEACION PARTICIPATIVA.....	50
2.1.- Antecedentes.....	51
2.2.- Fundamentos del Método de Capacitación para la Planeación Participativa.....	53
2.2.1.- Objetivos.....	53
2.2.2.- Componentes Metodológicos.....	55
2.2.3.- Características del Proceso de En- señanza-Aprendizaje.....	57
2.3.- El Taller.....	59
2.3.1.- Descripción del Taller.....	60

2.3.2.- Diagnóstico o Problemática 62

2.3.3.- Imagen - Objetivo 63

CAPITULO 3.- PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL Y PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL 67

3.1.- Resultados de Talleres Interinstitucionales.... 70

3.1.1.- COPLADE, Zacatecas 71

3.1.1.1. Problemas Institucionales

3.1.1.2. Problemas Sobre los beneficiarios de los Programas.

3.1.1.3. Problemas que enfrentan los Proyectos Productivos de -- Apoyo a la Producción y de Bienestar Social.

3.1.1.3.1. Proyectos productivos.

3.1.1.3.2. Proyectos de Apoyo a la Producción.

3.1.1.3.3 Proyectos Sociales.

3.1.1.4. Imagen - Objetivo.

3.1.2.- COPLADE, PUEBLA..... 88

3.1.2.1. Problemas a Nivel Institucional.

3.1.2.2. Problemas a Nivel del técnico.

3.1.2.3. Problemas a Nivel de las Comunidades.

3.1.3.- CIDERI..... 94

3.1.3.1. Problemas a Nivel Institucional.

3.1.3.1.1. Rubro de Política.

3.1.3.1.2.	Rubro de Funcionamiento.	
3.1.3.1.3.	Rubro de Capacitación.	
3.1.3.1.4.	Rubro de Recursos.	
3.1.3.1.5.	Rubro de Metodología.	
3.1.3.2.	Problemas a nivel Comunidad.	
3.1.3.2.1.	Rubro de Estructurales.	
3.1.3.2.2.	Rubro de Organización y Participación.	
3.1.3.2.3.	Rubro de Actitudes.	
3.1.3.2.4.	Rubro de Capacitación.	
3.1.3.3.	Imagen-Objetivo.	
3.2.-	Resultados de Talleres Institucionales	106
3.2.1.-	Delegación Regional S.P.P., Veracruz	107
3.2.1.1.	Problemática Institucional.	
3.2.1.2.	Problemativa Interinstitucional.	
3.2.1.3.	Problemática de la Comunidad.	
3.2.1.4.	Participación de los Técnicos, Instituciones y Comunidades en la Pla- neación.	
3.2.1.5.	Imagen-Objetivo.	
3.2.2.	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidrául <u>í</u> licos	112
3.2.2.1.	Problemática Institucional e in- terinstitucional.	
3.2.2.1.1.	Etapa de Formulación.	
3.2.2.1.2.	Etapa de Ejecución.	
3.2.2.1.3.	Etapa de Evaluación.	
3.2.2.2.	Problemática sobre la Participación de los Productores.	

3.2.2.2.1. Etapa de Formulación.	
3.2.2.2.2. Etapa de Ejecución.	
3.2.2.2.3. Etapa de Evaluación.	
3.2.2.3. Problemas Priorizados.	
3.2.2.4. Imagen-Objetivo.	
3.2.3. Instituto Nacional Indigenista.....	121
3.2.3.1. Problemática Institucional.	
3.2.3.2. Problemática sobre Organización. y Participación Indígena.	
3.2.3.3. Problemas Priorizados.	
3.3.- <u>Conclusiones</u>	126
CAPITULO 4.- CONCLUSIONES GENERALES	131
BIBLIOGRAFIA.....	143

INTRODUCCION

A partir de la conformación del Estado Mexicano post-revolucionario se establecen los mecanismos políticos, jurídicos y económicos que han determinado que el aparato gubernamental dicte y ejecute la política agraria en el país.

Es así que cada gobierno, ha sustentado su proyecto agrario con sus enfoques y matices particulares, que en términos generales han coincidido en subordinar al sector campesino de escasos recursos a las actividades económicas de los productores con mayor recurso productivo, vinculados con la agro-exportación o para impulsar el desarrollo de otros sectores.

El presente estudio , aborda los replanteamientos de la política agraria en la década de los setenta que pretenden dar respuesta a la crisis que manifiesta el sector rural, provocada principalmente por la subordinación del sector agrícola al crecimiento industrial del país, que caracteriza la década de los cuarenta a los sesenta.

Así en los tres últimos períodos de gobierno, la política agraria oficial ha planteado cambios significativos, en la relación del Estado con los campesinos, fundamentando una estrategia hacia el sector rural denominada de Desarrollo Rural y que hace énfasis en la incorporación de la participación activa y organizada de los campesinos en los programas al sector rural, como sujetos activos del desarrollo rural y beneficiarios de éste.

Esto ha significado una movilización de recursos del aparato institucional y el surgimiento de numerosos programas para dar atención a los aspectos de producción y organización de los campesinos, principalmente de las áreas temporaleras, productores de granos básicos para la alimentación de la población.

Sin embargo, en la instrumentación y ejecución de las políticas de desarrollo rural por parte del aparato gubernamental, se han venido presentando diversas maneras de entender y abordar la participación y organización campesina que trascienden del terreno del debate a la acción.

Entre las orientaciones más significativas por su impacto y repercusión de la acción institucional en los grupos campesinos, es posible identificar dos, cuyas características, a grandes rasgos son: la que relaciona organización y participación con medios formales para facilitar la introducción de servicios a la producción y bienestar social. En éste sentido, a la participación campesina se le limita a la aceptación de los programas y recursos que provienen de las instituciones.

La otra orientación, relaciona participación con la toma de decisiones del campesino en la definición de programas, el control de sus acciones y recursos, en vías de incidir en sus condiciones de vida, trabajo y el control de sus procesos productivos.

Para el presente trabajo se seleccionó como tema de estudio la relación del aparato gubernamental con el sector

rural, en lo que respecta a las políticas oficiales de desarrollo rural y participación campesina.

El propósito general se planteó en términos de: Determinar la orientación que actualmente prevalece en la ejecución de los programas institucionales, en lo relativo a la incorporación de la participación campesina en la definición, operación y evaluación de éstos programas, a fin de detectar el impacto y repercusiones de las políticas de participación campesina en el desarrollo rural.

Los supuestos que orientaron el desarrollo de la investigación son:

- 1) La crisis económica y política manifestada por el sector rural en la década de los sesenta, determinó que el Gobierno Mexicano planteara una nueva estrategia hacia éste sector, denominada Desarrollo Rural que enfatiza incorporar la participación de los campesinos en los Programas de Gobierno al sector rural.
- 2) Durante los tres últimos períodos de gobierno, las políticas sobre participación campesina y desarrollo rural han permanecido vigentes en los planes y programas oficiales para el sector rural.
- 3) La tendencia que prevalece en la ejecución de los programas oficiales, es la de restringir la participación campesina a la aceptación de programas y recursos definidos y administrados por la instituciones, generalmente impuestos a las comunidades rurales.
- 4) En la práctica de ésta orientación, con sus matices

ces, diversas argumentaciones y métodos particulares de trabajo en campo han desencadenado un conjunto de problemas que al interior del aparato institucional se manifiesta principalmente en falta de coordinación, duplicidad de acciones, uso ineficaz de recursos técnicos y materiales. Por otro lado, en las comunidades ésta situación desemboca en apatía, desconfianza, incredulidad y en procesos de desorganización de los campesinos.

Para comprobar los supuestos se utilizaron diversas técnicas, los dos primeros fueron investigados a través de técnicas de investigación documental, principalmente bibliográficas.

El tercero y cuarto se trabajaron con base en las opiniones vertidas por funcionarios y técnicos de diversas dependencias oficiales que en la actualidad operan programas en el sector rural. Las opiniones son resultado de reuniones denominadas "Talleres sobre Planeación Participativa", los cuales se llevaron a cabo con un método particular de trabajo.

Los procedimientos utilizados para llevar a cabo los Talleres son orientados por un moderador, y se dá relevancia a la libre expresión, el respeto a la opinión, al intercambio de experiencias, a la participación y a la búsqueda del consenso. Es por ésto que se consideró que los testimonios que resultaron de éstos eventos, son de gran validez, contribuyendo a aportar elementos de juicio para el análisis

propuesto en la investigación.

Entre las instituciones que participaron, con sus técnicos y funcionarios en los talleres, se encuentran:

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario (INCA-RURAL), Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Colegio de Posgraduados de Chapingo, Programa de Empleo Rural (PER), Distribuidora Conasupo (DICONSA), Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL), Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural Integral (CIDERI), Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (FMDR), Secretaría de Fomento Agropecuario Estado de Puebla, Zacatecas y Comité de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADES) Puebla, Zacatecas y el Instituto Nacional Indigenista (INI).

Se tomó como criterio para presentar la información: exponer textualmente los análisis plasmados en la relatoría de los talleres que se consultaron, ya que son la expresión fidedigna de los participantes y se reconoce un respeto a las experiencias de éste personal cuyo trabajo es precisamente llevar a cabo las políticas de desarrollo rural. Cabe hacer notar que esta información es la primera vez que se da a conocer de manera ordenada y sistematizada.

Los resultados se exponen en el siguiente órden:

Antecedentes, que comprende el surgimiento del Proyecto Agrario del Estado y los principales planteamientos al respecto, que caracterizan los gobiernos post-revolucionarios-hasta la etapa cardenista.

El capítulo 1, presenta un análisis sobre la política -- agraria de la década de los cuarenta a los sesenta, los --- principales factores que determinaron la crisis del sector-rural y los replanteamientos de la política agraria oficial, conocidos desde los sesenta, hasta la actualidad como el De sarrollo Rural.

Parte de éste capítulo está dedicado a corroborar el énfasis que las declaraciones oficiales de los últimos perfo-dos de gobierno, han puesto sobre la incorporación de la -- participación campesina, en la definición y operación de -- los programas de gobierno al sector rural y las orientacio-nes que en la práctica el aparato gubernamental le ha dado-a la participación campesina.

En el segundo capítulo se exponen las características me-todológicas de los talleres, ya que representan el método - utilizado en ésta investigación para obtener parte de la in-formación. Esto facilitará posteriormente, en el capítulo - tres, ubicar los resultados de éstos eventos en cuanto a un diagnóstico sobre la problemática de la incorporación de la participación campesina en los programas institucionales.

Finalmente, en un cuarto capítulo se presentan las con-clusiones del trabajo.

Mi agradecimiento a todas las personas que hicieron posible concluir el estudio. A los sinodales que me brindaron sugerencias, a la vez que me señalaron algunos aspectos a tomar en cuenta para el enriquecimiento de la temática de investigación y a las personas que cooperaron en la mecanografía de la misma.

Un especial reconocimiento a la maestra Esperanza Burguete por la confianza y motivación que en todo momento me brindó para realizar la tesis.

ANTECEDENTES :

EL ESTADO MEXICANO Y LA POLÍTICA AGRARIA:

Antes de proceder con el desarrollo de la temática planteada para el presente estudio se consideró importante señalar los aspectos históricos más relevantes acerca del origen del proyecto agrario del Estado, - con el fin de establecer algunos criterios básicos que permitan, posteriormente, la interpretación de los resultados de la investigación. A - continuación se esbozan los planteamientos que interesa resaltar, al -- respecto.

Las propuestas formales del proyecto agrario del Estado Mexicano, -- surgen de los planteamientos sobre la reestructuración del Estado post-revolucionario, durante el período constitucionalista de 1917.

A partir de entonces, se han venido creando los mecanismos políticos, jurídicos y económicos que han determinado que el Estado adquiera un pa pel preponderante en la orientación de la política agraria del país.

Las principales fundamentaciones del proyecto agrario del Estado se ub ubican en el marco de las concepciones políticas y económicas que pre prevalecieron en 1917, en el sentido de fincar la reestructuración del Estado sobre la base de un gobierno fuerte, defensor de la propiedad privada y capaz de encabezar un desarrollo capitalista en el país, ideas que representaban las aspiraciones de la clase media que mantuvo la direc dirección en la conducción del proceso revolucionario y en la conformación del Estado.

Sin embargo, esta concepción tuvo que incorporar una respuesta a los movimientos populares urbanos y campesinos, cuya participación en la lu lucha armada había hecho posible el derrocamiento del régimen porfiriano, presionando . con sus demandas al nuevo orden que se pretendía es

tablecer.

Así, a los planteamientos del Estado se incorporaron un conjunto de reformas sociales con las cuales se buscaba legitimar un nuevo orden constitucional, convirtiendo al Estado en un representante de las expresiones, no sólo de las clases medias sino también de las clases populares.

Para dar respuesta al movimiento campesino, se reconoció la necesidad de llevar a cabo una Reforma Agraria, distributiva de tierras, en la cual se defendió el principio de la propiedad privada como el pilar incuestionable para impulsar un modelo agrario capitalista y la re constitución del ejido y la propiedad comunal como una medida política para controlar la insurrección campesina. "Reconstituír los ejidos era una medida política a secas, se despojaba a los campesinos de su bande ra de lucha y se ganaba cierta base social para el Estado..." (1).

Desde los primeros regímenes post-revolucionarios, la política agra ria gubernamental se va a significar por condicionar al sector agrario a cumplir un doble papel, en función del proyecto económico del país y como proveedor de una base social legitimadora del propio Estado surgi do de la Revolución de 1910.

En este sentido, desde sus orígenes la orientación de la política agra raria del Estado se caracteriza por mantener un incuestionable e incondicional apoyo a la propiedad privada, con una función económica --preponderante para el desarrollo del capitalismo en el agro y por abor dar la cuestión del ejido y la propiedad comunal con diversos enfoques y matices, sobre la base de subordinarlo a las exigencias del proceso de desarrollo capitalista en el agro y en el país.

En los primeros modelos agrarios de los gobiernos de Carranza, Obre gón y Calles, el desarrollo del agro se planteará sobre la base de apo yar a un sector de la pequeña y mediana empresa agrícola y privada, re

legando al sector ejidal a fungir como proveedor de peones para el sector empresarial.

La reconstitución de los ejidos se apreciaría como una forma económica de proporcionarle al campesino un ingreso complementario, a su condición de jornalero de la empresa agrícola y con ésto evitar la insurrección en el campo; ..." más bien que constituir por esta vía unidades económicas viables, se trataba de crear para el trabajador agrícola una fuente de actividad y de ingresos complementarios a los de su empleo como asalariado" ... (2).

Se consideraba que acceder a la formación de los ejidos constituía una manera transitoria de abordar el problema, ya que el modelo agrario deseable, tendría que fincarse sobre la pequeña y mediana propiedad de carácter individual, tipo "farmer" del modelo americano y sólo conservar el ejido y la propiedad comunal en casos muy limitados.

" Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundistas, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero" (3).

En el período de Obregón se matizaron estos pensamientos con los de modernización de la agricultura para alcanzar competitividad internacional. "La constitución de la pequeña propiedad modernizante deberfa efectuarse gradualmente", sin recurrir al fraccionamiento de propiedades para dotar de ellas a los pequeños agricultores, antes de que se haya logrado el desarrollo evolutivo en la pequeña agricultura vamos a utilizar los latifundios que usen esos procedimientos y a dar tierra a todo el que la necesite, a todo el que esté capacitado para conservarla, y vamos a dar una tregua a los que estén usando procedimientos modernos para que se vean estimulados, para que evolucione rápidamente nuestra agricultura y podamos llegar a alcanzar en un perfo-

do próximo un desarrollo máximo; que no tengamos que pedir avances proteccionistas contra los granos que vienen de fuera y que tengan que atemorizarse los centros productores de otros países porque nosotros invadimos sus mercados" (4).

Calles manifestará el tipo de estructura agraria al que concretamente se deseaba llegar, para substituir el latifundio y que se conformaría por tres subsectores: " a) El Ejidal, dotando (presumiblemente) - de tierras en áreas de temporal a "la clase rural más favorecida" en - cantidad que permita la manutención de los agricultores; b) El de em-
presas pequeñas y medianas de preferencia en áreas de nueva irriga-
ción, "para lograr la liberación económica de la clase media campesi-
na, medieros, aparceros, colonos, etc..., y c) El de la empresa agríco
la para los "empresarios agricultores de mayor iniciativa y mayores re cursos..." (5).

Es importante considerar que en esos momentos, los gobiernos se ha-
bían convertido en la representación de una burguesía agraria surgida
de la propia Revolución, la cual representaban Obregón y Calles.

En este sentido, el sector agrario jugaría otro papel no menos relevante que los anteriores al convertirse en el medio para dar surgi-
miento a una clase dominante de "capitalistas revolucionarios", ya que
la distribución de tierras no sólo fué un mecanismo para aquietar el -
movimiento campesino, sino que también funcionó para satisfacer a los
"dirigentes revolucionarios" regionales que representaban un conflicto
para el Gobierno Central. Desde luego que en calidad y extensión de --
tierra difería sustancialmente la que se destinaba a los campesinos de
la que se otorgaba a los "generales".

"... Los generales revolucionarios eran activamente alentados por -
el Gobierno Central para que se dedicasen a los negocios como medio de
canalizar sus ambiciones políticas en direcciones menos peligrosas. --

Esto fué particularmente cierto durante el gobierno de Calles, cuando el proceso de autoenriquecimiento fué "pacíficamente regularizado" y -- los "capitalistas revolucionarios" se convirtieron en uno de los sectores más dinámicos de la clase dominante. Los dirigentes revolucionarios -- generales, funcionarios gubernamentales y sus socios, pasaron también a formar filas entre la oligarquía terrateniente, vinculada en muchos casos a los terratenientes porfiristas; un proceso facilitado mediante préstamos otorgados por el Banco de Crédito Agrícola, por ejemplo para la compra de haciendas por parte del General Joaquín Amaro (Secretario de Guerra con Calles) y de Luis León (Secretario de Agricultura) y la compra de la compañía Richardson, productora de garbanzos, por el General Obregon..." (6).

Durante el gobierno de Cárdenas (1934-1940), el proyecto agrario adquirirá un sentido distinto en cuanto al tratamiento del ejido, en relación a lo propuesto por los anteriores gobiernos, ya que se le concederá importancia a su función económica como proveedor de la producción agrícola requerida por el país, con un papel no menos importante al de la propiedad privada.

Si bien las intenciones del proyecto agrario no se centraron en cuestionar las formas de tenencia de la tierra, el papel de la propiedad privada y de la producción agrícola capitalista van a introducir un elemento no considerado hasta el momento, referente a que el ejido podría constituirse en una forma de organización colectiva confiable para impulsar el desarrollo agrícola del país. "Y mientras que los regímenes previos enfatizaron la pequeña unidad productiva, considerando el ejido como etapa intermedia anterior a la pequeña propiedad, Cárdenas dió primordial importancia al ejido y a su operación colectiva, particularmente para cosechas comerciales, como instrumento necesario para mantener y aumentar la producción." (7).

Los enfoques de política agraria tanto de los años veinte como de los años treinta, serían la respuesta a dos contextos políticos diferentes, ya que en el primer período, en el control del aparato estatal predominó una alianza entre los grupos conservadores y de la clase dominante (surgida de la propia Revolución y del Porfiriato) y en el Cardenismo se trata de establecer una alianza con grupos "progresistas" -- vinculados a la clase obrera y campesina. Durante la mayor parte del período pre-Cárdenas, la facción conservadora fué dominante, pero la facción progresista se fué haciendo cada vez más importante a principios de los años treinta y conquistó la posición dominante con la derrota de Calles en 1933..." (8).

Lo que más interesa resaltar es que estos enfoques de la política agraria, constituirían los fundamentos sobre los cuales los gobiernos posteriores, con sus respectivos matices económicos y políticos van a justificar formalmente su proyecto agrario, de los cuales podemos destacar como elemento común, los planteamientos incuestionables sobre el papel de la propiedad privada y variaciones en cuanto al papel del ejido, sobre la base de orientar el desarrollo del capitalismo tanto en el agro como en el país.

La actuación del Estado en el agro trasciende no sólo por jugar un papel orientador de la política agraria, sino que se ha complementado con la creación de diversos mecanismos jurídicos, políticos y económicos que le permiten una intervención directa para modelar el funcionamiento del agro.

Estos mecanismos también adquieren su connotación con las características que conforman el Estado post-revolucionario en donde el planteamiento de las reformas sociales, como parte de los preceptos constitucionales, van a fincar las bases para la institucionalización de los problemas y de las demandas populares, convirtiendo al aparato de

Estado en un promotor de las transformaciones sociales.

" De esta manera, entre 1929 y 1938, las masas fueron enclavadas en un sistema corporativo proporcionado por el partido oficial y las organizaciones sindicales semi-oficiales y dentro del cual siguieron planteándose y resolviéndose las reformas sociales" (9).

Así la penetración del Estado en el sector agrario se ha visto acompañada con la creación de un fuerte aparato público y político que le ha permitido su intervención económica directa para modelar y controlar los procesos productivos del agro.

Para la década de los cuarenta, el aparato gubernamental condicionará la política agraria a dar respuesta a un proceso de industrialización en el país, planteamiento más acorde con las posturas de los gobiernos anteriores a Cárdenas; para ello se encargará de omitir y desarticular las acciones realizadas por el cardenismo en el sentido de impulsar al sector ejidal y comunal.

Estas políticas de subordinación del sector agrario, principalmente ejidal y comunal, que caracterizaran la década de los cuarenta a los sesenta, llevaron a una crisis de la agricultura, de amplia repercusión política y social que condujo a nuevos planteamientos de política agraria, conocidos desde los setenta como Estrategias de Desarrollo Rural.

En el siguiente apartado se explicarán los aspectos más relevantes de la crisis del sector rural y el replanteamiento de política agraria gubernamental.

NOTAS.

- 1) José Ayala y José Blanco. "Al Nuevo Estado y la expansión de las manufacturas. México, 1877-1930." Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. p. 31.
- 2) CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial. p.28.
- 3) Idem.
- 4) Ibidem. p. 33
- 5) Ibidem. p. 35
- 6) Nora Hamilton, México: Los Límites de la Autonomía del Estado. pp.88-89.
- 7) Ibidem. p.166
- 8) Ibidem. p. 259.
- 9) Arnoldo Córdova, La Formación del Poder Político en México. p. 33

CAPITULO I: LA CRISIS DEL SECTOR RURAL Y EL REPLANTEAMIENTO DE LA POLITICA AGRARIA OFICIAL:

Este capítulo está dedicado a desarrollar los aspectos más relevantes que conforman el marco de referencia de la presente tesis y que son:

- La crisis del sector rural y el surgimiento de una nueva orientación política gubernamental hacia el agro, - que se fundamenta en la reorganización de la actividad agrícola y la incorporación del campesino como sujeto activo del desarrollo rural.
- Las principales declaraciones sobre política agraria - oficial de los tres últimos sexenios, que reiteran una estrategia de desarrollo hacia el sector rural basado en la participación y organización campesina.
- Por último se expondrán las orientaciones prácticas -- que el aparato institucional encargado de instrumentar los planteamientos de política agraria, le ha dado a - la incorporación de la participación campesina en los programas para el desarrollo rural.

1.1. LA CRISIS DEL SECTOR RURAL.

La agricultura en el desarrollo económico del país, de los años cuarenta a los setenta, así como la crisis que el sector rural comienza a manifestar agudamente a partir de mediados de los años sesenta, han sido objeto de numerosos es tudios con diversos enfoques que han enriquecido el trata-

miento de este tema.

En el presente apartado más que pretender aportar al desarrollo de este tema, se mencionarán algunos análisis vertidos al respecto para caracterizar la crisis del sector rural y el cambio de política agraria gubernamental en la década de los setenta.

La exposición comprende las características del modelo de agricultura y el papel asignado a ésta en la economía del país en la década de los cuarenta a la de los setenta y los principales factores que originaron la crisis de este modelo.

Posteriormente se enunciará la orientación de la política agraria oficial que se adopta a partir de los setenta y que se ha denominado Estrategia para el Desarrollo Rural.

1.1.1. EL PAPEL DE LA AGRICULTURA DE LOS CUARENTA A LOS SETENTA

El proyecto económico y político del Estado mexicano en el período que va de 1940 a 1970 se define en torno al impulso de un proceso de industrialización en el país.

Para este fin los sectores productivos y sociales se subordinaron al proyecto impulsado por el Estado. Este es el caso de la actividad agrícola, la cual se orientó a sustentar el desarrollo industrial, principalmente a través de la transferencia de excedentes de la agricultura a la industria, proporcionando mano de obra barata, alimentos, materia prima y divisas para la exportación de bienes de capital.

Así, desde los años cuarenta la agricultura se constituye en el apoyo fundamental para el desarrollo industrial: "México siguió a partir de 1940 un modelo que enfatizaba - el desarrollo del sector urbano industrial, con el descuido del sector rural..."(1).

"En cuanto a la transferencia de excedentes y recursos - de la agricultura a otros sectores, efectivamente constatamos que el cumplimiento de su "papel" en el desarrollo - económico significó el traslado de recursos que han contribuido a la capitalización de otros sectores, en virtud de las estrechas relaciones que el sector agrícola mantiene - con los otros sectores, a través de precios, los salarios, la banca y el sistema fiscal" (2).

El papel asignado al sector agropecuario era el de producir alimentos en la cantidad y a los precios adecuados, - proporcionar materia prima al sector industrial, permitir - a través de la exportación de productos agropecuarios la - adquisición de divisas para la importación de bienes de capital, así como para aportar y regular el flujo de mano de obra hacia la industria y hacia otras actividades productivas.

El modelo agrícola adoptado privilegió el impulso a la agricultura de exportación de las áreas agrícolas y productores de mayor potencial productivo, en las cuales se concentraron los recursos de la inversión pública y privada. - "Se argumentaba que era preferible promover ciertos productos de alto precio, en vez de los básicos, con la idea de que se obtendrían ganancias para el país con la venta de - artículos caros y con las divisas así obtenidas podrían ad

quirirse "granos baratos". (3).

Este tipo de agricultura favoreció a la "pequeña propiedad", no la de tipo familiar o ejidal de escasos recursos productivos, sino a las de gran tamaño que reciben créditos, infraestructura de riego, maquinaria, tecnología, además de mano de obra de los pequeños productores campesinos marginados del proyecto agrícola que imperaba.

En resumen, el sector agrario de la economía mexicana se caracterizaba por la existencia de un sector minoritario de agricultores capitalistas con la enorme mayoría de las tierras de riego, la mayor parte de los medios de producción agrícola y un abastecimiento permanente de mano de obra barata y temporal. Este sector -- producía para la exportación o para el mercado interno -- con ventajas de costos. Junto a ellos un sector de capitalistas agrocomerciales y agroindustriales que controlaban miles de pequeños agricultores, refaccionando, comprando y procesando su producción.

Por otra parte una masa de pequeños productores explotados y semi-arruinados con tierras casi exclusivamente de temporal con escasos medios de producción. Este sector produce bienes de consumo popular vendidos a bajos precios para beneficio de la industria y abastece a las compañías agroindustriales y agrocomerciales a cambio -- de un ingreso de subsistencia, pero cumple también la -- función de regular el abastecimiento de fuerza de trabajo para el resto de la economía. En este aspecto, proporciona obreros suficientes a la industria urbana y --

los trabajadores permanentes y temporales necesarios para la agricultura capitalista..." (4).

La política agraria de los gobiernos post-cardenistas se significó por determinar la funcionalidad de la estructura agraria en relación a su capacidad de contribuir al crecimiento industrial. Los sucesores de Cárdenas actuaron "como si las medidas agrarias esenciales o básicas hubieran sido ya tomadas, y en decidir que al país le correspondía tener ahora un incremento en la producción a través del progreso agrícola y técnico, sin decir nada de la industrialización. La preocupación por el desarrollo económico se sobrepuso rápidamente a las preocupaciones sociales, especialmente bajo la presidencia de Miguel Alemán (1946-1954)" (5).

De 1940 a 1960 el sector agropecuario cumple la función que se le venía asignando; los índices de crecimiento de la producción agrícola (con los apoyos recibidos) permiten abastecer al mercado interno y mantener accesibles los precios de los alimentos y, dado que el crecimiento de la producción fué mayor a la del consumo interno, se destinaron importantes volúmenes de producción agropecuaria a la exportación.

Para 1965 comienzan a agotarse las condiciones que venían favoreciendo este modelo de desarrollo de la agricultura, ya que su orientación había venido acarreando consecuencias tales como un aumento en la dependencia del exterior, de las condiciones del mercado internacional tanto para la compra como para la venta de productos, riesgos en

la producción por las fluctuaciones en los precios internacionales y un deterioro cada vez mayor de la agricultura tradicional de donde proviene el grueso de la producción básica de alimentos. Esto significaba dos condiciones: la descapitalización de la agricultura tradicional y la crisis de la agricultura empresarial especulativa.

Ese mismo año la producción agrícola empieza a disminuir; si de 1940 a 1965 el crecimiento había sido a un promedio de 5% anual, para 1965 a 1970 disminuye al 1.2% anual.

La baja en la producción, tanto de los productos de exportación como de los granos básicos para la exportación, provoca un proceso inflacionario, así como un incremento del déficit de la balanza de pagos, ya que no solo disminuyen las exportaciones, sino que el país tiene que importar volúmenes considerables de productos agropecuarios para satisfacer el consumo interno; se necesita comprar al exterior productos como el maíz, trigo, arroz y frijol.

Se han señalado como causas principales de esta baja en la producción las siguientes: " 1) La inversión pública en la agricultura perdió peso relativo del sexenio 1945-1952; a 1973. En aquel sexenio es del 20% y para 1972 sólo es del 12.8% del total de la inversión pública. Esto fué parte de la política del "desarrollo estabilizador" que privilegió la inversión pública en infraestructura industrial e hizo a un lado al sector agrícola; 2) un estancamiento en los precios de garantía de los principales productos del -

mercado interno y 3) un descenso de la demanda externa de varios productos de exportación" (6).

La crisis económica aunada a una crisis social y política en el sector rural por la descapitalización y empobrecimiento de la pequeña producción agrícola principalmente ejidal y comunal y de los trabajadores asalariados en el campo, ya que casi 3 millones de campesinos y trabajadores subsisten de la pequeña agricultura, provocan un ascenso de los movimientos campesinos, cuyo frente de lucha, si bien sigue siendo el reparto de la tierra, se amplía al control de los recursos productivos y la apropiación de los beneficios generados por la producción.

Las características de la crisis van más allá de una baja en la producción, ya que se pone de manifiesto el deterioro del modelo capitalista de la agricultura (agro-exportador) y su impacto en el resto de la economía, poniendo en riesgo al sistema político. Ante esta situación, el Estado plantearía una nueva relación con los campesinos temporaleros, determinando cambios en la política agraria oficial.

El Estado parte de reconocer, como origen de la situación, el tipo de desarrollo que venía impulsando el país. " El origen de esta situación se encuentra asociado al tipo de desarrollo del país en las últimas décadas, en el cual se suponía que el sector agropecuario habría de desarrollarse a partir del dinamismo industrial, mediante la creación de empleos y aportación de insumos, lo cual se logró muy modestamente. Por otra parte, sucedió que en el interior del sector se dió un desarrollo diferenciado entre-

dos grandes grupos de productores o de unidades productivas claramente diferenciadas: las unidades agropecuarias--comerciales y las unidades campesinas..." (7).

Para dar respuesta a la crisis, tanto productiva como social, se establece como alternativa darle un mayor apoyo al sector agropecuario para recuperar su dinamismo, concediendo importancia a las áreas agrícolas atrasadas en donde se encuentra la mayor parte de la población campesina y -- que representa a los productores de granos básicos para la alimentación de la población.

Los planteamientos oficiales de gobierno argumentan el objetivo nacional de la autosuficiencia alimentaria del -- país, apoyándose en los productores dedicados a la producción básica.

Es así, que se fundamenta una estrategia hacia el sector rural denominada de Desarrollo Rural Integral y que ha permanecido vigente durante las tres últimas administraciones de gobierno y cuyas principales características se señalan a continuación.

1.2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

El concepto de Desarrollo Rural Integral oficialmente se ha referido a una estrategia de gobierno para canalizar recursos al sector rural; pretende incrementar el uso de los recursos naturales, aumentar la productividad y proporcionar un mejoramiento en los niveles de vida y bienestar del campesino.

Esta estrategia se ha fundamentado principalmente en -- una readecuación del aparato institucional para canalizar recursos a la población rural y en considerar la incorporación de la participación campesina, como sujetos activos - del desarrollo y beneficiarios del mismo.

Entre las diversas políticas y lineamientos vertidos sobre desarrollo rural, es de interés, por la finalidad del presente trabajo, hacer énfasis en aquéllas que particularmente han recalcado los aspectos de participación campesina.

Así, se puede señalar que desde los planteamientos del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) hasta los de la -- presente administración, los planes de desarrollo rural -- han marcado lineamientos específicos de política agraria - sobre participación y organización de los productores rurales.

Para corroborar estos señalamientos se mencionarán de--claraciones oficiales al respecto emitidas en las tres últimas administraciones de gobierno.

Durante el gobierno de Echeverría se señalaba: " La política de organización, pone énfasis en la participación - de los campesinos en la toma de decisiones, como base para una acción coordinada con las dependencias del Estado en - la elaboración de los planes y requerimientos nacionales y como garantía de su participación conciente y activa " (8).

" La labor de la organización de los productores, constituye el pivote alrededor del cual gira el desarrollo rural, pues lo hace operativo y socialmente aceptable..."(9).

" Se concibe la acción del sector público en apoyo a la producción como la resultante de un proceso continuo que comprenda la integración de las comunidades agrarias, el fortalecimiento de los procesos de participación en la toma de decisiones, de programación y evaluación interna y de integración de la economía regional..." (10).

Entre los lineamientos políticos del gobierno de López-Portillo, se señalaba con respecto a la organización y participación de los productores rurales: " La forma de organización no debe imponerse, debe inducirse a través de una conciencia de grupo..., la mejor organización debe basarse en la participación del productor, en las decisiones, en el trabajo y en los beneficios." (11).

En uno de los programas mas importantes del régimen, -- que fué el Sistema Alimentario Mexicano, se menciona la necesidad de: " Establecer y promover mecanismos que aseguren la participación directa de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de las instituciones públicas en el marco de la planeación democrática..." (12). Este programa incluye una estrategia para la participación y organización campesina, la cual mencionaremos mas adelante.

Actualmente el concepto de participación campesina continúa vigente, ésto lo podemos constatar en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, en donde se reitera como aspecto social: "... Promover e impulsar la organización democrática y la participación de residentes, usuarios, consumidores, productores y, de una manera general, de quienes compartan una actividad, un interés o una-

vocación para asegurar ámbitos específicos de expresión de sus demandas, ya que sólo con la voluntad de los propios - interesados a través de su creciente autodeterminación democrática, podrán desplegarse todos sus recursos para hacer viable el desarrollo propuesto" (13).

Este entender de la participación y organización campesina, no sólo será referido en los planes rectores de política hacia el sector rural, sino que también se expondrá - en la legislación agraria, en planes y programas de acción hacia el medio rural.

A continuación se hará mención de los principales señalamientos que al respecto se han dado en cada régimen, dentro de las características particulares que cada uno ha tenido para plantear las orientaciones al sector rural.

1.2.1. PERIODO DE GOBIERNO 1970-1976.

El período de gobierno de 1970-1976 que correspondió a la administración de Luis Echeverría, las formulaciones -- oficiales sobre política agraria plantearon que la participación organizada de los campesinos ejidatarios y comuneros, es uno de los medios fundamentales a través del --- cual se le puede dar un impulso a la productividad de las áreas de agricultura de temporal.

Se prioriza la atención al sector de agricultura ejidal con el fin de que, previa organización, genere una dinámica productiva orientada a satisfacer la demanda interna -

de alimentos.

Transformar el ejido en una organización rentable, elevar su nivel de vida y darle un cauce institucional a la creciente tensión social y política del campo, serán parte de los objetivos fundamentales de la política del Estado sobre desarrollo rural.

La política agraria oficial argumentará que había de impulsarse la siguiente etapa de la Reforma Agraria enfocada a la organización de los campesinos de los ejidos y comunidades más que a la tarea de distribución de tierras.

Esta intención de la política de gobierno, quedó expresada en el cuerpo legislativo correspondiente al agro, --- principalmente la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley General de Crédito Rural, así como en los planes y programas de gobierno hacia el sector rural.

1.2.1.1 LEGISLACION AGRARIA.

La política agraria parte de considerar al ejido, la comunidad y la auténtica pequeña propiedad como las formas de organización social, jurídicamente reconocidas en el agro, estructuras básicas de agrupamiento de los campesinos, a partir de las cuales se podría constituir otro tipo de organizaciones o asociaciones de productores rurales. En la exposición de motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria, se menciona que "... No hay necesidad de establecer una nueva empresa agraria, sino de conformar debidamente las que ha fundado la Revolución, estimulando formas superiores de organización para los ejidos y comunidades, -

evitando la duplicidad y dispersión de actividades mediante un bien concertado trabajo comunitario que acreciente la responsabilidad de sus miembros y distribuya justamente las cargas y los beneficios ". (14).

En este documento también se señala: " El ejido como empresa implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios de agrupar unidades de dotación en tal forma que el conjunto de ellas se transforme en una organización rentable capaz de elevar su nivel de vida ". (15).

Además se cita: " El ejido, que es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos " (16).

En los pronunciamientos legales se le confiere al ejido facultades para determinar sus programas productivos y de inversión, como respuesta a las necesidades de todos o la mayoría de sus integrantes. En este sentido, el ejido y la comunidad adquieren el carácter de unidades básicas de planeación de la producción.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 47 --- fracción II, otorga a las asambleas generales de ejidatarios y comuneros, reconocimiento de máximas autoridades con la facultad de " Formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido, con el objeto de intensificar la producción individual o colectiva del mismo, mejorar los sistemas de comercialización

y allegarse los medios económicos adecuados a través de -- las instituciones que correspondan con la asistencia técnica y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria" -- (17).

Entre el tipo de asambleas generales que particularmente señala la Ley para determinar los aspectos de producción y organización del ejido, están las de Balance y Programación, de las cuales se dice en el artículo 30, que -- estas asambleas: "... serán convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente y tendrán por objeto informar a la comunidad los resultados de la organización -- del trabajo y producción del período anterior, así como programar los plazos y financiamiento de los trabajos individuales, de grupos colectivos, que permitan el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario." (18).

En este mismo artículo se enuncia que a estas asambleas podrán asistir los representantes de las instituciones oficiales que canalizan recursos a los ejidos.

En la Ley General de Crédito Rural, en su artículo 67 - fracción III, se concede a los ejidos y comunidades, en su carácter de sujetos de crédito, la facultad de " Formular -- los programas de inversión y producción de acuerdo con lo dispuesto por las asambleas de balance y programación" --- (19).

De estas disposiciones legales, se puede derivar que el ejido y la comunidad son los principales instrumentos jurídicos que propone el Estado para canalizar la participa---

ción y organización campesina, otorgándoles facultades para plantear sus propios programas de desarrollo y concertar con las instituciones oficiales recursos para llevarlos a cabo.

1.2.1.2. PLANES Y PROGRAMAS.

Entre los planes y programas institucionales que se consideran representativos durante el régimen de Echeverría, en el sentido de orientar la acción institucional para llevar a cabo las políticas de gobierno al sector rural, se encuentran: el Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina y el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). Ambos planteamientos dan atención a la incorporación de la participación campesina en el proceso de planeación de programas al sector y en la coordinación de las dependencias públicas en apoyo de la organización productiva de ejidos y comunidades.

El Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina fué emitido por la Secretaría General de Organización y Fomento Ejidal del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (posteriormente Secretaría de Reforma Agraria), con la finalidad de establecer una línea general de actuación para todas las dependencias del sector público que concurren a la ejecución de programas para el medio rural.

En congruencia con la política de organización ejidal del régimen, el Plan Maestro señala como objetivos:

- "1. Fortalecer la estructura orgánica y desarrollar integralmente el ejido y las comunidades, de acuerdo-

a las disposiciones señaladas en la Ley Federal de Reforma Agraria.

2. Adecuar los programas de organización y capacitación a la estrategia de desarrollo agropecuario del país y contribuir al cumplimiento de las metas del Plan Nacional Agrícola.
3. Impulsar el proceso de organización, así como acrecentar la capacidad de gestión y participación de los campesinos.
4. Desarrollar plenamente la coordinación de las actividades de los sectores públicos y privados, en apoyo de la organización productiva de ejidos y comunidades". (20).

Con respecto al tercer objetivo, se reitera lo expuesto en la Ley Federal de Reforma Agraria sobre la organización de los ejidos y comunidades.

Es importante mencionar que el ejido y la comunidad se consideran las unidades básicas de planeación en donde a través de la participación campesina se elaboran los planes de producción, para después encontrarse y vincularse con el sistema nacional de planeación de las oficinas centrales de las dependencias oficiales.

El Plan Maestro contiene el desarrollo de conceptos tales como el de organización, que permiten interpretar la intención de entender la organización campesina como un proceso en manos de los propios campesinos, a través del cual pueden fortalecer su participación y negociación frente al sistema.

Como definición conceptual de la organización, se cita en el documento: " Interpretando las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, por organización campesina se entiende la conjunción ordenada de voluntades y esfuerzos de los miembros de ejidos y comunidades; la jerarquización de sus órganos y facultades, la programación de actividades y asignación de recursos el desarrollo de la democracia interna y de la autogestión para fortalecer su capacidad colectiva de negociación frente al sistema." (21).

Como pasos del proceso de organización de los miembros de ejidos para el logro de objetivos comunes, se enuncian:

- "-Reconocimiento de la realidad de la cual forman parte y toma de conciencia de los problemas que los afectan.
- Identificación de sus problemas y de sus intereses comunes.
- Toma de conciencia para organizarse como un medio para resolver sus problemas.
- Elaboración de un programa de acción...
- Organización para la acción...
- Puesta en marcha del programa"...

Este proceso no se agota; se renueva y se perfecciona en la medida que se va abriendo la realidad local y se descubren nuevos problemas, soluciones y acciones...(22).

Interesante resultan estas definiciones, en la medida que apuntan a marcar las pautas de un proceso de ordenamiento racional, entre los miembros de las organizaciones, para consecuentar objetivos de interés común; si bien se pretende inducir estos procesos a través de la acción institucional, también se deja claro la propia determinación-

de las organizaciones para desarrollarse y en ningún momento se le atribuye a las instituciones decidir por las propias organizaciones.

Aunque en otro punto del Plan Maestro, se establece la congruencia que debe de haber entre la organización propia de los intereses de los grupos campesinos y las necesidades y recursos de la sociedad en general. Se considera que a través de un proceso de planeación acorde y conjunta, se pueden complementar ambos intereses.

Entre los programas más significativos del régimen, cabe hacer mención del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

El PIDER surge en 1973 como un programa de gobierno para canalizar la inversión pública a las poblaciones del medio rural, "Con objeto de mejorar sus condiciones de vida a través de acciones capaces de establecer la infraestructura económica y social que proporciona ocupación permanente y productiva a la fuerza de trabajo campesina." (23).

" El objetivo central del PIDER consistía en promover un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, en un ámbito regional definido, mediante la participación organizada de sus habitantes para la generación y retención de los excedentes económicos, su canalización hacia inversiones productivas y garantizar el acceso a los niveles mínimos de bienestar". (24).

En los planteamientos del PIDER se hace énfasis en la participación campesina y se menciona como resultado esperado del enfoque del PIDER que:

" El campesino aprenderá a trabajar en equipo; consolidará así su conciencia social, participará en la toma de decisiones que afecten a la comunidad a la que pertenece." - (25).

En el mismo sentido del Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina, el PIDER plantea una planeación -- que surja desde las bases, es decir, las comunidades rurales y vaya incluyendo diferentes niveles de gobierno, hasta el central.

Sobre este aspecto se dice:

" En la formulación de los programas regionales participarán representantes de los gobiernos de los Estados y los Municipios, las agrupaciones campesinas y en general los habitantes, de tal modo que pueda establecerse un mecanismo que permita la planeación de abajo hacia arriba", agrega que "habrán de realizarse sólo las obras solicitadas - expresamente por el pueblo". (26).

Este programa ha sido el primero que intenta coordinar la acción de distintas dependencias de la Administración Pública Federal para atender la problemática del medio rural, en especial de las poblaciones rurales marginadas y zonas-temporaleras.

1.2.2 PERIODO DE GOBIERNO 1976-1982.

En el período 1976-1982, correspondiente a la administración de José López Portillo, uno de los proyectos más importantes de Gobierno, con respecto al campo, fué el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Esta estrategia de política agropecuaria establece como prioridad " El logro de una adecuada y autosostenida producción y consumo de alimentos populares, con un propósito redistributivo del ingreso..." (27).

La autosuficiencia en cultivos básicos, es una de las metas propuestas por el SAM, y para ello se recurre al impulso del sector agrícola temporalero, encargado de la producción de granos básicos para la alimentación.

A fin de cumplir con estas metas se plantearon como --- principales acciones para impulsar la producción, la de -- asociarse el Estado con los campesinos para compartir los riesgos de la producción, canalizar subsidios a los insumos y el fortalecimiento de la organización campesina.

Como en el sexenio anterior, se recurre a la organización y capacitación campesina como acción central de la estrategia de gobierno al sector rural.

Entre las orientaciones más significativas del planteamiento del SAM sobre participación y organización campesina se encuentran:

" El Sistema Alimentario Mexicano como estrategia y programa de Gobierno que expresa la decisión política del régimen de aliarse y comprometerse con el campesino para mejorar sus niveles de bienestar social y elevar su efeciencia económica, demanda cambios substanciales en las actitudes y procedimientos institucionales existentes, de modo - que la participación organizada de los campesinos para la producción, opere sobre bases autónomas de dirección y con

trol. " (28).

" Impulsar la organización, como medio fundamental para llevar a cabo la estrategia de producción e ingreso del -- SAM, podrá hacerse realidad si dicha organización (campesina) mantiene y desarrolla su capacidad de programación, dirección y control de todas las actividades, de la cual se derivarán las características superiores de la organiza--ción, que no sólo le permitirán buscar su independencia -- económica, sino la autonomía en sus condiciones sociales - de vida y su participación política. " (29).

También se reitera que en la planeación del sector rural deberán intervenir los productores expresando sus intereses: "...La planeación debe hacerse con los productores - y no para ellos, a fin de tomar en cuenta sus intereses en forma democrática y organizada. Esto permite que el plan - tenga aceptación y compromiso para su aceptación, convir--tiéndose en un plan realista y por lo tanto viable. " (30)

" Para concretar la participación de los productores rurales en el proceso de planeación-programación del sector, se deben crear las instancias mixtas de encuentro y acuerdo entre la organización campesina y el Estado, partiendo del núcleo básico, al municipio y al distrito agropecuario!" (31).

" La dinámica del proceso de planeación democrática del sector, será la que promueva la organización democrática - en el campo, tanto al interior de los núcleos rurales como de las organizaciones regionales, ya que se requiere la toma de decisiones autónoma por parte de los productores para -

hacer posible determinar el proyecto productivo de su organización". (32).

En el mismo sentido, el Programa Nacional para la Organización y Capacitación de los Productores Rurales, del sexenio, documento normativo sobre las políticas de organización campesina en el sector, marca como uno de sus objetivos: " Impulsar y encuzar la participación conciente, responsable y organizada de los productores rurales en la concepción, ejecución y aprovechamiento de los planes y programas de desarrollo." (33).

1.2.3. PERIODO DE GOBIERNO 1982-1988.

En el actual período de Gobierno de Miguel de la Madrid, los pronunciamientos oficiales sobre políticas de Gobierno para el sector rural, expresadas principalmente en el Programa de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) y el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) reiteran los aspectos de organización campesina como se ha venido obseryando en los regímenes anteriores, señalados.

Cabe anotar que en la presente administración, el go---bierno ha planteado un marco general sobre planeación, en donde la participación social es el mecanismo propuesto para que los diversos grupos u organizaciones sociales incorporen de manera sistemática su participación en la integración, ejecución, control y evaluación de planes y programas de gobierno. Esto, desde luego, incluye a las organiza-

ciones campesinas; por lo tanto, es el punto de referencia general de política nacional sobre participación campesina.

Sobre la participación social, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, menciona estos conceptos:

"...Participación social es un término amplio que abarca diversas formas y actividades:

-Participación a través de la consulta popular y evaluación de planes y programas.

-Participación en la ejecución de los planes y programas a través de mecanismos de concertación o de acuerdos informales que permitan a la población organizada contribuir con recursos o trabajo al desarrollo de su ciudad o comunidad.

-Participación social en el control y evaluación principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales, pero también de los resultados de la aplicación anual de los documentos de planeación." (34)

En la Ley de Planeación, el artículo 20, enmarca la participación social en los siguientes términos:

" En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares..., participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros -

de consulta popular que al efecto se convocarán..." (35).

En el caso particular del sector rural, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), propone lineamientos sobre participación campesina, los cuales ya se han mencionado en este trabajo.

En el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), que propugna por la consecución de objetivos de soberanía nacional y de condiciones de alimentación-nutrición para la población, se encuentran los siguientes aspectos en relación a la política de organización social.

" El papel del Estado en materia de organización será de inductor , orientador y promotor; impulsará la participación voluntaria y conciente de los productores mediante esquemas flexibles de relaciones responsables y sin paternalismo." (36).

" La organización se puede convertir en el instrumento social más fuerte para integrar y hacer más eficiente el funcionamiento de la cadena alimentaria, logrando que los propios interesados se enfrenten a los acaparadores y especuladores en defensa de sus intereses." (37).

Entre los objetivos de organización se menciona:

" Procurar una mayor participación de los productores en organizaciones de carácter local, regional y nacional para ampliar su participación en las decisiones y programas del ámbito alimentario." (38).

Finalmente, con la revisión de estos planteamientos del actual sexenio, hemos podido corroborar la similitud en los planteamientos de gobierno durante tres sexenios sobre desarrollo rural y la incorporación de la participación campesina. Es así que: " La introducción de los programas de desarrollo para el sector rural, ha sido encuadrada con énfasis en la organización y participación de los campesinos en el programa, a fin de mejorar, no sólo los aspectos de eficiencia en el uso de recursos, sino también la equidad en la distribución de beneficios". (39).

Sin embargo, de las declaraciones oficiales a la instrumentación de estas políticas y su operación por parte del aparato gubernamental, se han venido presentado diversas maneras de entender y abordar la participación y organización campesina, que han trascendido del terreno del debate al de la acción. Esta cuestión es la que se tratará a continuación

1.3.- ACCION INSTITUCIONAL Y PARTICIPACION CAMPESINA.

Entre las orientaciones más significativas que han normado la actuación del aparato institucional en el sector rural para poner en práctica las políticas de desarrollo rural sobre participación campesina, es posible identificar dos, las cuales, por sus características se les puede denominar como: las formas verticales y las formas participativas.

Desde la década de los setenta, éstas formas u orientaciones de abordar la participación campesina, han venido repercutiendo al interior del aparato institucional y en el desarrollo de las organizaciones campesinas. Las principales características de cada una, son las siguientes:

1.3.1.- FORMAS VERTICALES.

En primer término describiremos la orientación más generalizada en cuanto a la actuación del aparato institucional, la cual, en análisis realizados principalmente dentro del ámbito institucional, se le ha denominado: verticalismo burocrático, paternalismo moderno, autoritarismo institucional.

Esta orientación es posible detectarla desde que inició la operación de los Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, (PIDER) en el sexenio de Luis Echeverría, hasta la actualidad.

Se caracteriza por relacionar la organización y la participación de

los campesinos en los programas de Desarrollo Rural, como un medio formal para facilitar la introducción, a las comunidades, de programas y servicio para la producción y el bienestar social.

Las formas de actuar de las instituciones con las comunidades son: implantando programas que previamente se han definido por las instituciones, en base a sus diagnósticos del sector rural, en los cuales la forma en que participan los campesinos, es aportando datos en relación a sus necesidades, sin implicar que los proyectos a realizar sean los que ellos determinen.

En un análisis crítico sobre los programas PIDER, referente a la implantación de programas, se dice: "La participación, la planeación de abajo hacia arriba; realizando únicamente aquellos proyectos que se solicitan específicamente (por las comunidades) son todas intenciones admirables; pero infortunadamente, un programa de desarrollo se ve influido menos por buenas intenciones que por la estructura y la cultura de la implantación. El dilema del PIDER y de otros programas como éste, es que aún cuando la importancia de inculcar una ética de autodesarrollo se reconoce, el propio proceso de realizar un gran número de inversiones rápidas en proyectos productivos, tiende a colocar a la comunidad en una situación de dependencia, situación que es antiética al autodesarrollo..." (40).

Lo anterior explica la lógica de la actuación de las dependencias de gobierno, basada en privilegiar la necesidad del Gobierno de invertir para la producción, rezagando la tarea de involucrar a las comunidades en la toma de decisiones sobre sus propios proyectos de desarrollo. En este sentido la participación campesina se ve limitada a la aceptación de los programas de Gobierno en un papel de dependencia y pasividad.

"En su papel como promotores del desarrollo, los funcionarios de la dependencia del Estado, son considerados y hasta cierto punto se - -

consideran a sí mismo como benefactores; la comunidad es la recipendaria de beneficios. Los promotores tienen los recursos, la comunidad no los tiene. Los promotores tienen el poder de dar o retener proyectos, de acuerdo con su visión de si los beneficiarios pueden hacer uso efectivo de las inversiones; la comunidad no tiene control sobre este proceso. En la transacción la situación se encuentra totalmente definida por los promotores; la comunidad sigue en un papel de dependencia y pasividad." (41); y cabe agregar de subordinación.

Otro aspecto relevante en esta forma de actuar de las instituciones, es el abordar la problemática campesina de manera parcializada, y enfocarse a atender la parte que corresponde a la especialidad o campo de acción de cada institución. Esto se vuelve significativo en la medida en que cada institución promueve y organiza a la comunidad para llevar a cabo los programas que le corresponden; por lo tanto, frecuentemente provocan una proliferación de grupos al interior de las comunidades, que en muchos casos conducen a dispersar el esfuerzo comunitario y a veces llegan hasta propiciar pugnas entre grupos. Esta orientación, con sus matices y diversas argumentaciones para llevarla a cabo, han venido desencadenando una serie de problemas que al interior del aparato institucional se manifiestan principalmente en: falta de coordinación de las instituciones, duplicidad de acciones, uso ineficaz de recursos técnicos y materiales. Por otro lado, en las comunidades ha provocado desorganización, apatía, desconfianza a las instituciones e incredulidad en los programas de Gobierno.

1.3.2.- FORMAS PARTICIPATIVAS.

Esta orientación es menos generalizada en cuanto a la actuación del aparato institucional, pero ha estado presente como una alternativa de actuación hacia las organizaciones campesinas a partir del inicio de -

la operación del PIDER, hasta la actualidad.

En ella se relaciona la participación con la real ingerencia de las organizaciones campesinas en la determinación de programas y proyectos de Gobierno el sector rural.

Esto implica que los grupos campesinos tengan acceso al control de sus acciones y recursos de sus procesos productivos y los beneficios que de éste se deriven.

Esta orientación ha sido aplicada por algunos técnicos institucionales en el asesoramiento a las organizaciones campesinas, como en el caso de los programas de organización y capacitación, PIDER-SRA; en el sur del Estado de Nayarit, el oriente de Morelos en la década de los setentas y otros casos. Sin embargo, en la generalidad de ellos, las instituciones han revertido los procesos dándole la orientación verticalista.

Esta forma de actuar le ha dado importancia a generar métodos e instrumentos de planeación y organización, susceptibles de ser utilizados por las organizaciones a través de procesos de capacitación adecuados, para que orienten sus propios procesos de organización. También busca proporcionar a los técnicos que trabajan directamente con las comunidades, una concepción, métodos e instrumentos para apoyar el desarrollo de las organizaciones campesinas a partir de que los grupos campesinos analicen su problemática, determinen alternativas de acción, fijen sus propios programas de trabajo y concerten con las instituciones los apoyos y servicios para llevar a cabo estos programas.

Esta orientación ha aportado métodos de trabajo en campo, tales como: La Guía del Promotor Rural (publicada por la S.R.A. a fines de 1976 (sin difusión).

El Ejido Maravillas, instrumento propuesto por el SAM para la capacitación a las comunidades y concertación de apoyos institucionales.

El Método de Capacitación para la Planeación Participativa, propuesta de capacitación para técnicos y campesinos, que se dió a conocer en -- 1982 a varias instituciones del sector agropecuario como una propuesta alternativa para el trabajo institucional con las comunidades rurales.

Las características de éste último método mencionado y algunos resultados de su aplicación, se expondrán en los siguientes capítulos a fin de complementar la investigación que conforma el presente trabajo.

NOTAS.

- 1) Carlos Salinas de Gortari. Producción y Participación Política en el Campo. p. 20.
- 2) Cassio Luiselli y Jaime Mariscal. La Crisis Agrícola a partir de 1965. p. 70.
- 3) Gustavo Esteva. "Prospectiva de la problemática rural en México" en Revista México Agrario. N°2. p. 37.
- 4) Armando Bartra. Notas sobre la cuestión campesina (México 1970-1976) p. 31.
- 5) CEPAL. Economía Campesina y Agricultura Empresarial - (tipología de productores del agro mexicano).p. 39.
- 6) Rosa Elena Montes de Oca. "La cuestión Agraria y el movimiento campesino: 1970-1976" en Cuadernos Políticos. N°14. p. 58.
- 7) Informe de México. La Reforma Agraria y el Desarrollo Rural en México, 1965-1975. p. 86.
- 8) Ibidem. p. 4.

- 9) Ibidem. p. 44.
- 10) Ibidem. pp. 91-92.
- 11) P.R.I. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. p. 83
- 12) Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación y Sistema Alimentario Mexicano. Guión del Sistema Alimentario. Objetivo. p.10.
- 13) Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, 1985-1988. p. 17.
- 14) Ley Federal del Reforma Agraria. 1980. p. 17.
- 15) Idem.
- 16) Ibidem. pp.9-10.
- 17) Ibidem.p. 37
- 18) Ibidem. p. 30.
- 19) Ley General de Crédito Rural, 1978, pp. 33-34.

- 20) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. -
Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesi
na. p. 6.
- 21) Ibidem, p. 19.
- 22) Ibidem. p. 21.
- 23) Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa
Integral Para el Desarrollo Rural. Análisis de la
situación actual y su incorporación al esquema del
Convenio Unico de Coordinación. p. 13.
- 24) Idem.
- 25) Eric J. Miller. Desarrollo Integral del Medio Rural.
p. 46.
- 26) Ibidem. p. 79.
- 27) Oficina de Asesores del C. Presidente; Sistema Ali-
mentario Mexicano; "Primer Planteamiento de metas -
de consumo y estrategias de producción de alimentos
básicos para 1980-1982". Periódico El Día. p. 22.
- 28) Coordinación General del Sistema Alimentario Mexica
no. Estrategia y Políticas de Organización y Capaci
tación Campesina.

- 29) Ibidem. p. 13.
- 30) Ibidem. p. 17.
- 31) Ibidem. p. 18.
- 32) Idem.
- 33) Dirección General de Organización de Productores --
Agrícolas y Forestales de la S.A.R.H. Programa Na-
cional para la Organización y Capacitación de los
Productores Rurales, 1980. p. 15.
- 34) Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema -
Nacional de Planeación Democrática. Principios y -
Organización. p. 74.
- 35) Ibidem. p. 96.
- 36) Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Alimen-
tación 1983-1988. p. 104.
- 37) Idem.
- 38) Ibidem. p. 103.
- 39) Carlos Salinas de Gortari. Op. cit. p. 23.

40) Eric J. Miller. Op. cit. p. 79

41) Ibidem. p. 87.

CAPITULO 2: TALLERES DE PLANEACION PARTICIPATIVA.

Con motivo de que el Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario (INCA-RURAL), que depende de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, dió a conocer un método de capacitación para apoyar procesos de planeación participativa entre instituciones y grupos campesinos, entre 1983 y 1986 se llevaron a cabo una serie de reuniones con diversas instituciones de Gobierno que ejecutan programas en el medio rural. Estas reuniones se llamaron Talleres de Planeación Participativa.

Uno de los resultados de estos talleres fué un diagnós-tico sobre la problemática que en la actualidad enfrentan los programas de desarrollo rural, particularmente en lo referente a la incorporación de la participación campesina en la formulación, ejecución y evaluación de dichos programas.

Los talleres no fueron reuniones improvisadas, sino que implicaron el desarrollo de una serie de procedimientos para que los participantes en los talleres pudieran conjuntar sus opiniones basadas en su experiencia de trabajo en los programas de desarrollo rural.

Puesto que una de las principales finalidades de la presente Tesis, es dar a conocer y analizar los resultados -- del diagnóstico obtenido en los talleres, se consideró importante dedicar este capítulo a exponer las característi-cas de la forma de trabajo que se utilizó, para poder ubi-car la información que se presentará en el siguiente capí-

tulo, A continuación se enuncian:

Antecedentes del Método de Capacitación para la Planeación Participativa, sus objetivos, los aspectos de planeación y educación que lo conforman, las características del proceso de enseñanza-aprendizaje que se promueve, el taller como uno de los instrumentos que operativizan el método y la descripción de los procedimientos para realizar el Diagnóstico y la Imagen-Objetivo en los talleres.

2.1 ANTECEDENTES.

Los talleres representan uno de los principales eventos de capacitación, a través de los cuales se expresa el "Método de Capacitación para la Planeación Participativa". Este método surge como una propuesta alternativa de método de trabajo para apoyar los procesos de planeación y ejecución de programas para el medio rural y trata de incorporar la participación campesina en la toma de decisiones de los programas y proyectos del Gobierno que se realizan en el sector rural.

Los planteamientos e instrumentación de esta propuesta estuvieron a cargo de un grupo de técnicos mexicanos que desde los años setenta habían venido participando en programas institucionales de organización y capacitación campesina y que entre 1982 y 1986 trabajaron en el Proyecto de Organización y Capacitación para el Desarrollo Rural (PRODER, INCA-FAO, PNUD).

Este proyecto, que finalizó a principios de 1987, era -

una Institución creada a partir del Convenio de Asistencia Técnica, entre el Gobierno de México, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas --- (FAO); desde 1974 estaba inserto en el INCA-RURAL, con la función de investigar y proponer metodologías de organización y capacitación para apoyar los procesos de desarrollo rural en el campo mexicano.

El Método de Capacitación para la Planeación Participativa, se generó como un intento de dar respuesta a los problemas que se observan en la relación entre dependencias de Gobierno y grupos campesinos, para llevar a cabo las políticas de desarrollo rural, en especial aquellas que enfatizan la participación campesina.

Entre los problemas más relevantes que en esos momentos se detectaban y sobre los cuales se pretendía incidir, se encontraban los siguientes:

- La diversidad de concepciones y métodos de trabajo entre las dependencias oficiales, sobre la manera de instrumentar los programas para el medio rural, lo que provocaba falta de coordinación , duplicidad de acciones y dispendio de recursos en la atención a las comunidades rurales.

- La carencia de orientaciones sistemáticas y permanentes a los grupos campesinos , sobre métodos y procedimientos de trabajo para determinar y conducir de manera planificada y organizada, sus propios proyectos de desarrollo.

· La prevalencia de formas educativas para capacitar a los técnicos y grupos campesinos, que no toman en cuenta las características de los adultos como sujetos de aprendizaje, ni recuperan las experiencias en torno a los procesos de trabajo en los que están insertos y ocasionan desinterés, pasividad y falta de motivación para emprender acciones de transformación de una determinada realidad.

Si bien, sólo se han mencionado algunos de los principales problemas, se hacía evidente que : "a pesar de que las políticas de desarrollo rural plantean que los grupos campesinos deben desarrollar sus capacidades organizativas y autogestivas para llevar a cabo sus proyectos económicos y sociales, ésto no se ha podido cristalizar en la práctica... la capacitación y la asistencia técnica que han recibido los grupos campesinos han estado más orientadas a operar programas institucionales (muchas veces ajenos a los intereses de los campesinos), que a apoyar el desarrollo integral de las comunidades, a partir de una formación que les permita enfrentar conjuntamente sus problemas y llevar a cabo proyectos económicos y sociales propios." (1).

2.2. FUNDAMENTOS DEL METODO DE CAPACITACION PARA LA PLANEACION PARTICIPATIVA.

2.2.1. OBJETIVOS.

Los principales objetivos que se pretendían alcanzar --

con el método son:

A nivel institucional:

"Se buscaba fortalecer los procesos de organización institucional y hacer eficiente sus acciones y servicios con apoyos para:

- Lograr la integración y conformación de equipos de -- trabajo.
- Lograr una mejor coordinación interinstitucional.
- Revitalizar las instancias de concertación entre las comunidades y las dependencias.

A nivel de los técnicos:

Se buscaba propiciar los conocimientos, capacidades, actitudes y habilidades en los técnicos para:

- Fomentar el trabajo grupal entre áreas y especialidades.
- Fomentar y asumir la participación de las comunidades y de los productores en y para sus procesos de organización y desarrollo.
- Fomentar el interés y la disposición para llevar a cabo su trabajo en campo.
- Adecuar políticas y normas a las necesidades expresadas por los productores.
- Diseñar, operar y evaluar programas de organización y capacitación..." (2).

A nivel de los grupos campesinos, se buscaba desarrollar conocimientos, aptitudes y habilidades para que éstos

desarrollen sus propias organizaciones con características democráticas, autodeterminadas, autogestionarias y descentralizadas. Esto a partir de :

"- Analizar, investigar, reflexionar, interpretar y --- cuestionar su realidad y los procesos sociales que los rodean para transformarlos de una manera coherente a sus intereses." (3).

Esto implicaba mejorar la capacidad de los campesinos - para:

- a) Elaborar, ejecutar, supervisar y evaluar con eficiencia sus programas y proyectos.
- b) Mejorar técnicamente la comercialización y mercado de sus productos.
- c) Aprovechar mejor los servicios institucionales.
- d) Saber expresarse y negociar.
- e) Planear, desarrollar y evaluar sus propios programas de capacitación.
 - Fortalecer la capacidad para actuar colectivamente." (4).

2.2.2. COMPONENTES METODOLOGICOS.

El método se desarrolla sobre dos aspectos centrales:

" El primero referido a la planeación como proceso administrativo, que comprende:

- La concepción e instrumentación del tipo de planeación basada en la incorporación de juicios, criterios y opiniones para la toma de decisiones por consenso

de un grupo involucrado en resolver determinada---
problemática,

El segundo referido a un proceso educativo, para poner en práctica la planeación participativa, que comprende:

- La concepción e instrumentación de un método de capacitación que permite el aprendizaje, tanto de la forma de planeación, como de los valores, actitudes y destrezas para ejercitarla.
- Este método de capacitación se desarrolla sobre la base de considerar las características de los adultos en los procesos de enseñanza-aprendizaje y, particularmente, las de los grupos sociales a los cuales está dirigido.

En los aspectos cognoscitivos, el método centra su esfuerzo en generar conocimientos en cuanto a los pasos y procedimientos lógicos a todo proceso de planeación: diagnóstico, programación, ejecución, control y evaluación, con el fin de que un determinado grupo u organización las desarrolle en función de ordenar sus acciones y recursos para dar respuesta a sus necesidades.

En lo que respecta a valores y actitudes, el método hace énfasis en generar los principios acordes al ejercicio de una planeación participativa, como son el respeto a la opinión, la cooperación, la democracia, la responsabilidad colectiva y la organización para el trabajo en beneficio de la comunidad. En este sentido, también se da importancia a la atención de los procesos afectivos y emo--

cionales implicados en el desarrollo de una tarea colectiva,

En el plano que tiene que ver con el "saber hacer", es - decir, con la aplicación en la práctica del conocimiento -- que se tiene o que se va adquiriendo, el método pretende -- generar habilidades y destrezas para el manejo de dinámicas grupales, técnicas didácticas, instrumentos de análisis, entre otros, susceptibles de utilizar como parte de un sistema de trabajo para orientar los procesos de planeación.

2.2.3. CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE.

Entre las principales características del proceso de enseñanza-aprendizaje, que se utiliza en la acción capacitadora, a través del cual se propicia la apropiación del método, se encuentran:

- "- Es un proceso de aprendizaje grupal.
- Es una experiencia de aprendizaje colectivo que toma - en cuenta las experiencias individuales.
- El proceso parte del análisis de las experiencias y conocimientos que posee el grupo en ese momento sobre la realidad de la que se trata.
- El conocimiento se genera con base en la aportación de conocimientos e información que sobre esta realidad -- vierte el grupo.
- El conocimiento también se genera a través de la prá-tica de trabajo.
- El conocimiento es socializado y compartido por todos, lo cual dá lugar a que se constituya en conocimiento -

común.

- La entrada de nuevos conocimientos es analizada por todos y la utilidad de los mismos se determina en la medida que pueda dar respuesta a la problemática que se comparte.
- La aportación de nuevos conocimientos se puede dar - por cualquiera de los integrantes del grupo, ya sea por el capacitador o por el capacitando, o bien se - puede recurrir a fuentes externas.
- A partir de este proceso se detectan nuevos temas de conocimiento requeridos por el grupo.
- Este proceso facilita la búsqueda de nuevos conoci- mientos de manera ordenada y sistemática a través de la investigación y reflexión en el desarrollo de la práctica de trabajo.
- Por medio de este proceso se estimula la cooperación, la reflexión, la participación, el comportamiento de mocrático, la creatividad, el consenso y el compromi so." (6).

La relación capacitador-capacitando en el proceso de ense ñanza-aprendizaje descrito es de fundamental importancia, -- puesto que el proceso parte del principio de que todos los - que están inmersos en él, en una situación determinada, pue- den aportar y generar nuevos conocimientos respecto a una te mática de interés común. " En este sentido el papel del capa citador es contribuir con orientaciones, técnicas e instru- mentos para que el grupo vaya desarrollando una integración y disposición para enfrentar y resolver problemas que son co

munes y de esta manera, sistematizar experiencias y planear acciones en conjunto." (7).

" Otro de los aspectos importantes a considerar, es la actitud del capacitador frente al grupo; no basta con señalar que se va a ser participativo, crítico y reflexivo, si la actitud y relación que se tiene con el grupo es impositiva y dogmática. Para ésto, el capacitador tiene que aceptar que también está inmerso dentro del proceso de enseñanza--aprendizaje." (8).

2.3. EL TALLER.

Como se ha mencionado, El Taller es el evento de capacitación a los técnicos de las instituciones en donde se cristalizan las orientaciones del método, con el objeto de que se las apropien como forma de trabajo institucional, para llevar a cabo los programas del sector rural.

Aunque sólo se han señalado algunas de las características principales del método*, se considera que los elementos descritos, permiten entender lo que representa un taller de Planeación Participativa, de ahí se parte para describir su mecánica de funcionamiento.

* Para ampliar sobre este punto, consultar: Serie de publicaciones del Proyecto de Capacitación y Organización Para el Desarrollo Rural. SARH-INCA-RURAL-PNUD-FAO, México, 1987.

2.3.1. DESCRIPCIÓN DEL TALLER.

El taller implica la realización, por parte de un grupo de técnicos, de los siguientes pasos: Presentación e Integración, Diagnóstico o Problemática, Alternativas y Programación. Estos pasos son los que conforman la estructura del evento.

Cada paso comprende una serie de ejercicios y dinámicas grupales que buscan propiciar la reflexión, el análisis crítico, la participación de cada uno de los integrantes del grupo y el consenso, en cuanto a los temas que se debaten en el transcurso del evento.

El taller cumple principalmente dos funciones:

La de práctica de un ejercicio de planeación grupal basado en la participación y la de que, los técnicos se apropien del método y sus procedimientos, para que posteriormente los apliquen a su propio ámbito de trabajo.

Se parte de que sea el grupo el que analice su propia experiencia de trabajo, en este caso los programas que ejecutan en el medio rural; esto lleva implícito que sean los propios técnicos los que construyan su diagnóstico sobre la problemática que a su juicio y por su experiencia de trabajo consideren que afecta el desarrollo de los programas.

Es así que los pasos del taller conducen al grupo a identificar y analizar la problemática en torno a los programas, a plantear orientaciones alternativas para la solución de la problemática identificada y finalmente a establecer acciones y compromisos de trabajo para comenzar a implementar una estrategia de planeación participativa, en el ámbito institucio

nal y de las comunidades rurales.

La dinámica del taller es orientada e impulsada por un grupo de moderación (instructores y capacitadores previamente formados en el manejo del método) cuya función es proponer los ejercicios que comprende cada paso, moderar los debates, procurando que el grupo mantenga las actitudes y condiciones de trabajo para intercambiar sus experiencias, escucharse y exponer sus opiniones aunque pudieran ser controvertidas o muy personales, en todo caso la moderación siempre mantiene las condiciones para el trabajo colectivo.

En cada taller se elabora, por el equipo de moderación, una memoria o relatoría que contiene fidedignamente los resultados sobre los temas que se abordaron, se respeta totalmente lo que el grupo manifiesta, con el fin de que lo identifiquen como un producto genuino de su propia experiencia de trabajo.

Este documento se reparte a cada participante al finalizar el evento.

La información contenida en estas memorias fundamentará el siguiente capítulo. Dado que particularmente se presentarán los resultados sobre las partes del taller correspondientes a diagnóstico e imagen-objetivo, a continuación se describen -- los procedimientos que se utilizan.

2.3.2. DIAGNOSTICO O PROBLEMATICA,

Para elaborar el diagnóstico o problemática, se procede de la siguiente manera:

1) La moderación plantea un cuestionamiento sobre el cual el grupo dará respuesta. Este cuestionamiento se refiere a la problemática que enfrentan los programas institucionales para incorporar la participación campesina a la toma de decisiones sobre dichos programas.

Cabe aclarar que la pregunta puede ser planteada de diferentes maneras sobre el mismo tema, buscando siempre que sea una pregunta comprensible para el grupo que participa en el evento.

2) A cada participante se le entregan de una a dos tarjetas en blanco, para que personalmente escriban en forma precisa y sintética el o los problemas que, a su juicio y en su experiencia, dan respuesta al cuestionamiento planteado.

3) Una vez que se han anotado sus respuestas, se forman equipos de trabajo y nombran un coordinador; cada equipo lee los problemas que anotó cada integrante, se discuten, se omiten los que se repiten dejando el que exprese de mejor manera el problema; se incluyen los que se consideran importantes y que no fueron mencionados. Posteriormente cada equipo presenta sus resultados en una plenaria en donde se integra el diagnóstico grupal, una vez que se ha discutido y aprobado por la mayoría participante.

4) Ya que se ha obtenido el conjunto de problemas, referencia del grupo, la moderación propone que se ordenen en ru-

bros de clasificación, por tipo de problemas, para continuar con el análisis sobre cada tipo de problemas. Este trabajo generalmente lo realizan los que fungieron como coordinadores de los equipos, son ellos los que proponen los rubros y los someten a -- consideración de la plenaria para su revisión, aprobación o -- corrección.

Por cada rubro de problemas se realiza un análisis de causas que los provocan, ésto se hace en equipos de trabajo entre los cuales se reparten los rubros proporcionalmente. Posteriormente, el trabajo de cada equipo se presenta en plenaria para su revisión, corrección o aprobación, con ésto finaliza el trabajo de diagnóstico.

Una parte importante de estos procedimientos, es que las tarjetas, ordenadas y analizadas se van colocando en rotas folios a manera de esquema, que se mantienen a la vista del grupo para cualquier revisión o modificación que se proponga por el mismo.

La moderación sólo apoya al grupo para que se le facilite el ordenamiento y discusión de la problemática sin interferir, cambiar o proponer problemas que el grupo no haya detectado. Es por ésto que la información es un producto del grupo que participa en el taller.

2.3.3. IMAGEN-OBJETIVO

La Imagen-Objetivo es el siguiente ejercicio que se hace una vez obtenido el diagnóstico y sirve como punto de referencia para que el grupo proceda al planteamiento de alternati--

vas de solución.

El ejercicio consiste en expresar a través de dibujos colectivos lo que se considera debería ser la situación que se debate para que no se presenten los problemas identificados.

Estos dibujos se realizan en equipos y se presentan en plenaria para comentarlos, precisando las ideas expresadas en cada dibujo y analizando si se comparten objetivos comunes en cuanto al papel de las instituciones, técnicos y grupos campesinos para llevar a cabo los proyectos de desarrollo rural.

Para la elaboración de la Imagen-Objetivo, la moderación plantea, como en el caso del diagnóstico, un cuestionamiento al grupo. Generalmente, la pregunta tiene el sentido de proyectar a través de un dibujo el cómo deberían funcionar los programas para el desarrollo rural.

Así, la Imagen-Objetivo cumple la función de perfilar una proyección futura del trabajo institucional con las comunidades rurales. Las ideas centrales de los dibujos se rescatan como conclusiones de este trabajo.

En este caso la moderación propicia el ejercicio, pero no interfiere en la visión del grupo; en algunos momentos puede plantear puntos de debate, para que los participantes aclaren sus ideas.

Cabe aclarar que el taller representó una forma novedosa de trabajo para los técnicos, ya que generalmente no habían tenido oportunidad de reflexionar en forma conjunta sobre el trabajo que les ha llevado a una visión parcializada de la problemática en torno a los programas de desarrollo rural.

Uno de los aspectos más relevantes del resultado de estos ta

lles fué el consenso que se manifestó en lo que respecta a la situación actual de la acción institucional en el ámbito rural, de los cuales se han seleccionado algunos casos para exponer en el capítulo siguiente.

NOTAS.

- 1) Desarrollo Rural y Capacitación. Una Propuesta Método lógica Alternativa. Documento 1, p. 69.
- 2) Ibidem. p.p. 30-31.
- 3) Ibidem. p. 31.
- 4) Idem.
- 5) Dalia Trejo y Crecenciana Canal, Asesoría al Programa de Capacitación Social para la Planeación y Operación Participativa de DICONSA. Documento 6. p. 67.
- 6) Desarrollo Rural y Capacitación. Op. cit. p.p. 73-74.
- 7) Dalia Trejo y Crecenciana Canal. Op. cit. p.69.
- 8) Idem.

CAPITULO 3. PROBLEMATICA INSTITUCIONAL Y PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL.

En este capítulo se presentará la información sobre los resultados de los talleres realizados con funcionarios y técnicos de dependencias oficiales, que en la actualidad desarrollan programas de Gobierno en el medio rural.

Se trata de integrar una visión sobre la problemática que enfrentan las instituciones de Gobierno en la implementación de los programas de desarrollo rural, para derivar conclusiones en relación a la participación de las comunidades rurales en dichos programas.

Para este fin se seleccionaron como muestra, seis casos de talleres en los que participaron diversas instituciones, y se analizaron sus resultados respecto a las partes de los talleres que corresponden a Problemática e Imagen-Objetivo, cuyas características se describieron en el capítulo anterior.

Los talleres se agruparon, para su exposición, en dos tipos, los Interinstitucionales y los Institucionales.

TALLERES INTERINSTITUCIONALES.

Se denominó Talleres Interinstitucionales a aquéllos en los que participaron representantes de dos o más instituciones o dependencias de Gobierno que llevan a cabo programas de Desarrollo Rural.

La selección de este tipo de talleres se basó en los siguientes criterios:

Que hayan participado en el evento:

- Instituciones de Gobierno con mayores atribuciones legales y administrativas para la ejecución de las políticas de desarrollo rural. Principalmente instituciones como las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que tiene las atribuciones de coordinar las acciones del sector rural; la de Programación y Presupuesto, que otorga los financiamientos para los programas; y los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, que en el ámbito estatal y regional son la instancia de coordinación de los sectores Público, Social y Privado para la instrumentación y ejecución de programas de desarrollo rural.
- Representantes de instituciones con diferentes niveles de responsabilidad en la toma de decisiones sobre los programas; principalmente funcionarios titulares de las dependencias oficiales, directores, jefes de programa y técnicos de campo.

Como casos representativos de este tipo de talleres se presentarán los realizados en:

- El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo

del Estado de Zacatecas, (COPLADEZ).

- El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, (COPLADEPUE).
- El Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural Integral de la Secretaría de Programación y Presupuesto, (CIDERI).

TALLERES INSTITUCIONALES.

Se denominó Talleres Institucionales a aquéllos en los que participaron representantes de una misma institución que lleva a cabo diversos programas en el medio rural.

La selección de este tipo de talleres se basó en los siguientes criterios:

- Que la institución en la que se efectuó el taller, sea de las que mayores atribuciones legales y administrativas tenga para el desarrollo de programas en el medio rural. Principalmente las que se señalaron en el primer criterio de los Interinstitucionales.
- Que hubiesen participado en el taller representantes de la institución con diferentes niveles de responsabilidad en la toma de decisiones sobre los programas en el medio rural; principalmente directores, jefes de programa y técnicos de campo.

Como casos representativos de este tipo de talleres, - se incluirán los realizados en:

- La Delegación Regional de Veracruz, de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- El Instituto Nacional Indigenista.

En los siguientes apartados se exponen los resultados de cada taller, para lo cual se respetaron las ideas expresadas por los participantes en los eventos, transcribiéndose textualmente lo que consta en las relatorías e informes de trabajo.

Cabe señalar que en estos eventos, la moderación estuvo a cargo de técnicos del Proyecto de Organización y Capacitación Para el Desarrollo Rural (INCA-FAO) y que personalmente tuve la oportunidad de asistir como parte del equipo de moderación en la mayoría de estos talleres, lo cual me facilitó la sistematización de la información.

El orden de presentación será:

- Resultados de talleres Interinstitucionales.
- Resultados de talleres Institucionales.

3.1. RESULTADOS DE TALLERES INTERINSTITUCIONALES.

A continuación se presentan los casos de los talleres COPLADEZ, COPLADEPUE y CIDERI.

En cada caso se incluyen datos para ubicar de manera general, el motivo del evento, los participantes y los temas de análisis; así como los resultados sobre el diagnóstico de la problemática y la Imagen-Objetivo expuesta por los participantes del taller.

La exposición se hará en la siguiente secuencia:

- COPLADE, Zacatecas.
- COPLADE, Puebla.
- CIDERI.

3.1.1. COPLADE - ZACATECAS.

Los talleres con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas realizados del 19 al 28 de agosto de 1985 en la ciudad de Zacatecas, fueron promovidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Banco Mundial con el fin de analizar la situación de las obras y proyectos del desarrollo rural que se financian con apoyo de dicho banco.

Evaluaciones recientes indicaban que una alta proporción de las obras ejecutadas en años pasados se encontraban abandonadas, operando deficientemente o sin terminar debido a problemas administrativos, técnicos, así como la falta de participación de los beneficiarios de las obras.

Para llevar a cabo un análisis a fondo sobre esta situación, se recurrió a utilizar el método del taller, para conocer las opiniones y sugerencias de los funcionarios y técnicos directamente involucrados en la ejecución de los

proyectos y programas en las comunidades rurales.

Se efectuaron tres talleres; en dos de ellos, la mayoría de los participantes eran funcionarios de mandos medios que tienen bajo su responsabilidad el desarrollar funciones relacionadas con la identificación, formulación, evaluación y la presupuestación de programas o proyectos de inversión al medio rural, teniendo bajo su dirección al personal técnico de campo. También participaron algunos técnicos de campo que desempeñan funciones de apoyo en asistencia técnica, organización y capacitación productiva y social, así como asesora en la operación de los programas y proyectos que se desarrollan en las comunidades rurales.

En dos de los talleres asistieron 71 participantes, representantes de 22 instituciones oficiales.

En el tercer taller participaron, en su mayoría, funcionarios titulares de las dependencias oficiales, quienes son los responsables al interior de cada Institución de tomar las decisiones sobre el funcionamiento institucional, y en el COPLADEZ tienen la corresponsabilidad de orientar la inversión y los servicios para el desarrollo del Estado. En total participaron 28 funcionarios directivos de 18 instituciones oficiales.

Las instituciones participantes fueron:

Entre las dependencias federales con representación estatal: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Desarrollo Urbano y Ecología, de la

Contraloría, Comunicaciones y Transportes de Pesca, de Reforma Agraria, de Obras Públicas, Aseguradora Nacional Agrícola Ganadera, S.A., Programa de Empleo Rural, Productora Nacional de Semillas, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Fondo Candelillero, Comisión Nacional de Subsistencias Populares, Distribuidora Conasupo, Comisión Nacional de Fruticultura, Desarrollo Integral de la Familia, Comisión Federal de Electricidad, Servicios Coordinados de Salud Pública, Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, Cámara para la Fabricación y Construcción de Escuelas.

Las instituciones del Gobierno del Estado que estuvieron presentes fueron:

Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Zacatecas, Junta local de Caminos y Servicios Coordinados de Educación Pública.

El cuestionamiento central sobre el cual se llevó a cabo el análisis de la problemática en los talleres, fué:

¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan las instituciones en el proceso de planeación de proyectos y programas de desarrollo rural?.

A continuación se presentan los resultados que se obtuvieron sobre este cuestionamiento y los criterios que se expusieron sobre cómo debería ser el proceso de planeación instituciones-comunidad.

La información se tomó del Informe de Trabajo de estas reuniones*.

El orden de presentación será el siguiente:

- Problemas Institucionales
- Problemas sobre los beneficiarios de los programas.
- Problemas que enfrentan los proyectos productivos de apoyo a la producción y de bienestar social.
- Imagen - Objetivo.

* Taller de Planeación Participativa de Zacatecas. Informe de una experiencia y sus resultados. México, INCA-FAO, Doc. inédito, 1985.

3.1.1.1. PROBLEMAS INSTITUCIONALES.

Se señalaron como principales problemas institucionales los de organización institucional y los de coordinación interinstitucional, caracterizados de la siguiente manera:

Organización Institucional.

- Falta de claridad en las políticas institucionales y cambios o variación de las mismas.
- Falta de coordinación entre el personal que labora en la institución.
- Objetivos aislados.
- Indefinición total de normas, reglamentos e instrumentos.
- Operatividad de baja eficiencia.
- Rigidez de niveles altos.
- Indefinición de objetivos e ideales que unifiquen criterios de desarrollo, no como Institución sino como Nación o Estado.
- Prepotencia de los niveles jerárquicos altos y falta de delegación de decisión y responsabilidad.
- Tener que ajustarse a lineamientos que no son prácticos.
- No siempre las acciones a tomar son las idóneas para solucionar el problema.
- Incongruencia en acciones por falta de adaptación en los objetivos de instituciones.
- Las áreas departamentales de la Institución trabajan para cumplir su objetivo y no el de la dependencia.

- Normatividad centralizada..
- Identificación de problemática que no siempre corresponde a las acciones a tomar, lo cual provoca duplicidad de funciones.
- Gastos y pérdida de tiempo al usuario.
- Falta de integración con el sistema estatal.
- Diferencia de criterios por falta de personal calificado.
- Se observa un esquema de organización institucional hacia adentro.
- Cambios frecuentes en la organización de las instituciones afectan el desarrollo de los programas.
- La institución no conoce a fondo las verdaderas necesidades de la comunidad por lo que sus proyectos y programas resultan erróneos.
- Duplicidad de funciones dentro de la estructura institucional.
- Falta de continuidad en la toma de decisiones.
- Insuficiente personal calificado.
- Falta de recursos presupuestales.
- Poca congruencia entre los objetivos y los medios.
- Falta de un área de planeación.
- El sindicato propicia la ineficiencia en el personal.

Coordinación Interinstitucional.

- La diversidad de criterios y políticas en la detección de necesidades y métodos de trabajo.

- Falta de coordinación de las acciones programáticas por parte de COPLADEZ (Comité de Planeación del Estado de Zacatecas).
- Falta de conocimiento de los programas, atraso en el desarrollo operativo.
- No hay apertura de participación interinstitucional; como consecuencia el organismo coordinador no tiene plena integración.
- No se hacen proyectos conjuntamente, lo que origina que queden inconclusos o se dupliquen los conceptos.
- La autonomía de cada institución.
- Cada dependencia nos sentimos depositarios de la verdad.
- Falta de definición clara a todos los niveles; de los objetivos a alcanzar y los medios para lograrlos.
- Falta definición de objetivos comunes y estrategias de implementación.
- La conciencia política origina distorsión en los acuerdos interinstitucionales.
- Mucha afición al soliloquio y poca al diálogo.
- Defectos en la coordinación interinstitucional por des conocimiento de los problemas de cada institución.
- Falta de mentalidad objetiva y análisis de las capacidades institucionales.
- Ejecución de obras mal planeadas.
- Falta de visión conjunta para la solución de problemas que nos afectan a todos.
- Falta de comunicación y grupos de trabajo donde resulten propuestas viables de realización.

- Falta de comunicación entre las dependencias y duplicidad de funciones.
- Los organismos coordinadores y los coordinados tienen baja eficiencia y eficacia, se requiere de mayor participación en base a objetivos concretos.

3.1.1.2. PROBLEMAS SOBRE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS.

Los principales problemas que se señalaron con respecto a los beneficiarios de los programas Institucionales fueron:

Participación y Organización del sujeto beneficiario.

- Concepción errónea acerca del campesino y métodos impositivos en la promoción y ejecución.
- No se logra motivar al beneficiario.
- Falta de capacidad organizativa y conocimientos físicos del medio.
- Falta de un análisis real del verdadero problema que puede afrontar el núcleo a beneficiar.
- El implantarles las obras.
- Falta de incentivos a los beneficiarios para organizarse.
- Las instituciones carecen de personal con suficiente ética profesional y capacidad que se dedique a la organización de productores.
- Las relaciones son más de orden político que de organización para la producción.
- No se ajusta la ejecución al proyecto.
- No se toma en cuenta la opinión del beneficiario, o se le interpreta a la manera de la ideología del técnico o fun-

ESTA TIENE QUE SER
SALA DE LA BIBLIOTECA

cionario.

- Estructuras de poder.
- Poco énfasis en la organización de productores como tales.
- No contar con medios suficientes para hacer escrutinios en campo o región que sirvan como base generadora de proyectos, con más técnicas de campo y recursos.
- No se toma en cuenta la opinión de los beneficiarios pues la programación se hace en el gabinete y no en base a la consulta popular.
- Falta ver a los sujetos como tales.
- Poco interés en los participantes.
- La falta de eficiencia por parte de las dependencias (de organización).
- Incumplimiento de los programas; cada institución los hace a su manera de acuerdo al objetivo de la misma (falta más comunicación).
- Falta de uniformidad de criterios para la organización e identificación del beneficiario.
- Carencia de una metodología afectiva.
- Subvaluación de lo que proponen los beneficiarios y sobrevaloración de lo que disponen las dependencias.
- Falta de participación con voluntad nacionalista (patriótica, no patriotera).
- Falta concientizar al beneficiario del provecho que los proyectos van a redituarle.
- No hay conciencia gremial en el campesino.

- Apatía por parte de las comunidades.
- Existe pasividad del sujeto beneficiario y tiene poca capacidad transformadora y organizativa.
- El beneficiario no entiende el objetivo de la obra al no participar.
- Existe poca participación y organización de los beneficiarios en el proceso de realización de los diferentes programas.
- La dispersión de la población.

3.1.3.3. PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS DE APOYO A LA PRODUCCION Y DE BIENESTAR SOCIAL.

Con respecto a los problemas que enfrenta este tipo de proyectos se enunciaron principalmente los relacionados con lo técnico, financiero, de organización de la comunidad y los de organización interinstitucional.

3.1.1.3.1. PROYECTOS PRODUCTIVOS.

Sobre estos proyectos se enunció lo siguiente:

Problemas Técnicos.

- a) Mala Planeación por:
- Desconocimiento real de la problemática.
 - Falta de personal especializado.
 - Premura para la elaboración de los expedientes.
 - Exigencias políticas.
 - Falta de consulta a la comunidad.

- b) Ausencia de capacitación, por:
- Carencia de programas para capacitar al técnico y al productor.
 - Deficiente organización de la comunidad.
- c) Mala supervisión y control, por:
- Falta de capacidad de los técnicos.
 - Los supervisores no viven en la zona.
 - Falta de recursos.
- d) Falta de tecnología regional adaptada, por:
- Carencia de capacitación de técnicos y usuarios.
 - Falta de planeación.
 - Imposiciones políticas.
- e) Asistencia técnica deficiente, por:
- Falta de recursos (económicos, materiales, técnicos).
 - Exceso de funciones y carencias en la diversificación de las mismas.
 - Deficiente capacitación al técnico.

Problemas Financieros.

- a) Falta de recursos presupuestales para la terminación de obras, por:
- No existe justificante en la ampliación de recursos.
 - Crisis económica (inflación).

b) Autorización y aprobación de recursos extemporáneos, por:

- Falta de expedientes técnicos.
- Mala programación inter-dependencias.
- Falta de unificación de criterios entre dependencias normativas para la elaboración y revisión de expedientes técnicos.

Problemas de Organización de la Comunidad.

a) Dificultades legales para la organización de los grupos, por:

- Diferencias en la tenencia de la tierra.
- Dificultades en el deslinde de la superficie ejidal.

b) Deficiente proporción de proyectos, por:

- Escasez de recursos económicos, materiales, técnicos, etc.
- Apatía de la comunidad e instituciones.
- Idiosincracia de la comunidad.

Problemas de Organización Interinstitucional.

a) Falta de programación y legislación conjunta.

- No se ha cumplido con la instancia coordinadora de los COPLADEZ.
- Celo institucional.

3.1.1.3.2 PROYECTOS DE APOYO A LA PRODUCCION.

Con respecto a los problemas que enfrentan los proyectos de Apoyo a la Producción, se enunciaron los siguientes:

- a) Incapacidad de los contratistas, por:
 - Decisión política.
 - Falta de capacidad técnica, moral y financiera.
 - Falta de evaluación interinstitucional del padrón de contratistas.

- b) Carencia de materiales y equipo especializado, por:
 - Son de importación.
 - Falta de tecnología.
 - Monopolización.

- c) Deficiencia en la Ingeniería del proyecto, por:
 - Integración de proyectos al vapor.
 - Incapacidad del proyectista.
 - Decisión política.
 - Revisión deficiente.

- d) Falta de actualización de proyectos, por:
 - Decisión política.
 - Recursos financieros escasos
 - Incremento en la demanda de servicios.
 - Desinterés por la obra.

- e) Mala calidad en la ejecución de las obras por:
 - Falta de control de calidad en los insumos.
 - Costos unitarios fuera de tabu-

lador.

- Financiamiento extemporáneo.

f) Supervisión deficiente, por:

- Personal técnico incompetente.
 - Indefinición de funciones interinstitucionales.
 - Desconocimiento del proyecto.

Problemas Financieros.

a) Insuficiencia presupuestal, por:

- Política de austeridad.
 - No se han implementado otras fuentes financieras.

b) Altas tasas de interés, por:

- Agotamiento de cajones financieros.
 - Corrupción en el otorgamiento.

Problemas de Organización de la Comunidad.

a) Desconocimiento del Proyecto, por:

- Imposición del proyecto.
 - Poca difusión del proyecto.

b) Apatía, por:

- La obra no resuelve el problema inmediato.
 - Promesas incumplidas.

c) Iniciación de obras fuera de calendario, por:

- Radicación extemporánea de fondos.

Problemas de Servicios.

a) Falta de responsabilidad del prestador de servicios, por:

- Mala observación institucional.

- b) Mala observancia de métodos de control y operación.

Problemas Financieros.

- a) Falta de recursos, por:
- Carencia de los mismos.
- b) Cotizaciones bajas para ejecución de obras y programas, por:
- Carencia de recursos financieros.

Problemas de Organización Interinstitucional.

- a) Falta de coordinación entre sectores, por:
- Las dependencias no utilizan cruce sectorial.
 - Duplicidad de acciones.

3.1.1.3.3 PROYECTOS SOCIALES.

Con respecto a los proyectos sociales se enunciaron los siguientes problemas.

Problemas Técnicos.

- a) Obras que no operan, por:
- Falta de planeación.
 - Insuficiencia de equipo humano y material.
- b) Obras inconclusas, por:
- Falta de recursos.

- c) Obras operando deficientemente,
por: - Mala calidad de obras.

Problemas de Organización de la Comunidad.

- a) Falta de cooperación de la comunidad, por: - Falta de comunicación.
- Apatía.

Problemas de Organización Institucional.

- a) Obras no iniciadas,
por: - Falta de expedientes técnicos.
- Cambio de estrategia (decisión política).
- b) Duplicidad de acciones, por: - Falta de coordinación institucional.

3.1.1.4 IMAGEN-OBJETIVO

Ante la situación problema descrita se plantearon como criterios del "deber ser" con respecto a la planeación de los programas y proyectos de desarrollo rural, los siguientes:

- a) Consultar a la Comunidad. - Que la comunidad analice sus problemas, plantee alternativas y genere ideas de programas y proyectos.
- b) Las instituciones en forma conjunta. - Analizan y priorizan las propuestas de la comunidad.

- c) Las instituciones y las comunidades establecen compromisos en las instancias de encuentro correspondientes.
- d) Las instituciones integran los expedientes técnicos y tramitan la asignación de recursos.
- e) Informar a la comunidad sobre los resultados de los proyectos.
- f) La comunidad y la institución dan seguimiento y control a la ejecución del proyecto.
- g) Capacitación y organización a los beneficiarios para la operación de proyectos.
- h) Evaluación conjunta por instituciones y beneficiarios del impacto económico y social de las acciones realizadas.

3.1.2. COPLADE PUEBLA.

Con motivo de la realización del Programa de Acciones prioritarias del Plan Puebla en 1985, el Comité de Planeación para el desarrollo del Estado de Puebla se propuso - consultar a las comunidades rurales previamente seleccionadas para participar en este programa, utilizando el método del Taller y Foro.

Se destinaron a 72 técnicos para que participaran en talleres y en la estrategia de consulta a las comunidades.

Los participantes en su mayoría fueron técnicos de campo cuya función es la de operar directamente en las comunidades los programas y proyectos institucionales.

Las instituciones que representaron fueron las siguientes:

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Reforma Agraria, Banco de Crédito Rural, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Fomento Agropecuario, y de Programación y Presupuesto del Gobierno del Estado de Puebla.

Del 15 al 19 de octubre de 1984 se realizaron dos talleres en la ciudad de Puebla, con los técnicos de las instituciones mencionadas en base a un mismo esquema de trabajo para los eventos.

El cuestionamiento de reflexión y análisis para el paso de problemática en los talleres fué: ¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan los niveles institucionales, técnicos y de la comunidad para la formulación y operación de los programas de desarrollo rural?.

A continuación se exponen los resultados de uno de los talleres (de 33 participantes) en relación a las respuestas que se virtieron sobre el cuestionamiento enunciado. La información se tomó textualmente de la relatoría del evento*.

También se presentará la visión de los técnicos sobre cómo se debería orientar el desarrollo rural.

El orden de presentación es el siguiente:

- Problemas a nivel Institucional.
- Problemas a nivel de técnico.
- Problemas a nivel de las comunidades rurales.
- Imagen Objetivo.

3.1.2.1. PROBLEMAS A NIVEL INSTITUCIONAL.

Sobre este aspecto se enunciaron principalmente problemas sobre coordinación institucional; se expusieron de la siguiente manera:

PROBLEMAS DE COORDINACION EXISTEN POR:
INSTITUCIONAL.

- Falta de coordinación y du . Falta de disciplina.
- plicidad de funciones. Disposiciones superiores.

*Taller sobre Metodología para la Planeación Participativa. CO
PLADE PUEBLA. Documento inédito, octubre de 1985.

- Burocratismo
 - . Decisiones verticales
 - . "Modus vivendus"
- Planeación inadecuada
 - . Intereses institucionales: lo administrativo está cima de lo operativo.
 - . No existe un solo método de trabajo en las instituciones.

3.1.2.2. PROBLEMAS A NIVEL DEL TECNICO.

Entre los problemas que plantearon los técnicos en relación al trabajo que desempeñan se encuentran los siguientes:

- | | |
|----------------------------------|--|
| PROBLEMAS DEL TECNICO. | EXISTEN POR: |
| Falta de: Responsabilidad. | . Mediocre formación. |
| | . Carencia de iniciativa. |
| Conocimiento de los programas. | . Falta de comunicación entre el jefe y el técnico. |
| | . Falta de iniciativa por conocer los manuales que operan el programa. |
| Conocimiento de sus funciones. | . Falta de capacitación |
| | . Inexperiencia en el medio rural. |
| | . Diversidad de actividades. |
| Identificación con la comunidad. | . Deficiencias en la comunicación. |
| | . Falta de información -- acerca de las costumbres. |
| Conocimiento de la problemática. | . Se desconocen las <u>necesidades</u> y recursos con que cuenta su área de trabajo. |

Falta de:

Compromiso con su trabajo y con los programas.

Adecuación del Lenguaje.

Poder de decisión.

Amplia cobertura del área de trabajo.

Otros

Celo institucional.

Premura en el trabajo.

Prevalece el matiz político sobre el técnico.

. Falta de ética profesional.

. Existencia de dialectos (comunidades) y términos técnicos (que utiliza el técnico) con las comunidades.

- Existencia de jerarquías y delegación de funciones.

. Mala distribución del área de trabajo.

. Falta de personal y mala distribución de recursos, funciones y acciones.

. Tratar de sobresalir de las otras instituciones en lugar de coordinarse para fines comunes.

. Los compromisos o conveniencias que benefician a una sola persona o grupo de personas.

. Deficiencia de coordinación, apoyos, programación, manejo de información, etc.

. Programar, calendarizar en el año anterior al que se trate.

3.1.2.3. PROBLEMAS A NIVEL DE LAS COMUNIDADES.

Los problemas que los técnicos identificaron en relación a las comunidades rurales son:

PROBLEMAS DE LAS COMUNIDADES.	EXISTEN POR
a) Falta de organización	. Falta de intereses comunes.
b) Cacicazgo	. Concentración de poder y recursos.
c) Deficiente apoyo institucional (crédito, insumos, asistencia técnica, mecanización.)	. Irresponsabilidad de las <u>ins</u> tituciones.
d) Falta de conocimiento y uso de las instituciones.	. Difusión inadecuada
e) Falta de capacitación	. Carencia de recursos.

3.1.2.4. IMAGEN-OBJETIVO.

Con respecto a la visión que los técnicos expresaron sobre cómo debería ser su trabajo con las comunidades, se mencionaron como ideas:

- Identificación con la comunidad.
- Compromiso del técnico con su trabajo.
- Conocimiento del técnico de los programas que desarrolla en la comunidad.
- Organización de la comunidad para resolver sus problemas.
- Interrelación Institución-Técnico-Comunidad.

- Apoyo al técnico por parte de las instituciones.
- Conocimiento de la problemática de la comunidad.
- Promoción de los programas institucionales.
- Acuerdo interinstitucional para coordinar acciones en las comunidades.
- Equipo de técnicos interdisciplinarios para trabajar en las comunidades; no técnicos solos.
- Planeación adecuada de los programas.
- Comunicación, participación y autogestión.
- Compartir un método de trabajo común.

3.1.3. CIDERI.

En agosto de 1984, se realizó un taller convocado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural Integral (CIDERI), al cual se invitó a participar a diversas dependencias oficiales y privadas, con experiencia en el planteamiento y ejecución de metodologías participativas para el medio rural.

La finalidad de este taller fué, identificar la problemática en torno a la participación campesina en los programas de desarrollo rural y definir criterios metodológicos para que los programas institucionales incorporen la participación campesina en la planeación, realización y evaluación de los proyectos de desarrollo rural.

Las dependencias representadas, en su mayoría oficiales, fueron: las Secretarías de Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Reforma Agraria, el Instituto Nacional Indigenista, Banco de Crédito Rural, Proyecto de Organización y Capacitación para el Desarrollo Rural (INCAFAO), Distribuidora Conasupo, Desarrollo Integral de la Familia, Fideicomiso de la Palma, Programa de Empleo Rural, Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, Colegio de Posgraduados de Chapingo, Programa Mixteca Oaxaca, UNICEF, I.M.S.S. COPLAMAR (atención a zonas marginadas) y el Instituto Nacional de Educación de Adultos.

El taller tuvo 30 participantes entre los que se encontraban, Jefes de Programas para las comunidades rurales, personal con cargos de dirección en las instituciones y técnicos de áreas metodológicas de programas de organización y capacitación campesina.

El cuestionamiento de análisis utilizado en el taller - fué: ¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan - las instituciones para lograr la incorporación de la participación campesina, en la formulación y operación de los - programas de desarrollo rural, tanto a nivel institucional como a nivel comunitario?.

Los resultados por consenso, en relación al cuestionamiento, se exponen a continuación; también se presentan las ideas centrales que se vertieron sobre una visión del "deber ser" para lograr la participación campesina.

La información se tomó textualmente de la relatoría de este taller.*

El orden de presentación será el siguiente:

- Problemas a nivel Institucional.
- Problemas a Nivel Comunidad.
- Imagen Objetivo.

3.1.3.1. PROBLEMAS A NIVEL INSTITUCIONAL.

Los problemas que se identificaron, de nivel institucional, fueron clasificados por los participantes en los ru-

*Taller Criterios Metodológicos para la Planeación Participativa en las Comunidades Rurales. México, CIDERI, documento inédito, 1984.

bros de: Política, Funcionamiento, Capacitación, Recursos y los Metodológicos, por cada uno de ellos se caracterizó la problemática, se identificaron las causas principales y el cómo afectan a los programas institucionales y a las comunidades.

Con respecto a cada rubro se señaló lo siguiente:

3.1.3.1.1. RUBRO DE POLITICA.

PROBLEMAS.

- Control político que se quiere ejercer sobre toda acción colectiva del campesino.
- Falta de decisión política para adoptar, apoyar e instrumentar una metodología verdaderamente participativa.
- No se asume la planeación participativa para definir la acción institucional.
- Falta de instancias de participación de la sociedad civil.

CAUSAS PRINCIPALES.

- Un grupo es el que ejerce el control político.
- Es producto de la naturaleza de la sociedad nacional.
- Los beneficiarios no participan en las decisiones.
- Existe el temor de perder el control.

AFECTAN EN QUE:

- Los programas son paternalistas.
- Se dá la imposición.
- Las instituciones definen lo que dan.
- Los programas se vuelven poco pertinentes.

- Existe contradicción entre metas nacionales e institucionales y el desarrollo de la comunidad.
- Dificultad para tomar la decisión política para adoptar una metodología participativa.
- Frustración en la gente que opera programas.
- Falta de instancias de participación de la sociedad civil.

3.1.3.1.2. RUBRO DE FUNCIONAMIENTO.

PROBLEMAS.

- Falta de continuidad en los programas.
- Falta de coordinación y apoyo entre instituciones.
- Actitud negativa hacia la organización campesina por quienes no trabajan directamente con ella.
- Paternalismo institucional.
- Oferta institucional inadecuada.

CAUSAS PRINCIPALES.

- Continuo cambio de funcionarios.
- Los beneficiarios no controlan, no hacen suyos los programas.
- Celo institucional.
- Mantener espacios de poder.
- No se ha podido romper el esquema de parcelas de poder.
- Falta de aceptación de una instancia nacional coordinadora.
- Experiencias frustradas de coordinación institucional.
- Falta de proyectos comunes de desarrollo.
- No se toma en cuenta lo que dicen los campesinos.
- Desconocimiento de la organización existente.

- Falta de respeto.
- Desprecio por la gente y lo que piensa.

AFECTAN EN:

- Las comunidades ya no creen en nada.
- No se logran los resultados esperados.
- Disputas por la clientela "la pelea del mercado"
- Se duplican esfuerzos y recursos.
- Desconfianza, apatía y rechazo de las comunidades.
- Cada vez es más difícil involucrarlas .
- Fracaso de los Programas.
- Incumplimiento de los objetivos del desarrollo.

3.1.3.1.3. RUBRO DE CAPACITACION.

PROBLEMAS.

- Falta de recursos humanos capacitados para detectar e identificar la problemática de las comunidades.
- Deficiencias conceptuales, metodológicas o de sensibilidad social.
- Falta de una concepción clara y precisa del concepto de desarrollo entre funcionarios y empleados que sirven al medio rural.

CAUSAS PRINCIPALES.

- Falta de vinculación de los programas de las Universidades con la realidad de las comunidades.
- Capacitación insuficiente y con contenidos inadecuados a las necesidades del desarrollo social.
- Técnicas de capacitación verticales.
- Falta de sistematización, evaluación y seguimiento de

la capacitación.

AFECTAN EN:

- La oferta institucional no responde a las necesidades del desarrollo social.
- Uso ineficiente de los recursos asignados a la capacitación.

3.1.3.1.4. RUBRO DE RECURSOS.

PROBLEMAS.

- Escasez de recursos para enfrentar las demandas de las comunidades, así como para incrementar y sostener la infraestructura de apoyo.

CAUSAS PRINCIPALES.

- Asignación inadecuada de recursos ya que no responden a las prioridades sociales.
- Falta de recursos.
- Aparatos institucionales ineficientes en la aplicación de los recursos.
- No hay sistemas de control, seguimiento y evaluación en la aplicación de los recursos.

AFECTAN EN:

- Pérdida de confianza de las comunidades.
- Incumplimiento de los objetivos del desarrollo social.

3.1.3.1.5. RUBRO DE METODOLOGIA.

PROBLEMAS.

- Falta de métodos participativos y de estructuras para lograrlo.
- No se impacta en aspectos medulares del desarrollo de la comunidad; se provoca ineficiencia y dispendio de recursos y una posición de desaprobación y rechazo del campesino frente al Estado.
- No se respetan los valores culturales, ni se potencializan los mismos en la elaboración de programas y proyectos.
- Estrategias de participación basadas en un diagnóstico equivocado de la problemática en el ámbito rural.

CAUSAS PRINCIPALES.

- Falta de instrumentación de metodologías participativas.
- No hay voluntad política para aplicarlas, a ciertos niveles institucionales.
- Coordinación inadecuada que no define responsabilidades en la promoción de la planeación participativa.

EFECTAN EN:

- No hay definición y control de los procesos de desarrollo de parte de la comunidad.
- No hay respeto a los valores culturales ni de las organizaciones sociales de la comunidad.
- El Estado tiene un diagnóstico equivocado de la problemática rural.
- Las instituciones no se basan en las organizaciones -

existentes, establecen su propio esquema operativo para la organización social.

Se mencionó como un problema general el de la corrupción y mediatización que impide el éxito de los programas.

3.1.3.2. PROBLEMAS A NIVEL COMUNIDAD.

Los problemas que se identificaron a nivel de las comunidades fueron clasificados por los participantes en los rubros de Estructurales, Organización y Participación, Actitudes y de Capacitación; por cada uno de ellos se caracterizó la problemática, las principales causas y el cómo afectan a los programas institucionales y al desarrollo de las comunidades.

Con respecto a cada rubro se señaló lo siguiente:

3.1.3.2.1. RUBRO DE ESTRUCTURALES.

PROBLEMAS.

- Marginalidad estructural (vicios).
- La estructura de poder local no permite la participación campesina.

CAUSAS PRINCIPALES.

- El modelo de desarrollo industrial implantado condiciona la subordinación del desarrollo de los grupos rurales, lo que aunado a una ausencia de mecanismos de or-

ganización y participación democrática condenan la --
 existencia de grupos marginales que a su interior re--
 producen y refuerzan a la estructura de poder local y
 regional.

AFECTAN EN:

- La falta de reconocimiento y potencialización de la --
 cultura de las comunidades.
- Ausencia de políticas de desarrollo regional integral.
- Falta de participación comunal.
- La dispersión de esfuerzos y recursos comunitarios e --
 institucionales, por lo que la marginalidad se estruc--
 tura circularmente.

3.1.3.2.2. RUBRO DE ORGANIZACION Y PARTICIPACION.

PROBLEMAS.

- Falta de información sobre responsabilidades institu--
 cionales y sobre alternativas de solución a problemas.
- Falta de participación de las mujeres.
- Inexistencia de organizaciones económicas regionales.
- Los beneficiarios del desarrollo son objeto y no sujeto
 activo de éste; al no involucrarse la comunidad en su
 desarrollo se debilita y desorganiza y pierde la con--
 fianza en su propia capacidad.
- Falta de capacidad de negociación y gestión de las co--
 munidades ante el Estado.

CAUSAS PRINCIPALES.

- Inexistencia de organizaciones autónomas y democráticas.
- Falta de capacidad de negociación y gestión ante el Estado.
- Ausencia de información de los niveles de responsabilidad institucionales y de la participación en la toma de decisiones y en la elaboración de alternativas.

AFECTAN EN:

- Los programas no dan cuenta de la problemática y hay -- pérdida de recursos.
- Se agudiza la marginación, debilitándose y desorganizándose la participación de la comunidad y la autoconfianza.

3.1.3.2.3. RUBRO DE ACTITUDES.

PROBLEMAS.

- Actitud de aceptación de paternalismo.
- Falta de interés, desconfianza de la comunidad en involucrarse en programas nuevos, por experiencias anteriores y negativas con otros programas.
- La desconfianza que existe respecto al contenido, razón y permanencia del trabajo de las instituciones.
- La apatía generada por falta de respuesta a los intentos organizativos de las comunidades.

CAUSAS PRINCIPALES.

- Los promotores desconocen técnicas adecuadas.
- Fomento de estas actitudes por la institución.
- Engaños por parte de las instituciones o sus promotores.
- No se responde a necesidades de la comunidad.
- Falta de continuidad.
- Recursos humanos que fallan.

AFECTAN EN:

- Respuesta condicionada a los programas institucionales.
- Falta de participación de la comunidad.

3.1.3.2.4. RUBRO DE CAPACITACION.

PROBLEMAS.

- Falta de experiencia y capacitación para enfrentar los programas de desarrollo, así como para su manejo apropiado.
- Falta de información para gestionar y actuar.
- Falta de capacitación para la formulación de sus propios programas de desarrollo.

CAUSAS PRINCIPALES.

- No hay un sistema de comunicación adecuado Institución-Comunidad que responda a las necesidades.
- La capacitación que se da es inadecuada e insuficiente.
- Las propias instituciones bloquean la participación en la capacitación.

AFECTAN EN:

- Los proyectos de la Institución fracasan (no son proyectos de la comunidad).
- La comunidad permanece en la situación actual.
- La falta de reconocimiento y potencialización de la cultura de las comunidades.

3.1.3.3. IMAGEN-OBJETIVO.

Los principales aspectos que se consideraron, deberían de tomarse en cuenta para lograr la participación campesina en la formulación y operación de los programas de desarrollo rural, fueron los siguientes:

- Acercamiento de los técnicos a la comunidad.
- Diálogo del técnico con la comunidad a través de asambleas generales con los dirigentes campesinos, autoridades civiles y religiosas (diagnóstico).
- Elaboración del proyecto potencial o programa conjunto de trabajo con la participación de la comunidad a través de la reunión de equipos de apoyo.
- Confrontación del programa con los recursos financieros institucionales y comunitarios.
- Fortalecimiento de la organización campesina y mejoramiento de sus condiciones de vida.
- Comunicación horizontal campesino-técnico (Institución).
- Diagnóstico participativo.

- Diseño de programa de acción conjunta,
- Implementación y evaluación participativa de los programas de acción.
- Cohesión social para la participación comunitaria (el hombre y no las cosas).
- Objetivo: definir y controlar el proceso de desarrollo integral comunitario, requisito: subordinar la oferta institucional a las necesidades de las comunidades.
- Instrumentos para el desarrollo comunitario:
 - * Capacitación para la promoción del desarrollo comunitario: co-gestión.
 - * Recursos técnicos, materiales, etc., para el desarrollo.

3.2. RESULTADOS DE TALLERES INSTITUCIONALES,

A continuación se presentan los casos de los Talleres de la Delegación Regional S.P.P., Veracruz, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y del Instituto Nacional Indigenista.

En cada caso se incluyen datos para ubicar, de manera general, el motivo del evento, los participantes y los temas de análisis, así como los resultados sobre el diagnóstico de la problemática y la Imagen-Objetivo, expuesta por los participantes del taller.

La exposición de los casos se hará en el siguiente orden:

- Delegación Regional , S.P.P. Veracruz.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Instituto Nacional Indigenista.

3.2.1. DELEGACION REGIONAL S.P.P. VERACRUZ.

La delegación Regional de la Secretaría de Programacion y Presupuesto del Estado de Veracruz, realizó en agosto de 1984 un taller con el personal técnico de dicha delegación, a fin de definir un método de trabajo para apoyar procesos de planeación participativa.

En el taller estuvieron 27 técnicos de diferentes áreas de trabajo, relacionadas con la elaboración y ejecución de programas de inversión para las comunidades rurales.

Durante el evento, se analizaron los principales problemas que enfrenta la Institución para lograr la planeación participativa y se autoevaluó el método de trabajo de los técnicos de la Delegación, en relación al proceso de planeación regional.

A continuación se presentan los resultados de dichos análisis, así como los aspectos que a juicio de este personal se deberían de considerar para la solución de la problemática.

El orden de presentación será el siguiente:

- Problemática Institucional.
- Problemática Interinstitucional.
- Problemática de la Comunidad.
- Participación de los técnicos, instituciones y comunidades en la planeación.
- Imagen-Objetivo.

La información que se presentará, es producto de la relación de este evento*.

3.2.1.1. PROBLEMATICA INSTITUCIONAL.

Los principales problemas que se enunciaron con respecto a la propia Institución son:

- No sabemos qué es planeación.
- Burocratismo que bloquea los programas.
- No hay comunicación en los departamentos técnicos.
- Falta de claridad en los objetivos y programas.
- No hay unificación de criterios.
- "Grillas internas"
- Limitaciones administrativas.
- Falta de motivación al personal.
- No hay continuidad en programas internos.
- Estructura política carente de democracia.
- Falta de metodologá uniforme.
- Verticalismo, autoritarismo y centralización.
- Ausencia de diagnósticos apegados a la realidad.
- Falta de un sistema de información confiable.
- Falta de un método común en la planeación regional y participativa, improvisación y desfasamiento.
- Poco apoyo al trabajo de campo.
- Falta de concientización de los técnicos sobre su trabajo y de la trascendencia de éste para las comunidades.

* Taller: Método de trabajo de los técnicos de la S.P.P. en apoyo a la planeación participativa. Veracruz, S.P.P.-INCA-FAO. Agosto 1984.

- Limitación de recursos humanos y financieros
- Retrasos en la asignación de recursos.
- Falta de coordinación entre unidades de la propia delegación, duplicidad de esfuerzos y desperdicio de recursos.

3.2.1.2. PROBLEMATICA INTERINSTITUCIONAL.

Los principales problemas que se enunciaron con respecto a la relación interinstitucional en el desarrollo de los programas son:

- Falta de coordinación e integración interinstitucional.
- Objetivos desarticulados de cada dependencia.
- Se impide la participación comunitaria.
- Corrupción y burocratismo excesivos en todos los niveles.
- Coordinación en papel, no en la operación.
- Conflicto Federación-Estado.
- Fallas en la programación, inadecuada distribución de recursos y duplicidad de acciones.
- Desvinculación de la planeación regional con la planeación sectorial.

3.2.1.3. PROBLEMATICA DE LA COMUNIDAD.

Los problemas que se enunciaron con respecto a las comunidades son:

- Problemas internos.
- Desconfianza a las instituciones.
- Imposición de programas y proyectos, y paternalismo.
- Niveles bajos de organización.
- Despolitización.
- No cuestionan los programas, falta de información.
- Falta de capacidad negociadora.
- Prepotencia de los técnicos ante las comunidades impidiendo su participación, autoritarismo y verticalismo.
- Poco respeto a la gestión y a las necesidades de la comunidad.
- Desconocimiento de los planes que realiza el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, impidiendo su participación real.
- Manipulación de las propuestas de la comunidad y de su vida interna.
- Cacicazgo, división interna, etc.

3.2.1.4. PARTICIPACION DE LOS TECNICOS, INSTITUCIONES Y COMUNIDADES EN LA PLANEACION.

Sobre el papel del técnico, instituciones y comunidad en el proceso de planeación se emitieron las siguientes conclusiones:

- La institución decide por todos.
- Centralización de todo el proceso.
- La comunidad es la que menos participa.

- El técnico es el que está en medio de la Institución y la comunidad.
- El técnico asume una actitud de inercia porque la Institución limita su papel crítico.
- La Institución impone, el técnico obedece y la comunidad espera.
- La comunidad es la afectada; en algunos casos beneficiada.
- La comunidad ve frenado su desarrollo.
- Planes impersonales y proceso anónimo.

3.2.1.5. IMAGEN-OBJETIVO.

Entre las ideas que se señalaron como aspectos a considerar para la solución de la problemática planteada, se enunciaron las siguientes:

- Respetar las formas organizativas de la comunidad.
- Respeto de los técnicos y las instituciones a la comunidad (lengua, cultura, tradiciones, etc.).
- Lograr el desarrollo autosostenido a través de la participación.
- Lograr que las comunidades sean autogestoras.
- La Institución debería limitarse a distribuir recursos solicitados por la comunidad.
- Que la comunidad defina su propio modelo de desarrollo.
- Que el técnico sea capaz de integrarse a la comunidad.
- Que la Institución, los técnicos y la comunidad tengan objetivos comunes.
- Buscar por consenso la conciliación de intereses.

- Que las propuestas de la comunidad se canalicen a través de foros de participación.
- Que la Institución y los técnicos proporcionen ---- el apoyo sectorial para integrar el Plan Estatal de acuerdo a las propuestas de la comunidad y a los lineamientos establecidos.

3.2.2. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

En 1984 se llevó a cabo un taller denominado "Reflexión sobre la participación de los productores y la coordinación interinstitucional en la elaboración, operación y evaluación de los proyectos productivos" en donde participaron personal técnico y algunos directivos de la Dirección de Organización de Productores del Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario del Proyecto de Organización y Capacitación para el Desarrollo Rural (INCA-FAO), dependencias de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y el FIRA.

En este taller se analizó la problemática en torno a la coordinación institucional e interinstitucional y la participación de la comunidad en el desarrollo de los proyectos productivos que ejecutan las instituciones en las comunidades rurales.

El grupo de trabajo del taller fué de 27 participantes.

Los resultados que se obtuvieron* en relación al análisis de la problemática y la visión sobre cómo deberían de fun--

 * Resultados de Evaluación , taller SARH, PER, INI, MIXES. Documento Junta Directiva, XCV Sesión Ordinaria, México, INCA-RURAL, agosto 1984.

cionar las instituciones y la comunidad para intentar resolver la problemática detectada, se presentaron en el siguiente orden:

- Problemática institucional e interinstitucional.
- Problemática sobre la participación de los productores.
- Problemas priorizados.
- Imagen-Objetivo.

3.2.2.1. PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL.

Para caracterizar la problemática institucional e interinstitucional en torno a los proyectos Productivos, se tomaron como referencia para el análisis, las etapas de formulación, ejecución y evaluación de dichos proyectos.

La problemática quedó plasmada de la siguiente manera:

3.2.2.1.1. ETAPA DE FORMULACION.

- Carencia de un cuerpo metodológico que homogenice la concepción y elementos sustanciales de un proyecto.
- Metodologías diferentes en la formulación de proyectos.
- La coordinación institucional en la operación de proyectos productivos es deficiente.
- Para que en los proyectos del núcleo incida la participación coordinada de las Instituciones, requieren observar un cierto grado de importancia.
- Delimitación de funciones técnico-administrativas para

la aplicación y financiamiento del proyecto.

- Distintas concepciones de las Instituciones para formular proyectos.
- Falta de comunicación.
- Falta de coordinación institucional para la identificación de proyectos con participación campesina.
- No hay disciplina para elaborar proyectos tomando en cuenta la problemática particular del núcleo y se procede con recetas generales en áreas temporales, sobre todo.
- Aceptación parcial por cada Institución.
- Las distintas prioridades de las Instituciones dificultan la programación.
- Que la participación de las Instituciones se comprometa con la demanda de la problemática detectada precisamente en el núcleo y con los productos.

3.2.2.1.2. ETAPA DE EJECUCION.

- Duplicidad de funciones al momento de ejecutar las acciones por parte de las Instituciones.
- La concepción Institucional, generalmente no es eficaz en lo que a cumplimiento de compromisos se refiere.
- Apoyo nulo.
- Crédito insuficiente para su desarrollo - ¿A quién recurrir para su cumplimiento?.

- Desconocimiento de los programas de las otras Instituciones que laboran en la misma región.
- Concurrencia inoportuna para la ejecución de la parte de su competencia.

3.2.2.1.3. ETAPA DE EVALUACION.

- No hay un seguimiento.
- En la fase de evaluación el problema consiste en que la misma la realiza una sola de las dependencias participantes y no se conoce por los demás para corregir fallas.
- Falta unificación de criterios para la evaluación de tipo social.

3.2.2.2. PROBLEMATICA SOBRE LA PARTICIPACION DE LOS PRODUCTORES.

Con respecto a la participación de los productores en las etapas de formulación, ejecución y evaluación de los proyectos productivos, se enunciaron los siguientes problemas:

3.2.2.2.1. ETAPA DE FORMULACION.

- Limitada participación de los productores para la formulación de sus proyectos productivos.
- Falta de capacitación de los productores para la formulación.
- Participación parcial, o no hay participación global de los productores al no responder los proyec-

tos a sus intereses.

- Insuficiencia de mecanismos que permitan una participación real.
- Falta de comprensión y de confianza.
- Nula participación de los productores en la selección y formulación de los proyectos que ellos operan.
- Al proyecto sencillamente elaborado por el productor, no se le dá importancia.
- Cómo recurrir a los insumos o crédito por falta de garantía.
- Infraestructura Institucional.
- Tratarlos como objetos.
- Falta de un diagnóstico de necesidades, cuidadoso.
- Se prioriza la visión institucional de la problemática rural sobre la percepción de los mismos productores.
- Falta de participación organizada de los productores en todas las etapas del proyecto.
- Falta de divulgación para el nivel, sobre la importancia del instrumento que representa parte del -- quéhacer productivo.

3.2.2.2.2. ETAPA DE EJECUCION.

- Dificultad en la gestión ante las Instituciones.
- La participación de los productores no puede ser efectiva cuando no se conoce adecuadamente el proyecto.

- La falta de solidez en la organización crea problemas en la ejecución de los proyectos.

3.2.2.2.3. ETAPA DE EVALUACION.

- Participación limitada o nula de los productores en la evaluación de los programas.
- Falta de capacitación para proyectos de inversión.
- La evaluación no es conocida por los productores, impidiéndoles participar.

3.2.2.3. PROBLEMAS PRIORIZADOS.

El grupo que participó en el taller seleccionó de -- los problemas enunciados, un conjunto de los que a su juicio representaban los más importantes a atender.

Sobre estos problemas se profundizó en detectar las causas, que se considera, los provocan.

Los problemas seleccionados, en cada etapa del desarrollo de los proyectos productivos, fueron los siguientes:

Con respecto a los Problemas Institucionales e Inter institucionales, se seleccionaron:

ETAPA DE FORMULACION.

Problema:

- Carencia de un cuerpo metodológico que homogenice la concepción y elementos sustanciales de un proyecto.

Causas:

- Cada institución de acuerdo a sus intereses y atribuciones quiere imponer su metodología, diluyendo esfuerzos para lograr una verdadera transformación del sector.

Problema:

- Se prioriza la visión institucional de la problemática rural sobre la percepción de los productores.

Causas:

- No hay procedimientos e instrumentos para concertar las prioridades nacionales con las de los productores.
- Las políticas y proyectos del sector se politizan, no se racionalizan; no se busca desarrollar proyectos integrales que respondan a los intereses de los productores.
- No hay métodos para llegar en forma coordinada para fomentar la participación de los productores en sus proyectos productivos, los cuales deberían ser los vértices de la coordinación interinstitucional.

ETAPA DE EJECUCION.

Problema:

- Duplicidad de funciones al momento de ejecutar las acciones por parte de las instituciones.

Causas:

- No están claramente definidas las atribuciones le-

gales de cada dependencia que incide en el sector.

- No existe ubicación común sobre el significado del -- proyecto productivo dentro de los procesos de las organizaciones y los proyectos de desarrollo regional.
- Falta de formación de los cuadros técnicos, directivos y administrativos en la materia.
- Limitada comunicación de las instituciones para analizar conjuntamente los problemas, además de la baja -- participación de los productores.

Problema:

- La falta de solidez de la organización crea problemas en la ejecución de los proyectos.

Causas:

- Falta de participación democrática de los productores en la formación y ubicación de sus cuadros directivos y especializados.
- Falta de proyectos productivos de calidad que fortalezcan verdaderamente a las organizaciones.
- Insuficiencia en la capacitación de los cuadros e --- instancias campesinas y su especialización.
- Excesivo condicionamiento e intervención por parte de las instituciones sobre las organizaciones e instancias de representación.

ETAPA DE EVALUACION.

Problema:

- En la fase de evaluación el problema consiste en - que la misma la realiza una de las dependencias -- participantes y no se conoce por las demás para corregir fallas.

Causas:

- Interés unilateral por parte de la dependencia que apoya financieramente el proyecto.
- La evaluación que hacen las instituciones es de carácter exclusivamente económico-financiero.

Problema:

- Participación limitada de productores en cumpli--- miento de metas.

Causas:

- Desvinculación del proyecto al proceso productivo- organizativo del núcleo.
- Desconocimiento de las metodologías e instrumentos que utilizan las instituciones.

3.2.2.4. IMAGEN-OBJETIVO.

Se señalaron como aspectos que se deberían tomar en cuenta para resolver los problemas identificados:

- Coordinación en distintos niveles.
- Esquemas programáticos comunes.
- Obtener compromisos regionales.

- Todos sobre la misma palanca.
- La acción coordinada llega al núcleo, mediante un método común.
- El punto de apoyo es la organización.
- Las instituciones actúan en conjunto.
- El proceso organizativo que va al desarrollo es - impulsado por los proyectos productivos.
- Las Instituciones dan los apoyos de acuerdo a como le corresponden y a las necesidades del núcleo.
- Respeto de las Instituciones a las organizaciones.
- El conductor es la organización.
- De parte del desarrollo rural, como premisa, con - participación responsable de las instituciones.
- Reciprocidad entre las instituciones y las organi- zaciones con una participación organizada y con--- ciente de la comunidad.
- Concertación de proyectos.
- La evaluación involucra a los campesinos e Institu- ciones.
- Evaluación integral y conjunta.

3.2.3.- INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

En Mayo de 1984 se realizó un taller con funciona- rios directivos de las áreas de Investigación, Desarro llo, Economía, Programación, Capacitación, Etnodesarro llo y Organización del Instituto Nacional Indigenista (I.N.I.), y el Director Nacional del Proyecto de Orga-

nización y Capacitación para el Desarrollo Rural -----
(INCA - FAO).

El evento tuvo como finalidad, a la vez que conocer el método del taller, analizar la problemática del I.N.I. y plantear una propuesta de trabajo con el PRODER.

El taller contó con 14 participantes y el cuestionamiento de análisis para el trabajo del grupo fue: identificar los problemas que se enfrentan en el I.N.I. sobre organización y participación de los indígenas en los programas y proyectos del Instituto y coordinación institucional.

Los resultados del evento* se expondrán en el siguiente orden:

- Problemática Institucional.
- Problemática sobre Organización y Participación Indígena.
- Problema Priorizado.

Cabe señalar que en la relatoría de este taller, se hace una observación en el sentido de que por las limitaciones del tiempo destinado al taller (un día de trabajo), fué imposible profundizar en los temas tratados, pero sí se detectaron los puntos de vistas discordantes en las líneas de trabajo del Instituto.

* Resultados de Evaluación: Taller S.A.R.H., P.E.R., I.N.I. Mixes. Documento Junta Directiva XCV. Sesión Ordinaria. - México, INCA - RURAL, Agosto 1984.

En el caso de la Imagen-Objetivo no se pudo precisar por falta de información en la relatoría del evento.

3.2.3.1. PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL.

Sobre este aspecto se enunciaron como problemas:

- Ausencia de integralidad en el diseño y operación de los proyectos por parte de los diferentes niveles del I.N.I.
- Unificación deficiente de las políticas, y su manejo para reproducción hacia el interior y exterior. (Políticas del Instituto).
- La concepción unidimensional que los técnicos y funcionarios tienen de su trabajo.
- Falta de presentar programas con proyectos integrados tendientes a resolver las necesidades de las comunidades.
- Las diferentes áreas no enfrentan objetivos comunes.
- Falta de reconocimiento al I.N.I. como jefatura de sector en el medio indígena y definición de las funciones de las diferentes instancias que trabajan con estos aspectos.
- Falta de apoyos técnicos al personal.

3.2.3.2. PROBLEMÁTICA SOBRE ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN INDÍGENA.

En este rubro se enunciaron como problemas:

- Problemas de intereses económicos y sociales.

- División del grupo por el aparcamiento de tierras y su legalización.
- Atomización.
- Falta de claridad en la metodología de interrelación I.N.I. y Comunidad.
- Ausencia de programas de desarrollo propio que les dé cohesión a sus organizaciones.
- Inexistencia de organización regional en la mayoría de las comunidades indígenas.
- No hay control de su proceso productivo.
- La dispersión y multiplicidad de grupos y comunidades y sus variados niveles actuales de solidaridad y organización interna.
- Falta que los técnicos del I.N.I. puedan adentrarse en las comunidades para detectar la problemática de fondo de las comunidades.

3.2.3.3. PROBLEMA PRIORIZADO.

Los integrantes del taller seleccionaron como problema más importante a analizar, el siguiente:

- La concepción unidimensional que funcionarios y técnicos tienen de su trabajo.

En torno a este problema expresaron la forma en que se manifiestan sus causas y sus consecuencias; se dijo lo siguiente:

MANIFESTACION.

- Planeación parcializada.
- El técnico de los Centros Coordinadores Indi-

genas elabora programas ajenos al planteamiento y problemática de las comunidades, tan sólo pensando en su área de competencia.

- Método de trabajo parcializado, individualista; feudos de áreas de trabajo, competencia y celo en proyectos.
- Concepción simplista del proceso de desarrollo de las comunidades.
- La acción de los técnicos y funcionarios no responde a los intereses de las comunidades, sólo a grupos de acuerdo a la concepción individualista del trabajo.
- Atomización de acciones.
- Aprovechamiento no racional de los recursos.
- No compromiso de las comunidades.

CAUSAS:

- Ausencia de instancias de discusión y planeación global al interior de los Centros Coordinadores Indígenas y con las comunidades y organizaciones.
- La formación académica especializada.
- Falta de una definición sobre la política global del Instituto.
- Falta de capacitación del personal del Instituto para el desarrollo.
- Falta de condiciones de organización y motivación óptimas para la realización de actividades.

- Programación inmediatista.
- Dispersión de recursos y ausencia del efecto multiplicador.
- Reproduce: Apatía a la organización, incredulidad en las acciones del I.N.I., desorganización interna y regional de las comunidades.
- Falta de respuesta a la problemática indígena, refuerzo a las estructuras de dominación.
- Fragmentación de acciones, duplicidad, competencia, falta de solidaridad.
- No se logra apoyar la transformación de las condiciones de vida de las comunidades, ni justifica el I.N.I. su existencia.

3.3. CONCLUSIONES.

Puesto que al analizar los resultados de los talleres institucionales e interinstitucionales, se observó una similitud en cuanto a los planteamientos expresados de problemática e Imagen Objetivo, fué posible generalizar las siguientes conclusiones:

- En primer término, encontramos que las opiniones vertidas en los casos presentados (talleres interinstitucionales y talleres institucionales) coinciden en presentar una serie de problemas similares en relación a los Programas de Desarrollo Rural. Esto es significativo en cuanto que en dichos talleres parti

ciparon distintos niveles de funcionarios y técnicos de diversas dependencias públicas relacionadas con el sector rural y que laboran en diferentes regiones del país, lo cual implica una generalidad en cuanto a la problemática.

- Entre los problemas relevantes se encuentran, a nivel institucional e interinstitucional, los de la planeación de los Programas de Desarrollo Rural. En este sentido se deriva de lo expuesto en los talleres, que:
- Cada institución se avoca a operar los programas y servicios que le competen por su especialidad, en el medio rural, sin procurar la coordinación entre sí para llevar a cabo proyectos comunes de Desarrollo Rural, ésto dá lugar a la duplicidad de esfuerzos, recursos y, generalmente, provocan el celo institucional y disputas por la clientela que pretende allegarse en las comunidades, con cada programa para justificar sus acciones y presupuestos.
- Aunado a lo anterior, a nivel interno de las instituciones, se desconocen las propuestas, los recursos y las acciones de los programas que las propias instituciones manejan, lo cual dá lugar a la descoordinación y sus efectos en las áreas de trabajo de la dependencia que se trate.
- Otro aspecto que se menciona es la carencia de criterios, métodos de trabajo comunes entre las institucio

nes para llevar a cabo sus acciones en campo. Cada dependencia usa sus propios métodos para implantar sus programas en las comunidades, aunque puedan ser contradictorias entre sí.

- La implantación de programas, con formas verticales de actuación, paternalismo, imposición y sin tomar en cuenta a las comunidades en la decisión de los Programas al medio rural, son las formas comunes que caracterizan la actuación de las instituciones responsables del desarrollo rural.
- Como respuesta a estas formas, las comunidades muestran apatía, desinterés por los programas institucionales, los cuales no logran los resultados que formalmente se enuncian sobre Desarrollo Rural, y cada vez es mayor el rechazo de las comunidades hacia las dependencias de Gobierno y el fracaso de los programas.
- En lo que respecta a los resultados sobre la problemática que enfrentan las comunidades para participar en los programas oficiales, en la mayoría de los talleres se coincide en mencionar el cacicazgo y dominio de las estructuras de Poder Regional, la desorganización, la carencia de recursos económicos y técnicos.
- Cabe anotar que fué más extensa la detección de problemas a nivel institucional que de las comunidades, lo cual, en muchos casos, se observó que por el tipo de trabajo efectuado por las instituciones se desco-

noce la dinámica interna de las comunidades rurales.

- Lo anterior lo podemos relacionar con otro aspecto -- que fué reiterativo. en los talleres, en relación a que los diagnósticos del medio rural son producto de gabinete, y equivocados ya que no plasman la problemática real que enfrentan las comunidades.

- "La Institución impone, el técnico obedece, la comunidad espera". Esta frase enunciada por los técnicos de campo en uno de los talleres, expresa el sentido actual del desarrollo rural.

- Sin embargo, en cuanto a la Imagen Objetivo, en todos los talleres analizados, se enuncian ideas y conceptos de privilegiar la participación campesina en los Programas de Desarrollo, se vierten procedimientos para revertir la forma de actuación que prevalece en las dependencias de Gobierno en el Medio Rural. En general se parte de considerar que en la planeación de los programas deben involucrarse las comunidades y -- ser ellas las que detecten y analicen su problemática, concertando recursos y programas con las instituciones. La operación y evaluación de los programas debe hacerse en forma conjunta, técnicos y comunidad.

- Una cuestión importante que se observó en el planteamiento de la Imagen Objetivo es que si bien los técnicos y funcionarios reconocen un "deber ser" basado en la planeación de los programas a partir de decisiones

de las comunidades, ellos mismos, no han podido revertir el proceso de imposición de programas, la dinámica institucional rebasa sus iniciativas y se concreta a obedecer el sistema de decisión impuesto.

- Se reconoce que actualmente no se puede hablar de una planeación participativa entre Gobierno y comunidad rural y que en la determinación de los programas han predominado los intereses políticos particulares de funcionarios gubernamentales, lo cual ha impedido darle una orientación democrática a los programas rurales. El autoritarismo, la verticalidad y la imposición, trasciende la labor del técnico y la disposición que éste pueda tener para impulsar la planeación de las comunidades rurales ya que una labor de este tipo puede repercutir en medidas coercitivas hacia su trabajo.

CAPITULO 4.- CONCLUSIONES GENERALES:

En respuesta al propósito del presente trabajo enunciado en términos de: Determinar la orientación que actualmente prevalece en la ejecución de los programas de desarrollo rural, en lo relativo a la incorporación de la participa- ción campesina en la definición, operación y evaluación de estos programas, para detectar el impacto y repercusio- nes de las políticas sobre participación campesina en el desarrollo rural, se observaron los siguientes resultados:

Desarrollo Rural y Participación Campesina.

La estrategia de Desarrollo Rural surge como propuesta de gobierno en atención al sector rural a partir de la déca da de los setenta, y ha prevalecido vigente durante los tres últimos períodos de gobierno, correspondientes a Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid.

Esta estrategia pretende dar respuesta a la crisis productiva, social y política del sector rural, de los años senta , originada principalmente por el papel asignado a la agricultura en el proyecto de industrialización del país -- propugnado por los gobiernos post-Cardenistas.

Al Sector Agropecuario se le había condicionado a sustentar el desarrollo industrial, vía la transferencia de -- excedentes de la actividad agrícola a la industria, aportando mano de obra barata, alimentos, materia prima y generando divisas para la exportación de bienes de capital.

Las áreas agrícolas con mayor potencial productivo se vieron apoyadas con recursos de la inversión pública y pri-

vada, rezagando al grueso de productores de escasos recursos dedicados a los productos básicos para la alimentación.

Se consideró que con las ganancias obtenidas en los mercados internacionales con la venta de productos agropecuarios de alto precio, se podrían comprar "granos baratos". -- Desde luego que éste modelo se favorecía por las condiciones existentes en el mercado internacional, del cual se fué creando una dependencia cada vez mayor, lo que viene a significar posteriormente un factor que va a condicionar la crisis agrícola.

Así, en 1965, se comienzan a resquebrajar las condiciones favorables del mercado internacional, afectando a los -- productos de exportación, ésto aunado al deterioro de la agricultura tradicional de granos para la alimentación, condicionaron bajas importantes de la producción y el país se ve en la necesidad de comprar volúmenes considerables de productos agropecuarios para satisfacer las necesidades del mercado interno.

La crisis vá más allá de ser productiva, dado el empobrecimiento de casi 3 millones de pequeños productores, principalmente de áreas ejidales y comunales que venían manifestando su inconformidad y acrecentando los movimientos campesinos, poniendo en riesgo la legitimidad del sistema político.

Ante esta presión económica y política, el Gobierno planteará una nueva relación del Estado con los campesinos, argumentando la prioridad para el país de ser autosuficiente en granos para la alimentación y una alianza con los productores de básicos. Es así que se fundamenta una estrategia de Desarrollo Rural.

Como uno de los aspectos centrales de esta estrategia se ha señalado, la incorporación de la participación campesina en las decisiones de los programas de Gobierno hacia el sector rural y la readecuación del aparato institucional para canalizar recursos a la población rural. Durante tres sexenios los planes y programas de Gobierno han reiterado estos aspectos como políticas de desarrollo rural.

Así podemos ver que durante el sexenio de Luis Echeverría se modifican e incluyen preceptos en la legislación agraria; se instrumentan los Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER); se elabora un Plan Maestro para la Organización y Capacitación Campesina, una Guía para el Promotor Rural, con el fin de orientar los programas de desarrollo rural, enfatizando los aspectos de participación campesina, la planeación desde los núcleos agrarios y su vinculación con la planeación nacional. En este sexenio se conciben las principales orientaciones sobre desarrollo rural y participación campesina, en los sexenios posteriores, algunos aspectos se enriquecerán, pero también algunas orientaciones se dejarán a un lado.

Durante el sexenio de López Portillo, observamos que en los planteamientos del Sistema Alimentario Mexicano, uno de los programas más importantes del régimen, se reiteran los aspectos de la participación campesina en los Programas de Gobierno y se enuncian estrategias para fortalecer las organizaciones campesinas en su capacidad de negociación frente al Estado.

En el sexenio actual de Miguel de la Madrid, el Programa

Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) y el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), también mencionan la incorporación de los productores en la toma de decisiones, reforzándose este aspecto en el marco de política gubernamental que se propugna como Sistema de Planificación Democrática.

PRACTICA INSTITUCIONAL Y PARTICIPACION CAMPESINA

Sin embargo, en su orientación práctica, las instituciones encargadas de llevar a cabo los programas de desarrollo rural han circunscrito la participación campesina a la aceptación de programas y recursos plenamente definidos en el marco institucional e implantados en las comunidades rurales.

A través de los resultados de la presente investigación, hemos podido confirmar, por la opinión de funcionarios y técnicos encargados del desarrollo de los programas al medio rural, que en la actualidad la prevalencia de esta orientación denominada en el ámbito institucional paternalismo o verticalismo burocrático, ha venido originando una serie de problemas que repercuten en la consecución de los planteamientos del desarrollo rural.

Entre los problemas más relevantes se señalan: Con respecto al ámbito institucional, la descoordinación de acciones entre las diversas dependencias encargadas del desarrollo rural, la duplicidad de acciones, la heterogeneidad en los criterios, orientaciones y métodos de trabajo para llevar a cabo los programas y la falta de continuidad en los mismos, la carencia de una visión conjunta sobre la problemática rural y el diagnóstico erróneo que se tiene so-

bre la realidad rural.

Entre las causas más importantes que provocan esta situación, se enuncian: La forma actual de planear y ejecutar los programas que se caracteriza, en general, por --- priorizar los aspectos políticos sobre los técnicos, la nula participación de los beneficiarios de los programas en la definición de los mismos, las formas personalistas e individuales de cada Institución para definir sus acciones y justificar sus presupuestos que dá lugar al "celo institucional" por conservar sus "feudos" de trabajo y espacios de poder, así como el continuo cambio de funcionarios y directrices para llevar a cabo los programas al medio rural.

Con respecto a las comunidades rurales, se señalan como problemas: la carencia de recursos económicos y técnicos, el deficiente apoyo institucional que reciben, la falta de organización, de información y la escasa participación por el condicionamiento al que se les ha relegado por parte del aparato gubernamental.

Además, la subordinación de los campesinos a las estructuras de poder regional, de las cuales generalmente las instituciones forman parte, favoreciendo a determinados grupos de intereses.

Ante esta problemática, cada vez es mayor el fracaso de los programas al medio rural; las comunidades se manifiestan incrédulas, apáticas y renuentes a los proyectos que llevan las instituciones, con el deterioro de la relación entre Gobierno y productores.

En opinión de los funcionarios y técnicos que partici-

paron en los talleres, la problemática es crítica, por lo tanto se requiere reorientar en la práctica el papel de las instituciones, para hacer efectiva la participación campesina. Como imagen ideal del desarrollo rural se plantea que:

La planeación de los programas debería partir de que las propias comunidades definan sus proyectos, en base al análisis de sus problemas y alternativas, la identificación de objetivos comunes y la definición de acciones para resolver su problemática, tanto productiva como social.

En este sentido, las instituciones ofrecerían sus apoyos y servicios para el desarrollo de los programas comunitarios, condicionando la oferta institucional a las necesidades prioritarias definidas por las comunidades.

Una Orientación Alternativa.

Hacer congruentes las declaraciones de política oficial, en lo referente a la participación campesina en los programas para el desarrollo rural, es una orientación -- que ha estado presente desde los inicios del desarrollo rural.

Esta orientación denominada participativa, se ha venido planteando, instrumentando y experimentando, en algunos casos, por técnicos del propio aparato institucional.

Sus principales aportes se han centrado en elaborar y probar métodos de trabajo Institución-Comunidades, basados en la práctica de la participación de las comunidades en la planeación de sus programas.

La capacitación ha sido uno de los principales medios

para hacer llegar estas alternativas de formas de trabajo a los técnicos y campesinos.

Se parte de asumir la participación como una práctica común que requiere de actitudes y conocimientos para desarrollarla en la colectividad; y de que los procesos de -- planeación participativa, no pueden darse por decreto, sino que requieren de un proceso de educación permanente en la práctica de participación.

Por otro lado, en el medio rural, no se puede esperar participación y organización de los campesinos, cuando los que la promueven institucionalmente, los técnicos, como -- último eslabón del aparato institucional en campo, no se les toma en cuenta en la determinación de las acciones y orientaciones de los programas, ya que se definen en los niveles directivos.

En uno de los talleres que se presentaron los técnicos refieren que el problema de la no participación, compete desde la propia formación académica o profesional, -- la educación recibida, que implica pasividad y falta de -- compromiso con los problemas sociales.

La orientación participativa en no pocas ocasiones ha sido objeto de la censura y rechazo del propio aparato -- institucional ya que se incide en su mecánica de trabajo tradicional y en sus intereses creados, políticos y económicos, en el medio rural.

Aunque se observa que actualmente existe interés por estas propuestas y algunos funcionarios y técnicos se prestan a conocer nuevas formas de trabajo. Este es el caso de la -- experiencia de los talleres institucionales que se lleva

ron a cabo con el Método de Capacitación para la Planeación Participativa, que se presentó como sustento metodológico de los resultados de esta investigación; sin embargo son experiencias que hasta el momento se circunscriben a casos particulares.

Los talleres institucionales, como forma de trabajo, considero, en base a mi experiencia personal, podrían representar una opción inmediata para empezar a orientar formas participativas de actuación institucional, ya que en un espacio de reflexión y análisis conjunto en el que se promueven las actitudes favorables al intercambio de experiencias y organización del trabajo, toma de acuerdos y consenso, elementos acordes con una planeación participativa.

Como forma de trabajo, el taller, resulto novedoso para los participantes acostumbrados a trabajar de manera aislada e individual, y en opinión generalizada, una manera de iniciar un trabajo participativo desde los niveles institucionales, para ser congruente con la promoción de la participación en las comunidades rurales.

Considero que una orientación participativa en el medio rural tendría amplias repercusiones, no sólo en el propio medio, sino que también favorecería a la búsqueda de canales de concertación democrática entre el Gobierno y los sectores sociales para impulsar el desarrollo del país; en este sentido cabe abordar las siguientes cuestiones:

Las experiencias que derivan del intento de abordar el-

trabajo con las comunidades rurales conforme a la aplicación de métodos participativos, desde la perspectiva institucional, conduce necesariamente a reflexionar sobre -- los siguientes aspectos:

Impulsar la participación campesina para la toma de decisiones sobre los programas gubernamentales en el medio rural, no sólo se circunscribe a encontrar procedimientos o métodos adecuados para tal efecto, ya que los ha habido y se han llevado a la práctica, conformando una gran experiencia y sobre todo demostrando el potencial organizativo de las comunidades rurales y la disposición que pueden tener los técnicos del mismo aparato para ubicar su papel en los procesos organizativos de los propios campesinos.

La cuestión es más compleja en cuanto está directamente relacionada con el papel que ha jugado el Estado en el desarrollo del sector agrario, no sólo como un mediador - político para permitir la coexistencia en el agro, de un sector privado y otro ejidal y comunal, sino también como uno de los principales agentes económicos.

En este sentido, es importante considerar que, si bien el Estado a partir de la década de los 70' se ve presionado a replantear su política agraria sobre todo en lo -- que respecta al papel de ejido y la comunidad en el desarrollo del sector agrario y el país, éste no se ha visto acompañado de una decidida política gubernamental para -- orientar la actuación de su aparato y mecanismos de relación con los campesinos.

Debido fundamentalmente a que, desde su origen, el proyecto agrario del Estado, en su orientación general, ha .

concedido un apoyo a la expansión del capital privado en el agro, se ha favorecido la creación de una burguesía rural que coludida con los propios aparatos de Estado, se han convertido en los principales agentes que subordinan la actividad económica de las mayorías campesinas.

El propugnar por una relación distinta entre Estado y Campesinos, necesariamente implica una negociación de los espacios de poder económico y político en donde los mismos aparatos de Estado tendrían que ceder para permitir el ascenso de la expresión campesina, para que éstos fortalezcan su capacidad de negociación ante las estructuras regionales de poder, lo cual trasciende de las declaraciones de políticas gubernamentales favorables hacia el sector campesino, al terreno de la reestructuración de fuerzas en el agro.

Otro aspecto de la cuestión que resulta relevante en la actuación del Estado y que ha permeado también a sus aparatos, es el matiz que se introduce en el proyecto agrario gubernamental de la década de los treinta, en el sentido de fundamentar el desarrollo del agro sobre la agricultura campesina ejidal con un papel no menos importante al de la agricultura privada. Para lo cual se instrumentó una decidida política de alianza con los grupos campesinos, que demostraron otro tipo de posibilidades de legitimar el Estado.

A más de 50 años del agrarismo oficial, se han entremezclado los enfoques de política gubernamental, sobre las cuales subyacen grandes contradicciones y confronta-

ciones que han llevado a un deterioro de la burocracia agraria y a una incapacidad para dar respuesta a la problemática del agro y, lo que es más, a la pérdida de legitimidad del Estado ante los grupos campesinos.

Esta circunstancia ha llevado a implicar cuestionamientos al sistema político, ya que éste se ha sustentado en el corporativismo y control de los diversos sectores de la población, argumentando dar respuesta a sus intereses y de ser los legítimos promotores del orden social.

Así el abrir los cauces a la participación de la población no deja de representar un riesgo, puesto que daría lugar al surgimiento de planteamientos económicos y políticos de la propia población a los cuales tal vez no se esté dispuesto por parte del aparato de gobierno a dar respuesta, ya que afrontarlos necesariamente conllevaría a una recomposición de fuerzas al interior de la sociedad.

En el caso de los campesinos, su participación y organización sólo podrá influir en las decisiones del Gobierno en la medida en que ellos mismos se constituyan en un frente común en base a su propio proyecto agrario, que dé respuesta a sus necesidades e intereses con autonomía del Estado.

Para esto, las organizaciones campesinas tendrían que replantear su relación actual con los aparatos de Estado a partir de su experiencia de relación con ellos, en lo cual cabe la posibilidad de que utilicen aquellos instrumentos y técnicas que en determinados momentos se han visto impulsados a través del mismo Estado (por ejemplo: el

método de Planeación Participativa), en la perspectiva de crear procesos organizativos democráticos que le den solidez y fuerza a sus organizaciones para romper con la dinámica que se les ha impuesto y establecer nuevos parámetros de negociación en el agro.

La década actual, seguirá planteando para el Estado - el reto de dar respuesta a las legítimas demandas de los campesinos, lo cual le obliga cada vez más a definir una reorientación de su papel en el agro, en función de compartir sus espacios de poder. En este sentido la consolidación que las organizaciones campesinas alcancen a tener como fuerza real, con independencia económica y política, estará condicionada a su claridad y participación para defender su propio proyecto agrario en beneficio de sus intereses.

Finalmente, considero que los testimonios que se presentan en el estudio orientan hacia una temática de investigación muy importante de rescatar por los interesados y comprometidos con el impulso de formas democráticas de desarrollo en el país.

BIBLIOGRAFIA

BANRURAL. Ley General de Crédito Rural. (2°Ed.)

México, Depto. de divulgación Banrural, 1978.

Bartra, Armando. Notas sobre la cuestión campesina (México 1970-

1976). México, Edit. Macehual, 1979.

Brigada PIDER-SRA, Programa Sur de Nayarit. Una experiencia so-

bre organización campesina en la zona sur de Nayarit. México, inédito, 1974.

CEPAL. Economía campesina y agricultura empresarial (tipología -

de productores del agro mexicano). México, Edit. Siglo XXI, -
1982.

Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. La Re-

forma Agraria y el Desarrollo Rural en México, 1965-1975, In-
forme de México. Italia, FAO, 1979.

Cordera, Rolando. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. -

México. El Trimestre Económico. Edit. F.C.E., 1985.

Córdova, Arnoldo. La Formación del Poder Político en México. Mé-

xico, Serie Popular, Edit. ERA, 1978.

Coordinación General del Sistema Alimentario Mexicano. Guión del

Sistema alimentario, objetivos. México. Documento Sistema ---
Alimentario Mexicano, 1982.

-----Estrategia y políticas de organización y capacitación cam
pesina. Documento preliminar. México, Documento SAM, 1981.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Plan Maestro de
Organización Y Capacitación Campesina. México, DAAC. 1974.

Dirección General de Organizaciones de Productores Agrícolas y -
Forestales de la SARH. Programa Nacional Para la Organización
y Capacitación de los Productores Rurales, 1980. México, SARH.
 1980.

Esteva, Gustavo. La Batalla en el México Rural. México, Edit. Si
glo XXI, 1980.

-----" Prospectiva de la Problemática Rural en México" en Re--
vista del México Agrario, año XII; No. 2. México, Confedera--
 ción Nacional Campesina, abril-junio, 1979. pp. 21-93.

Gordillo, Gustavo. "Pasado y Presente del Movimiento Campesino -
en México" en Cuadernos Políticos, No. 23, México, Edit. ERA,
 enero-marzo, 1980 pp. 74-88.

Guerrero, Francisco Javier. "La colectivización capitalista del-
campo y otros límites del Reformismo", en Cuadernos Políticos.
 No. 3. México, Edit. ERA, enero-marzo, 1975. pp. 70-81.

Gutelman, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México. México, Colección Problemas de México, Edit. ERA, 1974.

Hamilton, Nora. México Los límites de la Autonomía del Estado. - México. Colec. Problemas de México, Edit. ERA, 1983.

Huizer, Guerrit. La Lucha Campesina en México. México, Edit. Centro de Investigaciones Agrarias, 1970.

Instituto Nacional de Capacitación al Sector Agropecuario. "Dinámica de la Organización Campesina y sus Determinantes Socio-económicas" en Boletín de Investigación, No. 3. México, Instituto Nacional de Capacitación al Sector Agropecuario, A.C., - 1984.

-----Avance de la Investigación, programas, metodologías y recursos para la Capacitación del Sector Agropecuario y Forestal que realizan las instituciones del Gobierno Federal. México, INCA-RURAL. 1983.

-----Programa Interinstitucional de Organización y Capacitación en apoyo a la producción y comercialización de los núcleos rurales. (SARH, SRA, BANRURAL-INCA-RURAL. Curso de Formación de Instructores). México, INCA-RURAL, s/f.

Luiselli Fernández, Cassio. Agricultura y Alimentación , premisas de una nueva estrategia" en Revista de México Agrario, -- año XII. No. 2. México, Confederación Nacional Campesina, ---

abril-mayo, 1979. pp. 107-148.

-----y Jaime Mariscal. "La Crisis agrícola a partir de 1965" --
en Revista México Agrario, año XI, No. 1, México, Confedera---
ción Nacional Campesina, enero-marzo. 1978. pp. 67-68.

Miller J. Eric. Desarrollo Integral del Medio Rural. México, ---
Edit. Fondo de Cultura Económica, 1976.

Montes de Oca, Rosa Elena. "La cuestión agraria y el movimiento -
campesino: 1970-1976" en Cuadernos Políticos, No. 14. México,-
Edit. ERA, octubre-diciembre, 1977. pp. 57-71.

Navarrete, Ifigenia (compil.) Bienestar Campesino y desarrollo --
económico. México, Edit. F.C.E., 1971.

Oficina de Asesores del C. Presidente, Sistema Alimentario Mexica
no. "Primer Planteamiento de metas de consumo y estrategia de-
producción de alimentos básicos para 1980-1982" (Primera par--
te). Periódico El Día, México 24 de marzo, 1980. Sección Testi
monios y Documentos, pp. 22.

Ortega Blake, Arturo. (compil.) Planeación, la opción del cambio.-
México. Edit. Edicol, 1984.

Padua Jorge, Alain Vanneph (compil). Podar local, poder regional.
México, El Colegio de México, CEMCA, 1986.

Proyecto de Capacitación y Organización para el Desarrollo Rural.

Relatoría. Taller de Planeación Participativa de Zacatecas. In forme de una experiencia y sus resultados. México, INCA-FAO, - 1985, inédito.

-----Taller sobre Metodología para la Planeación Participativa, COPLADE-PUEBLA, Relatoría, México 1985, inédito.

-----Taller Criterios Metodológicos para la Planeación Participativa en la Comunidades Rurales, Relatoría, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural, 1984, inédito.

-----Taller Método de Trabajo de los Técnicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Delegación Veracruz, Relatoría. México, S.P.P.-INCA-FAO, 1984, inédito.

-----Documento, Junta Directiva, XCV Sesión Ordinaria, INCA-RURAL. Resultados de Evaluación, Talleres SARH, PER, INI, ---- Mixes. México, 1984, inédito.

-----Taller Reflexión sobre la Participación de los productores y la Coordinación Interinstitucional en la elaboración, operación y evaluación de los Proyectos Productivos (Funcionarios de la Dirección General de Organización de Productores). Relatoría. México, 1982, inédito.

Partido Revolucionario Institucional, Plan Básico de Gobierno. --

México, PRI, 1975.

Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Desarrollo Rural --
Integral. 1985-1988. México. Talleres Gráficos SARH, 1985.

-----Ley Federal de Reforma Agraria.
México, Edit. Futura, 1980.

-----Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. México. -----
P.E.F. s/f.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Programa Nacio-
nal Agropecuario y Forestal. México, SARH. 1979.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Pla-
neación Democrática. Principios de Organización. México, SPP,-
1984.

-----Programa Integral para el Desarrollo Rural. Análisis de la
situación actual y su incorporación al esquema del Convenio -
Unico de Coordinación. México, SPP, 1980.

Secretaría de la Reforma Agraria. Guía para la Organización Rural
Tomo I, Realidad Agraria Mexicana. Hacia una Política de Orga-
nización Económica en el Sector Rural. Lineamientos Nacionales
de Política Agraria. México, SRA, 1976.

-----Guía para la Organización Rural. IV, Organización. Aspec-
tos Formales de la Organización. México, Secretaría de la Re-

forma Agraria, 1976.

-----Gufa del Promotor, México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1975.

Salinas de Gortari, Carlos. Producción y Participación Política - en el campo. México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

Tello, Carlos. La Política Económica en México, 1970-1976. México, Edit. Siglo XXI, 1979.

Trejo, Dalia y Crescenciana Canal. Programa de Capacitación para la Planeación y Operación Participativa de Distribuidora ---- CONASUPO (DICONSA). Asesorfa. Documento No. 6, Serie de Publicaciones Finales del Proyecto de Capacitación y Organización para el Desarrollo Rural, México. INCA-FAO-PNUD., 1987.

Weitz, Raanan. Desarrollo Rural Integrado, México, Edit. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), 1981.