



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL IMPACTO DE LAS ACCIONES DE GOBIERNO APLICADAS
AL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD COPRERA EN EL MUNICIPIO
DE PINOTEPA NACIONAL, OAXACA

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A :
RICARDO GASGA CID DEL PRADO

DIRECTOR:

LIC. SANTA DEL CARMEN GÁLVEZ CORTEZ

México, D.F.



2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

PAPA:

Gracias por tu paciencia
y por alentarme a cumplir
con este objetivo.

MAGA:

Ni con cien hojas podría
expresarte mi agradecimiento
y cariño, por estar siempre
con nosotros.

A MI ESPOSA ALEJANDRA:

Su amor, apoyo y comprensión fueron decisivos para concluir este
trabajo.

A MIS HERMANOS:

ALVARO Y ALFREDO:

Quienes con su valiosa colaboración hicieron posible este trabajo.

A los que ya no están conmigo, su recuerdo está siempre en mi mente y mi corazón.

A MI GRAN AMIGO JORGE:

Por su ejemplo de tenacidad y el gran apoyo que de él siempre he recibido.

A LA PROFRA. SANTA DEL CARMEN:

Que con su tiempo y dedicación fue posible darle forma a este trabajo.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	2
1. EL PROCESO DE GOBIERNO	5
1.1. Fundamentos	5
1.2. Principios rectores	6
1.2.1. Bien Común	7
1.2.2. Centralización del poder	12
1.2.3. Legitimidad y consenso	14
1.3. Materialización del proceso de gobierno	16
1.3.1. Cometido y fines de la Administración Pública	16
2. LA BUSQUEDA DEL BUEN GOBIERNO	20
2.1. Elementos que caracterizan al buen gobierno	20
2.2. Del gobierno liberal al gobierno promotor y regulador	23
2.3. Retos presentes	26
2.3.1. Impactos en las transformaciones sociales	27
2.3.2. Impactos de las transformaciones políticas	29
2.3.3. Impactos en las transformaciones económicas	31
3. LA ACTIVIDAD COPRERA EN EL MUNICIPIO DE PINOTEPA NACIONAL, OAXACA	33
3.1. Generalidades	33
3.2. El proceso de producción coprera	36
3.3. La acción gubernamental	40
3.3.1. Apoyos en infraestructura	41
3.3.2. Tenencia de la tierra	43
3.3.3. Asistencia técnica y capacitación	44
3.3.4. Apoyos a la comercialización	51
CONCLUSIONES	57
ANEXOS	65
BIBLIOGRAFIA	68

INTRODUCCION

Oaxaca es un estado integrante de la federación, cuya riqueza en recursos naturales contrasta con los altos índices de pobreza predominantes entre su población, que en su mayoría se constituye por indígenas, cuyas oportunidades de progreso se han visto sujetas a la marginación producto de la indiferencia y la omisión de quienes tienen la tarea de incluirlos en el proyecto de desarrollo nacional.

En este entorno, la importancia de la actividad coprera desarrollada en Pinotepa Nacional, Oaxaca, a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, radica en su potencial para eruirse como una opción de ingresos para un núcleo poblacional importante, constituye el 25% del sector agrícola, que a su vez representa el 50% de la actividad productiva desarrollada en el municipio.

Más aún, reviste importancia cuando el mayor porcentaje de la fuerza de trabajo empleada en esta rama productiva —que genera alrededor de 6,000 empleos— proviene de la población de escasos recursos y bajos niveles de escolaridad, como son los guardianes o cuidadores de huertas, peones despalapadores, extractores de retoños, cazueleros, reparadores de corrales, así como trabajadores, recolectores, partidores, acarreadores, envasadores y transportistas de cocos; la mayoría de los cuales sufre los impactos de la marginación y el atraso que impera en la región.

En razón de lo anterior, y tomando en consideración el declive mostrado en la actividad a partir del inicio de la década de los noventa, el presente trabajo se dirige hacia el análisis de las acciones de gobierno aplicadas para su fomento, con el objeto de encontrar respuesta a los problemas confrontados, ubicar desviaciones y en consecuencia aportar elementos que incidan en la revitalización de la actividad para que pueda retomarse como una alternativa que coadyuve a remontar los índices de pobreza que imperan en la región.

Para el abordaje del tema, la presente investigación se estructura en tres apartados, el primero constituido por un estudio exploratorio que pretende ubicar los fundamentos y principios rectores del proceso de gobierno desempeñado para conducir a la sociedad hacia la búsqueda del bien común, que implica su dirección hacia el progreso en los marcos de la justicia y el sano equilibrio.

En el segundo apartado se analiza la búsqueda de un buen gobierno, entendido éste como la conducción para encarar los retos que el desarrollo de la sociedad moderna le impone, mismos que son verificados mediante transformaciones sociales, políticas y económicas, que signadas tanto por la vertiginosidad como por la innovación, sitúan a la Administración Pública ante procesos decisivos, cuya complejidad está directamente relacionada con su papel mediador entre el Estado y la Sociedad.

El tercer apartado se dirige a la aplicación del análisis de las políticas y procedimientos adoptados por la Administración Pública -materializadora del proceso de gobierno- para el fomento de la actividad coprera desarrollada en

4

Pinotepa Nacional, Oaxaca; tomando como parámetros tanto los apoyos conferidos a la infraestructura, como aquellos gestionados para la tenencia de la tierra, la asistencia técnica y la comercialización; por considerarlos claves para la ponderación del problema que actualmente confronta esta rama productiva en el municipio.

Como última tarea, y basados en los análisis efectuados al problema estudiado, se emiten las conclusiones y recomendaciones emergidas durante la presente investigación; la cual ha constituido un trabajo arduo, debido a la falta de información existente al respecto.

1.- EL PROCESO DE GOBIERNO

Para abordar el análisis de las acciones de gobierno aplicadas en la actividad copera desarrollada en el municipio de Pinotepa Nacional, Oaxaca, es necesario explorar los fundamentos y principios rectores que guían el proceso de gobierno desempeñado por el Estado como institución suprema de poder encargada de mantener cohesionado el tejido social en torno de un proyecto de nación congruente con el devenir histórico experimentado; dado que ello nos conducirá a la ubicación de su papel rector en la economía, mismo que implica la adopción de decisiones en apoyo de las actividades productivas desarrolladas por los agentes privados.

1.1. Fundamentos

Cuando los hombres se percatan que vivir en estado natural no les ofrece seguridad para su conservación, deciden asociarse para crear un poder que les garantice el orden y la armonía, esto es "...encontrar una forma de asociación que defienda y proteja, con la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, por lo cual cada uno, uniéndose a todos los demás no obedezca más que a sí mismo y permanezca, por tanto, tan libre como antes".¹

En esta asociación los hombres ceden parte de su libertad para constituir un poder supremo, mismo que al emerger de la voluntad general se erige como

¹ Juan Jacobo Rousseau. *El Contrato Social*. Madrid, España. SARPE. 1985. p. 41

garante del respeto a las individualidades para privilegiar la convivencia pacífica y armónica en busca del bien común.

Este poder supremo se concreta en la institución denominada Estado, cuyo fin es "...dar una dirección común y política a lo diverso de la sociedad, lo cual significa que no hay poder o poderío particular que sea superior a él... El reconocimiento y aceptación de un poder superior, capaz de dar dirección a la sociedad erige al Estado en la organización política de la propia sociedad. Es precisamente el Estado moderno, el que nace como una conjugación de fuerzas encaminadas a dar orden y contenido a lo diverso y plural de la sociedad".²

Para que el Estado consiga sus fines de dirección de la sociedad se organiza en el gobierno, que es la institución investida de poder encargada de ejecutar diversos actos de autoridad mediante el accionar del "...conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder"³, con el objeto de mantener cohesionado el tejido social en torno a un proyecto de vida conjunto.

1.2. Principios rectores

El proceso de gobierno moderno, no es la resultante de subjetividades, por el contrario debe atender a principios rectores entre los que destacan la centralización del poder, así como la legitimidad emergida del consenso emanado

² Ricardo Uvalle Berrones. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**. México, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, 1994. p. 67

³ Vicente Anaya Cadena (coord.) **Política, gobierno y administración pública municipal**. México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública Municipal, A.C. 1997, p. 194.

de la búsqueda del bien común; dado que son precisamente sus capacidades y tendencias hacia el mejoramiento, las que ratifican su vigencia.

En tal virtud, el estudio de estos principios rectores resulta imprescindible para la presente investigación, pues de su análisis surgirán los elementos que nos permitirán la evaluación de los logros o incumplimientos verificados en el apoyo a la actividad coprera desarrollada en Pinotepa Nacional, Oaxaca.

1.2.1. Bien común.

La propia naturaleza racional del hombre los inclina hacia la propiedad o posesión de bienes, a la conservación y enriquecimiento de su vida, esto lo conduce a la búsqueda de formas que le permitan concretar esos anhelos; aceptando que dicha consecución no puede materializarse mediante el accionar individualizado, pues va a confrontarse con los anhelos de sus semejantes, opta por establecer la asociación con ellos, dicha alianza la conocemos como sociedad, la cual al constituirse por la reunión de voluntades, tiene como finalidad lograr el bien que atañe a dichas voluntades, esto es "...que la sociedad no puede tener, en si misma, un fin distinto y contrario al de las personas que la constituyen, sino que su fin radica en el bien de esas mismas personas tomadas colectivamente, o sea, en el bien común. El bien común no puede ser fijado arbitrariamente por la sociedad, sino que su forma, contenido y límites dependen del parecer de la parte mayor y más sana de la comunidad, conforme a los supremos principios de la ley natural y las razones de conveniencia indicadas por las circunstancias históricas"⁴

⁴ Héctor González Uribe. *Teoría Política*. México, Editorial Porrúa, 1989. p. 552

En este orden de ideas podemos afirmar que el bien común "...no está constituido simplemente por la suma de individualidades, perseguidos y alcanzados por cada uno de los miembros de la sociedad, sino que es un bien superior que, por su organización y medios, posibilita incluso la realización actual de bienes individuales."⁵

En este contexto los individuos organizados a través de la sociedad se subordinan a ella, por lo tanto están obligados a colaborar en la búsqueda de este bien común sacrificando sus intereses personales o grupales; sin embargo esta cooperación sólo puede concretarse mediante acuerdos expresos, los cuales dan origen a una sociedad política llamada Estado, que tiene como contenido el bien de la sociedad en general.

El bien común toma cuerpo en los valores pactados por la propia sociedad para lograr los anhelos de paz, justicia, seguridad y bienestar; esto conlleva a la consideración que la determinación del bien común de una nación no puede adscribirse a una fórmula dada, pues va a depender del contexto en el cual se actúa, mismo que contiene elementos precisos de educación, recursos, intereses, etc.

La búsqueda del bien común es una tarea dinámica y continua, que debe perfeccionarse día con día, ya que sus derroteros dependen del grado de avance en el cual se desenvuelva una sociedad, misma que de acuerdo con el estadio de

⁵ Ibid. p. 554

vida puede demandar orden y progreso, o bien estabilidad y mejoramiento, dependiendo de las necesidades presentes y futuras.

En este orden de ideas nos atrevemos a decir que el bien común podemos delimitarlo mediante dos grandes objetivos que son el orden y el progreso, o dicho en otras palabras la estabilidad y el mejoramiento, pues el orden y la estabilidad son ingredientes vitales para que la sociedad en su conjunto pueda desempeñarse en el contexto de la paz que solo puede lograrse a través del impulso de reglas claras que posibiliten el cese a la violencia generadora de desigualdades.

Por su parte el progreso y el mejoramiento aluden a las aspiraciones legítimas que un pueblo y sus ciudadanos aspiran lograr, implica "...aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con que los vive, incrementar el control sobre sus vidas, darle acceso a los bienes culturales, y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano como entidad pensante, libre, participativa".⁶

En consecuencia, al Estado en su carácter de organización de la sociedad le corresponde organizar los elementos económicos, jurídicos, administrativos y políticos con que cuenta la sociedad para consolidar sus anhelos, que no pueden ser distintos a los perseguidos por los individuos y grupos que la integran, los cuales "...tendrán que subordinar sus gustos, deseos y necesidades, por legítimos que sean, al bien de la comunidad, sin el cual ni los mismos bienes

⁶ Bernardo Kliksberg. "El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio", en *Revista de Administración Pública* No. 86, México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. enero-junio 1994, p. 17

individuales resultan ordinariamente factibles. La cooperación al bien colectivo se hace de múltiples maneras: con el trabajo manual, con el empleo de la técnica, con la actividad docente o cultural, con la investigación científica o filosófica, con el arte. Lo que importa es que se haga con el propósito libre y deliberado de contribuir al bienestar comunitario".⁷

El Estado para cumplir en su misión de bien común, cuenta con el poder que la sociedad le confiere, en el entendido que esta autoridad no puede ir más allá de la verdadera causa eficiente del bien común, constituida "...por los esfuerzos de los particulares, con su inteligencia y con sus manos. Al poder del Estado toca fomentar la iniciativa privada y velar porque se ajuste a las necesidades sociales, incluso, en casos excepcionales, suplirla. Pero en modo alguno, ahogarla o sustituirla por completo. El intervencionismo total del Estado policiaco y omnipotente carece de justificación ante los principios ético del Derecho".⁸

La organización política de la sociedad tienen como objetivo primordial asegurar el bien común, promoviendo medidas tendientes a establecer condiciones de equidad para todos los miembros de la sociedad formulando medidas encaminadas a privilegiar las libertades individuales y colectivas, tomando como premisa que "Toda la actividad del Estado, desde la política hasta la económica, debe dirigirse a la realización de una situación en que los ciudadanos puedan desarrollar sus cualidades personales".⁹

⁷ Héctor González Uribe. *Op. Cit.* p. 555

⁸ *Ibid.*, p. 556.

⁹ Norberto Bobbio, Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*. México Siglo XXI. Editores, 1998. p 145

En el logro del bien común se encuentra inmersa la capacidad del gobierno para intervenir sin más límites que los de la preservación de la comunidad a través del mayor o menor grado de bienestar a los que se puedan acceder; en este sentido podemos establecer que este bienestar puede medirse en términos de acceso a mayores niveles de educación, cultura, salud, empleo, y sobre todo paz y tranquilidad para desarrollar expectativas personales o de grupo.

El bien común, es el bien de todos, en cuanto miembros de una colectividad unida por valores acordados en el marco del Estado de derecho,¹⁰ en este sentido el proceso de gobierno implica la tarea de crear las condiciones para que los miembros de la sociedad tengan acceso a una serie de beneficios y servicios que permitan satisfacer sus necesidades públicas y privadas, de tal forma que se logre su conservación y se construyan día con día los caminos hacia el progreso.¹¹

Por ello, las acciones que emprende el gobierno están dirigidas a mejorar los niveles de vida de la población, de modo que la sociedad en su conjunto se desenvuelva en los marcos de la justicia y la equidad; en tal virtud, para lograr el bien común, el gobierno inicia por satisfacer las necesidades básicas de la población buscando su incorporación a mejores niveles de vida conjunta, para una vez resueltas las demandas primarias proceder a la adopción de acciones

¹⁰ "Por Estado de derecho se entiende en general un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas (las leyes fundamentales o constitucionales), y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder". Norberto Bobbio. **Liberalismos y Democracia**. México. Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 18

¹¹ "El progreso de la especie humana se ha fizado en gran medida, en la necesidad de buscar respuestas a la aparición y prevaencia de los fenómenos en el mundo que le rodea, con el fin de lograr la explotación racional del medio ambiente a través de una organización social del trabajo". Raúl Rojas Soriano. **Guía para realizar investigaciones sociales**. México Plaza y Valdés, S.A., 1994. p. 27

encaminadas a dotar de los satisfactores que el avance del conocimiento brinda a la humanidad.

Para materializar la acción de gobierno moderno es necesario que existan una serie de condiciones que permitan la cohesión en torno a un proyecto compartido; dentro de los cuales destaca tanto la centralización del poder como la legitimidad y el consenso.

1.2.2. Centralización del poder.

El estado moderno es heredero directo del Estado absolutista¹², emergido de la necesidad de concentrar el poder, ya que éste en el mundo medieval se ejercía de modo disperso donde el monarca confiaba el manejo de los asuntos políticos y administrativos a los señores feudales, a los cuales sólo les unían lazos de fidelidad; es decir, cada feudatario poseía el control y el manejo de los asuntos en un determinado espacio de territorio llamado feudo, caracterizado "...por ser una unidad económica y militar que se erigía como factor fundamental del poderío de los feudatarios..."¹³ donde el señor feudal ejercía funciones de tipo judicial y administrativo a su albedrío.

En efecto, al no existir en la administración feudal normas de conducta unificadas, pactadas y sancionadas predomina el criterio del monarca feudal, más aún el sistema prebendatario imperante conduce al ejercicio del poder de manera

¹² "La monarquía absoluta que nacida de la destrucción de la sociedad feudal, se levanta con una formación centralizada, por la jerarquía y la centralización". Omar Guerrero Orozco. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1979. p. 10

¹³ Ricardo Uvalle Berrones. *El Gobierno en Acción*. México. Fondo de Cultura Económica. 1984. p. 31

discrecional determinando con esto que "...la organización política de la vida feudal era de carácter atomizado, las jerarquías políticas eran el resultado de las relaciones personales, la dominación del monarca sobre los vasallos se basaba en el contrato de fidelidad y la administración feudal fusionaba el cargo con el interés personal del funcionario"¹⁴

Este tipo de organización dificultaba el desarrollo de la naciente economía capitalista, situación que conduce a la necesidad de contar con un ente que concentre el poder para imprimir un orden político y social que confiera certidumbre al nuevo contexto basado tanto en la individualidad¹⁵, como instancia que posibilita la propiedad privada y la libertad de intercambio generador de capital; así como la estratificación y la movilidad que permite la inclusión de mayores estratos sociales en la organización política.

En este contexto el Estado absoluto asume la tarea de concentrar el poder político disperso en una gran variedad de feudos, sentando las bases de la centralización para dar cauce a la economía capitalista y su proyecto político.

Es Nicolás Maquiavelo el primer pensador que plantea la conveniencia del establecimiento de un poder supremo que constituye el cimiento del Estado moderno basado "...definitivamente en una fuerza centralizada y que sin el respaldo de esa fuerza no puede prevalecer justicia y moral de clase alguna"¹⁶

¹⁴ *Ibid.* p. 36.

¹⁵ "...Individuos en su inefable singularidad y variedad (tiene como) verdadero objetivo...el desarrollo amplio de sus facultades". Norberto Bobbio. *Op. Cit.* p. 25.

¹⁶ R.H.S. Crossman, *Biografía del Estado Moderno*, México. Fondo de Cultura Económica, 1992. P. 50

Una vez sentadas las bases de la centralización del poder, ésta va cobrando fuerza con el enriquecimiento de los aportes brindados por los grandes pensadores, entre los que destaca Juan Jacobo Rousseau, quien postula que "Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la supremacía de la dirección de la voluntad general, nosotros recibimos además a cada miembro como parte indivisible del todo"¹⁷

De hecho, esta postura es la que prevalece en el momento actual, ya que hasta la fecha representa la fórmula más propia para cohesionar a una sociedad moderna, en la cual existen acuerdos y desacuerdos que son encauzados por este poder central hacia los caminos del orden y el progreso.

No obstante para que este poder central pueda mantenerse, es necesario que el pacto se refrende día con día, y esto no puede verificarse por otros cauces que no sean la legitimidad y el consenso conferidos por la propia sociedad que lo sustenta.

1.2.3. Legitimidad y consenso

La finalidad del proceso de gobierno es mantener el equilibrio entre las fuerzas actuantes en la sociedad, ello implica contar con la aceptación de los individuos que integran el tejido social; dicha aprobación se expande o se contrae en función del apoyo recibido en términos del logro de sus expectativas y satisfacción de sus necesidades.

¹⁷ Juan Jacobo Rousseau. Op. Cit. p. 42

En la medida que el gobierno responde a los reclamos sociales va cobrando la obediencia de los ciudadanos sin que sea necesario el uso de la fuerza, pues en su lugar se impone la figura del consenso que legitima su actuación y permanencia, por ello en el proceso de gobierno moderno se debe buscar la legitimidad, de tal forma que la obediencia se transforme en adhesión, lo cual se verifica en el momento que los "...individuos o grupos se dan cuenta de que el fundamento y los fines del poder son compatibles o están en armonía con su propio sistema de creencias y actúan en pro de aquellos aspectos básicos de la vida política..."¹⁸

La legitimidad en el Estado moderno o de derecho¹⁹ se basa en el consenso de los individuos que forman parte de la sociedad; por ello en la medida que las acciones de gobierno se ajusten a la voluntad de la mayoría se logrará una mayor base de legitimidad.

No obstante, los mecanismos de expresión de la legitimidad no sólo se manifiestan en el momento en que el pueblo elige a sus gobernantes; por el contrario, la real aceptación se verifica día con día, constituyendo una respuesta a las acciones adoptadas por éstos para responder a las demandas planteadas por el colectivo.

¹⁸ Norberto Bobbio. *Op. Cit.* p. 864.

¹⁹ "Los mecanismos constitucionales que caracterizan al Estado de derecho tienen el propósito de defender al individuo de los abusos de poder. Dicho de otro modo; son garantías de libertad, de la llamada libertad negativa, entendida como la esfera de acción en la que el individuo no está constreñido por quien detenta el poder coactivo a hacer lo que quiere y a la vez no es obstaculizado para hacer lo que quiere." Norberto Bobbio". *Op. Cit.* p. 20.

En suma el Estado es una asociación de dominio obligatoria y consensual, esto supone un punto de equilibrio donde el poder coercitivo y el consenso deben conciliarse, a tal punto que las acciones de gobierno resultantes representen una garantía para el desarrollo armónico de la sociedad.

1.3. Materialización del proceso de gobierno.

La materialización del proceso de gobierno se verifica en el accionar de la Administración Pública que constituye la actividad estatal "...encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen"²⁰

En efecto las relaciones del Estado y la sociedad cobran vida en la Administración Pública, que se constituye como "...la mediación entre el Estado y la sociedad... Si el estado es la organización política de la sociedad, la Administración Pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil"²¹

1.3.1. Cometido y fines de la Administración Pública.

La Administración Pública definida como la "...potencia que arregla corrige y mejora cuanto existe y da dirección más conveniente a los seres organizados y a

²⁰ Omar Guerrero Orozco. **Principios de Administración Pública**. Colombia. Escuela Superior de Administración Pública, 1997. p. 25.

²¹ Ricardo Uvalle Berrones. **El gobierno en acción**. p. 113.

las cosas".²² está constituida para velar por los ciudadanos y sus bienes haciéndolos concurrir al bien común.

La Administración Pública encarna en el conjunto de instituciones creadas en el seno del poder ejecutivo para dar cumplimiento a la voluntad general de la sociedad, misma que se expresa en una serie de demandas de bienes y servicios necesarios para lograr sus objetivos de convivencia y desarrollo.

En efecto, las demandas y necesidades de la sociedad son atendidas mediante el accionar de la Administración Pública, que se constituye como la actividad organizadora del Estado en la sociedad, al ser la institución dedicada al cuidado de las personas y sus bienes, tanto en los ámbitos privados como en el espacio de lo público²³, de manera que sus atribuciones "...se vinculan con las necesidades y problemas de la sociedad. Por su naturaleza social, es encargada de cuidar el bien público garantizando que la vida humana tenga los satisfactores fundamentales".²⁴

En tal virtud, las instituciones creadas por la Administración Pública tienen como cometido la provisión de los bienes y servicios que la sociedad demanda para lograr su desarrollo y mantener a la comunidad que aspira lograr cada vez mayores condiciones de vida.

²² J. C. Bonnin. "Principios de Administración", en *Revista Homenaje al Maestro Gabino Fraga*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1982. p. 93.

²³ "Lo público...se integra por las necesidades que los individuos traducen en común, pues de otro modo no abriría la oportunidad de asegurar la satisfacción de requerimientos que tienen alcance público. "Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros*. p. 71.

²⁴ Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, México. Coedición Instituto Mexicano de Administración Pública del Estado de México, A.C. y Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, 1998. p. 137.

Al depositar los individuos su confianza en el Estado para la satisfacción de sus necesidades comunes, la Administración Pública hace suyas esas demandas y elabora planes, programas, es decir los mecanismos necesarios para satisfacer las demandas sociales, para cumplir con su cometido esencial que es la fortaleza del Estado cimentada en una sociedad en donde todos sus integrantes desarrollen sus capacidades al máximo, en tal virtud, la Administración Pública "...es el medio para dirigir a la sociedad. Por ella, se articulan proyectos de vida, se impulsa la vida económica, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad y se definen políticas de desarrollo y bienestar".²⁵

La Administración Pública coordina esfuerzos individuales para lograr un propósito común que de manera aislada no sería posible concretar, lo cual significa que la Administración Pública establece mecanismos para cumplir con la voluntad general expresada en la leyes de la sociedad, pero no sólo se limita a ello, también necesita racionalizar los recursos del Estado, para esto se apoya en los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

Teniendo como compromiso fundamental el desenvolvimiento de las fuerzas productivas, el aumento del crecimiento económico y la búsqueda del bienestar social, la Administración Pública permite al Estado —mediante acciones de gobierno— dirigir a la sociedad, pues al ser el gobierno de la sociedad, la Administración Pública "...tiene como meta conservar, transformar y preservar la sociedad aspirando elevar sus condiciones y nivel de vida".²⁶

²⁵ Ibid., p. 160.

²⁶ Ibid. p. 161.

Por ello, de acuerdo con el grado de desarrollo que exista en la sociedad, la Administración Pública definirá su intervención en los asuntos públicos, su expansión o contracción debe fundamentarse en costos y beneficios sociales, sin soslayar que el cumplimiento óptimo o deficitario en sus tareas, es calificado por la sociedad y refrendado mediante los mecanismos de elección.

Para este redimensionamiento es necesario considerar que existen actividades que puedan calificarse como exclusivas de la Administración Pública, éstas son aquellas que dan sustento al Estado como organización política de la sociedad, y que por sus características no pueden ser atendidas por los particulares, ya que se dirigen a preservar el bien común; asimismo, debe tenerse en cuenta que existen actividades del ámbito público que tiene que compartir con los particulares, en estas circunstancias la Administración Pública ejercerá funciones de promoción y regulación.

La anterior consideración obedece a que el Estado debe dejar hacer a la sociedad lo que ésta sabe hacer, en este sentido la Administración Pública debe asumir actitudes que estimulen el desarrollo de la comunidad, estando atenta a los cambios experimentados y actuando en consecuencia; es decir, permitiendo que la sociedad asuma las tareas de beneficio social que puedan realizar con eficiencia.

En suma, si el proceso de gobierno se materializa en la Administración Pública, ésta debe ser capaz de responder a las demandas de la comunidad; pues en el

momento en que se desvincula de la sociedad, está generando su propia destrucción, dado que se introduce en los terrenos que conducen a la crisis de legitimidad.

2. LA BUSQUEDA DEL BUEN GOBIERNO

El gobierno de la sociedad, es una tarea ardua que demanda la aplicación del intelecto humano para remontar los retos que impone el ejercicio del poder en los límites del equilibrio y la razón, especialmente cuando la misión se dirige hacia la articulación de una vida ciudadana donde los individuos puedan aspirar a la equidad en las oportunidades para acceder a mejores condiciones de vida sobre la base del respeto a la libertad y la igualdad de sus semejantes.

2.1. Elementos que caracterizan al buen gobierno.

De modo general, el gobierno alude al ejercicio del poder público, lo cual se verifica mediante el accionar de las instituciones encargadas de desempeñar las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales que son necesarias para concretar el proyecto de vida que la sociedad aspira lograr, dichas instituciones tienen "... por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar y garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y políticas".²⁷

²⁷ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...* p. 103.

Las instituciones que conforman al gobierno cobran vida mediante la legislación que los crea y los norma, así como por los trámites efectuados y los documentos generados durante la ejecución de dichos trámites; lo cual nos conduce a reflexionar que al igual que "...las instituciones políticas (por más que a veces se pase por alto esto) son el resultado de la labor del hombre y deben su origen y toda su existencia a la voluntad humana... Todas las etapas de su existencia se deben a los oficios del ser humano, Por tanto, al igual que todas las cosas que el hombre hace, pueden estar bien o mal hechas..."²⁸ y es a la sociedad a quien le toca juzgar su permanencia o supresión.

En efecto, dado el compromiso asumido por el Estado, el proceso de gobierno aplicado está sujeto a la calificación que la sociedad le otorga como consecuencia de la forma de gobernar, lo cual alude a las decisiones y acciones asumidas, dicha valoración²⁹ es de suma importancia; pues a partir de ella se decide la permanencia o la ausencia en el poder.

En consecuencia, el proceso de gobierno debe día con día nutrirse con decisiones y acciones que tiendan hacia la concreción de los que podemos denominar como buen gobierno, mismo que "...se acredita por la conjugación de sus capacidades políticas y técnicas, tecnológicas y administrativas para que la dirección de la

²⁸ John Stuart Mill. **Consideraciones sobre el gobierno representativo**. México, Ediciones Gemika, S.A., 1992. p. 12.

²⁹ "A su manera, todos los ciudadanos emiten juicios sobre lo que hace el gobierno de un Estado o el ayuntamiento. En realidad para la consideración de los hechos concretos no basta cambiar el perjuicio favorable que el ciudadano o el usuario tiene de la autoridad pública". Yves Meny y Juan-Claude Thoenig. **Las políticas públicas**. Barcelona España. Editorial Ariel, S.A., 1992. p. 104

sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública en la cual no hay diferencia ni privilegios que lastiman la vida ciudadana".³⁰

En este sentido, el buen gobierno sólo puede calificarse como tal, cuando se constituye de modo efectivo como salvaguarda no sólo de las libertades de los individuos que integran el tejido social, sino de los grupos que en ella interactúan; teniendo presente que "uno de los beneficios de la libertad estriba en que bajo ella, el gobernante no puede pasar por alto la mente del pueblo..."³¹, lo cual permite estar seguros que la acción del gobierno no se va constituir en actos de tiranía que atenten contra la comunidad.

Un elemento importantísimo para consolidar lo que podríamos denominar como buen gobierno es el trabajo con criterios apegados a la justicia, aquella que no permite que dentro de un Estado existan desequilibrios que dañen o pongan en peligro al tejido social, aquella que no deja resquicios donde se verifiquen abusos de los poderosos en perjuicio de los débiles.

Más aún, el buen gobierno debe tender al pluralismo como condición para garantizar soluciones eficientes a los diferentes reclamos planteados por los diversos grupos existentes en el seno de la sociedad y que interactúan en búsqueda de mayores niveles de progreso; esto conlleva a la adopción de medidas tendientes a erradicar la invasión de esferas de competencia para incluir la participación privada en el desempeño de los trabajos que a ella le competen.

³⁰ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros de...* p. 104.

³¹ John Stuart Mill. *Op. Cit.* p. 66.

El buen gobierno debe privilegiar a la democracia, no sólo como forma de gobierno, sino como modo de vida que conduce al respeto que se deben profesar todos y cada uno de los integrantes de la sociedad para estar en condiciones de lograr un desarrollo justo y armónico; sobre todo teniendo presente que la vida de la sociedad se desempeña en los ámbitos del conflicto permanente, donde sólo la adopción de decisiones consensadas pueden garantizar resultados.

El buen gobierno es aquél que se encuentra siempre cerca de la sociedad, para conocer sus carencias, necesidades y expectativas; y en consecuencia, "El introducir en un país mejores instituciones que, atendiendo a las circunstancias que prevalezcan en él, sean capaces, en un grado tolerable, de cumplir con las condiciones, representa una de las finalidades más juiciosas a las cuales debe aplicarse el esfuerzo práctico".³²

Podemos afirmar que el buen gobierno solo puede juzgarse como tal "...por su acción sobre los hombres y su acción sobre las cosas; por la manera en que aprovecha a los ciudadanos y por lo que logra de ellos; por su tendencia a mejorar o menoscabar al pueblo mismo, y por la bondad o por la maldad de la labor que desarrolla para ellos y por medio de ellos".³³

2.2. Del gobierno liberal al gobierno promotor y regulador.

La búsqueda del buen gobierno ha determinado que a través del tiempo, éste haya ido encañando diversas transformaciones, mismas que una vez consolidado el Estado moderno se dirigen hacia el liberalismo clásico que implica un "...Estado liberal justificado como resultado de un acuerdo entre individuos en principio libres

³² Ibid. p. 21.

³³ Ibid. p. 46.

que convienen en establecer los vínculos estrictamente necesarios para una convivencia duradera y pacífica".³⁴

En consecuencia, la presencia estatal está ceñida única y exclusivamente a la salvaguarda de las libertades sin llegar a intervenir en los procesos de intercambio, pues estos constituyen un asunto de particulares, donde "...cada individuo, al buscar su propio beneficio en un escenario de economía de libre mercado, automáticamente generaba, como si fuera guiado por una mano invisible, el beneficio de la comunidad, el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de los recursos".³⁵

Para el caso de México, esta es la postura que después de diversas luchas posteriores a la independencia es adoptada y aún puede identificarse en el modelo de desarrollo estabilizador emprendido por los gobiernos posrevolucionarios, en el que se establece que "El Estado tiene la responsabilidad conforme a las leyes básicas de la nación, de promover y encauzar el desarrollo económico ...se definía no a partir de las necesidades sociales, sino a partir de lo que era necesario para apoyar la acumulación del capital".³⁶

A nivel mundial la postura liberar debió modificarse durante la primera mitad del siglo XX, como consecuencia de las desviaciones traducidas en recesión, deflación y profundo desempleo enfrentadas por el devenir capitalista donde los agentes económicos procuran el lucro polarizador de la riqueza.

³⁴ Norberto Bobbio. Op. Cit., pp. 14-15.

³⁵ René Villareal. *Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*, México, Coedición Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 15

³⁶ Américo Saldívar. *Ideología y política del Estado Mexicano (1970-1976)*. México siglo XXI Editores. S.A. DE C.V., 1988, pp. 90-91.

La postura fundada en los postulados de John Maynard Keynes "... fue en realidad una propuesta de reforma al funcionamiento del capitalismo, donde el Estado desempeña un papel regulador de la actividad económica y un papel de benefactor social..."³⁷ que asentada en la política del pleno empleo conduce al crecimiento de empresas públicas como instancias de desarrollo que permitan capacidad de maniobra al gobierno para equilibrar el ingreso y prestar cada vez más servicios sociales.

Al respecto, es necesario apuntar que esta corriente es adoptada en México, siendo visible en el modelo de desarrollo compartido que se vuelca no sólo hacia un gasto social que incluye el otorgamiento de subsidios indiscriminados, sino al crecimiento desmesurado de empresas públicas que con el correr del tiempo desvirtúan su función "... concebida para llevar a cabo políticas del Estado... producto de las políticas nacionales y debe estar sujeta a ellas sin perder de vista su carácter empresarial y, en consecuencia, debe igualmente atender exigencias de eficiencia y productividad dentro de un renovado marco legal y con estricto control en el cumplimiento de las políticas, los programas y presupuestos".³⁸ obteniendo como resultado un grave déficit público que al querer subsanarse mediante el préstamo externo condujo al país a un endeudamiento que hasta la fecha no ha podido remontarse.

Este paradigma cobijado en el proteccionismo comercial, también muestra sus flaquezas conllevando a excesos e ineficiencias mostradas en corrupciones,

³⁷ René Villareal. *Op. Cit.* p. 16.

³⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. p. 90.

burocratismos, ritualismos, etc., de lo que se dio en llamar al Estado empresario o propietario, ante lo cual se plantea que "...la intervención estatal no se ajusta sólo por las deficiencias y fallas del mercado, porque a diferencia del estatismo no se propone "suplir" o "sustituir" al mercado, sino complementarlo y corregirlo... sólo un Estado reformado y moderno, sin burocratismo, puede ser eficaz y eficiente en la gestión pública".³⁹

En esta tónica, el proceso de gobierno se redirecciona hacia la promotoría y regulación, teniendo como premisa principal que "es necesario recuperar el clima de credibilidad en la función pública en numerosos países en donde el mismo fue erosionado por ineficiencias reales y por versiones muy ideologizadas que de antemano procuraban asociar función pública con ineficiencia".⁴⁰

Sin duda, que estas transformaciones son el producto del pensamiento humano en la búsqueda del buen gobierno, -el cual emerge de la comunidad y a ella debe volver- teniendo presente siempre que esta tarea implica el enfrentamiento de retos impuestos por la asociación, por la afanosa búsqueda de poder, sin soslayar las tendencias económicas que se van presentando a través del tiempo.

2.3. Retos presentes

El buen gobierno debe conjugar capacidades políticas, técnicas y administrativas para dar dirección a la sociedad de acuerdo con los valores de la vida pública,

³⁹ René Villareal. *Op. Cit.* p. 37.

⁴⁰ Bernardo Kilksberg. "El rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio". En *revista de Administración Pública* No. 86, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., enero-junio 1994. p. 28.

respetando las libertades ciudadanas "...el buen gobierno es una suma de capacidades que permiten a la sociedad desarrollarse de acuerdo con la competencia, la alternancia en el poder, la eficiencia y calidad de los mercados y justa distribución de la riqueza material teniendo como plataforma la vigencia de los derechos del hombre y del ciudadano".⁴¹

En el buen gobierno la Administración Pública apoya y estimula la iniciativa de los ciudadanos y las agrupaciones políticas a favor del bien común, ello redundando en el consenso y la legitimidad lograda a través de la concertación tomando en cuenta la pluralidad existente en la sociedad.

La búsqueda del buen gobierno no constituye una tarea acabada, más bien es un proceso continuo, cuyos impactos se verifican en el logro de los objetivos de la sociedad; y por lo tanto, se manifiesta en las transformaciones sociales, políticas y económicas experimentadas por el colectivo.

2.3.1. Impactos en las transformaciones sociales

La sociedad es un organismo viviente y por tanto sujeto a las transformaciones experimentadas en el proceso de búsqueda tendiente al mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos que la integran, los cuales aspiran a lograr cada vez mayores niveles en la escala social.

⁴¹ Ricardo Uvalle Berrones. Los nuevos derroteros de... p. 104.

La ubicación de los individuos en la escala social se determina con base en sus capacidades, mismas que le permiten ir desempeñando diversos roles que los sitúan en la posibilidad de acceder a niveles de desarrollo que lo conducen no sólo a la concreción de anhelos individuales de progreso, sino a la participación en la resolución de aquellos problemas que le afectan en tanto miembros de la colectividad.

Indudablemente que la sociedad moderna tal como la conocemos en el momento actual, es producto de una serie de transformaciones que tienen su origen en la búsqueda de un modo de vida desarrollado en ámbitos de la libertad que permite al ser humano decidir sus propios destinos lejos de la interferencia de conceptos dogmáticos y adscriptivos, que lejos de privilegiar el desarrollo conducen a la marginación y el atraso.

En la sociedad moderna, el Estado fomenta el desarrollo de sus integrantes, creando las condiciones necesarias para que los individuos desarrollen sus capacidades, pues uno de sus cometidos es garantizarles la libertad para dedicarse a lo que mejor le resulte, siempre y cuando no afecte las libertades de sus semejantes.

La sociedad moderna se caracteriza por integrarse por individuos libres, que basados en sus capacidades, y no en privilegios, pueden ascender en la escala social; este fenómeno conocido con el nombre de movilidad se fundamenta en la libertad e individualidad como valores rectores que posibilitan la justicia que implica la igualdad de oportunidades.

Estas transformaciones experimentadas por la sociedad obligan al Estado a mutar sus estructuras para situarse en posición de impulsar la vida en comunidad, aplicando esquemas que privilegian la convivencia armónica, el orden y la justicia para tender hacia el progreso, dado que "los Estados son organizaciones influidas por los procesos del cambio. Su desenvolvimiento se inscribe en la trayectoria de la sociedad y están regidos por factores que moldean su razón de ser y el cumplimiento de sus cometidos".⁴²

2.3.2. Impactos de las transformaciones políticas.

En la sociedad moderna los individuos de manera libre ejercen el dominio a través de la Institución llamada Estado, donde se concentra el poder fundado en la voluntad general, que demanda un buen gobierno, el cual debe tender al ejercicio equilibrado, como una instancia viable para lograr el desarrollo armónico de todos y cada uno de los integrantes del tejido social, de tal forma que redunde en el desarrollo integral de la comunidad.

El buen gobierno implica que los ciudadanos no sufran los excesos de poder que cometen en algunas ocasiones quienes fueron elegidos para gobernarlos, quienes tienen en todo momento la responsabilidad de efectuar sus funciones con sujeción a los límites que la legislación les impone, dado que ésta constituye la materialización de la voluntad general.

⁴² Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones del...* p. 90.

En efecto, el proceso de gobierno se efectúa de acuerdo con lo que el marco legal le instituye, en tanto que la sociedad sólo tiene como límite el respeto a las individualidades de sus miembros, pues "El Estado no es una organización con fuerzas exponenciales, sino calculadas, necesarias, reguladas y sujetas a contrapesos que evitan una desproporción del poder en detrimento de la vida pública".⁴³

En el buen gobierno se privilegia la democracia⁴⁴ no sólo como modo de vida, sino como mecanismo para elegir a aquellos que nos dirigen, esto conlleva la búsqueda de tecnologías que le permitan diseñar y ejecutar programas de desarrollo, incluyendo la participación y opinión de la ciudadanía, "...gobernar la sociedad abierta con orientación implica que las tecnologías del poder como lo son las políticas públicas, la gerencia social se utilicen para mejorar los rendimientos de la acción gubernamental a favor de la vida pública".⁴⁵

El buen gobierno debe construir consensos, lo cual sólo se logra con una actuación que apegada a derecho, privilegie la solución de problemas, pues el Estado al ser fruto de la sociedad civil debe situarse como una institución conveniente para todos los individuos, grupos y organizaciones; quienes actuando mediante acuerdos y normas escritas, aseguran la convivencia entre las fuerzas divergentes y concurrentes de la sociedad.

⁴³ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...* p. 101.

⁴⁴ "...democracia es una de tantas formas de gobierno, en particular, aquella en la cual el poder no está en manos de unos cuantos, sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía". Norberto Bobbio. *Op. Cit.* p. 7.

⁴⁵ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...* p. 111

El buen gobierno, debe tener como premisa imprimir dirección a la sociedad tomando en cuenta el pluralismo, la democracia, la libertad y la justicia, en el entendido que "Los Estados no se conservan únicamente por detentar el monopolio legítimo de la fuerza física. Deben crear sus propias condiciones de vida, a partir de utilizar con sapiencia el cúmulo de políticas que fungen como pilares de la gestión pública".⁴⁶

2.3.3. Impactos en las transformaciones económicas.

El buen gobierno busca la justa distribución de la riqueza que se genera en la sociedad, aplicando para ello políticas que permitan a todos los ciudadanos disfrutar con mayor equidad de los bienes y servicios creados por el interactuar económico de sus miembros.

La anterior afirmación obedece a la consideración de que la economía alude al espacio donde concurren agentes privados y públicos para realizar una serie de intercambios que satisfagan necesidades; sin embargo en su seno existen desigualdades, pues no todos los que a ella concurren lo hacen en igualdad de condiciones, lo cual determina la presencia de tensiones y luchas que sólo la fuerza del Estado puede equilibrar de manera institucional.

En tal virtud, para lograr la justa distribución de la riqueza generada por el interactuar económico, es importante la adopción de políticas de gobierno orientadas a coordinar esfuerzos para atender las demandas derivadas de una

⁴⁶ Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones del...* p. 145.

convivencia que debe privilegiar en todo momento la igualdad de oportunidades de desarrollo.

En este contexto, es necesario ponderar que la marginación y el atraso en la sociedad tornan ardua la tarea de gobernar, dado que constituyen reclamos que deben tener como respuesta la adopción de decisiones orientadas a disminuir los índices de pobreza, analfabetismo y marginación; todo ello a partir de incorporar demandas y permitir la participación de la sociedad en la ejecución de programas gubernamentales; de tal forma que los sectores beneficiados con sus acciones asuman las tareas y los costos que dichas acciones demandan.

El buen gobierno deber ser capaz de crear condiciones óptimas para la vida de la sociedad, procurando que los individuos tengan acceso a la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, la educación y la recreación. "Aún en períodos de recursos escasos, los Estados no pueden renunciar al compromiso de luchar y conseguir el bienestar compartido y el individual".⁴⁷

En consecuencia el logro del bienestar social implica la participación, la representación y el consenso de los grupos actuantes en la sociedad, quienes en coordinación con las estructuras de gobierno deben enfrentar los retos constituidos por la desigualdad y la injusticia que las desviaciones del mercado generan.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 114.

En suma, si el Estado tiene como imperativo el bienestar social, el gobierno tiene a su vez la responsabilidad de impulsar políticas de crecimiento, fomento y equidad social, teniendo presente que si bien los mercados son fuente de riqueza, no involucran la justicia y el bienestar; razón por la cual las acciones de gobierno deben estar diseñadas de tal forma que atenúen las desigualdades inherentes a las relaciones de intercambio.

LA ACTIVIDAD COPRERA EN EL MUNICIPIO DE PINOTEPA NACIONAL, OAXACA.

3.1. Generalidades

El municipio de Pinotepa Nacional, Oaxaca se ubica en la región de la costa chica del Estado de Oaxaca, colinda al norte con los municipios de Santiago Llano Grande, San Sebastián Ixcapa, San Miguel Tlacamama y Pinotepa de Don Luis; al este con San Andrés Huaxpaltepec y Santa María Huazolotitlán; al sur con el Océano Pacífico; y al oeste con los municipios de Santo Domingo Armenta, San José Estancia Grande y Santa María Cortijo. (Anexo 1)

El municipio de Pinotepa Nacional Oaxaca cuenta con las siguientes localidades: Santiago Pinotepa Nacional, Oaxaca, siendo ésta la cabecera municipal. El Ciruelo, Collantes, El Carrizo, Santa María Jicaltepec, Corralero, Mancuernas, Cerro de la Esperanza, Playa Banco de Oro y Cruz del Itacuán. Según datos del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 el municipio contaba con una

población de 37,800 habitantes registrando una tasa de crecimiento para el período 1980-1990 de 2.5%.

Por su ubicación geográfica, su clima, el tipo de suelo, su temperatura media, y su precipitación pluvial, el municipio de Pinotepa Nacional presenta condiciones favorables para la siembra de la palma de coco que es una planta de cultivo perenne, con vida de producción sostenida entre 40 y 50 años, a partir de la cual inicia un proceso de disminución paulatina hasta alcanzar los 70 años; en su etapa adulta llega a medir hasta 30 metros de altura con un tronco de entre 80 y 90 centímetros de diámetro, sus hojas ubicadas en la parte superior —también llamadas palapas— llegan a medir hasta 5 metros de largo, y son de vital importancia al desarrollarse en ellas el proceso de fotosíntesis y transpiración de la planta.

Para la presente investigación, la importancia del cultivo de la palma de coco radica en las propiedades grasas de sus nueces que transformadas en copra es utilizada para el abastecimiento nacional de aceites y pastas para consumo humano y animal, así como por constituir una fuente importante de ingresos y empleo para amplios núcleos de la población rural del municipio de Pinotepa Nacional.

En efecto, la importancia del cocotero radica en que "...puede ser aprovechado en forma integral: el coco como producto alimenticio o para la obtención de aceites, esencias, pastas, margarinas, jabones, ácidos grasos y en la fabricación de cosméticos; la madera del tronco como material de construcción; la corteza que

contiene resina y materias grasas; la raíz que tiene usos medicinales y las hojas que se utilizan, entre otras cosas, para la fabricación de canastos y sombreros; la obtención de carbón activado, etc."⁴⁸ Además la cáscara de la nuez se utiliza para la fabricación de aglomerados para la industria de la construcción y en la fabricación de relleno para muebles.

La actividad coprera en el municipio de Pinotepa Nacional es de gran importancia económica, ya que de manera directa genera empleo para 2,000 personas, entre los que se cuenta a los productores, guardianes o cuidadores de huertas y peones cuya tarea es despalar, sacar retoños, cazuelar, reparación de corrales, curar palmas enfermas, limpiar de maleza, amontonar; así como quemar palapas, palmas muertas y estopa de los cocos que fueron partidos; generando también 4,000 empleos eventuales que involucran la mano de obra de bajadores, recolectores, partidos, acarreadores, envasadores y transportistas.

Al respecto, es importante mencionar que el municipio de Pinotepa Nacional, cuenta con una población económicamente activa de 9,710 personas, de las cuales 9,540 se encuentran ocupadas en los distintos sectores de la economía, lo cual sin embargo no es ilustrativo de los índices de pobreza existentes; pues el 26.1 de la población municipal no recibe ingresos y el 22.8 percibe menos de un salario mínimo.

En este contexto, la producción de copra, de acuerdo con las cifras registradas durante el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, representa una

⁴⁸ Estudio Sistema-Producto sobre la cepra en México, México, Consultores Productividad y operación. S.A., Diciembre de 1991, p. 16.

actividad importante al registrar el 25% del sector primario integrado por agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, que a su vez constituye el 50% de la actividad productiva en el municipio.

La actividad coprera durante el año de 1999 registró una cosecha de 2,848 toneladas que con un precio promedio de \$4,200 por tonelada implican un total de \$ 11'961,000.00, lo cual nos indica que esta actividad puede considerarse redituable en el contexto de la actividad agrícola de la región, y por lo tanto constituye una alternativa que puede coadyuvar a remontar los índices de pobreza que imperan en la región.

No obstante lo anterior, desafortunadamente las cifras nos muestran que el aporte de esta actividad a la economía del municipio lejos de incrementarse ha tendido a la baja, pues del 27% registrado en 1982, en 1988 decrece al 25% hasta caer en el 24% para 1994, esto puede calificarse como alarmante, dado que puede ser indicador del abandono paulatino no sólo de la actividad coprera sino del campo en Pinotepa Nacional, fuerza de trabajo que si bien en su mayoría se ha dirigido a otras actividades productivas, también registra el caso de emigración hacia Estados Unidos, y en el caso más extremo a la economía subterránea, que incluye actividades ilícitas.

3.2. El proceso de producción coprera.

La actividad coprera se sustenta en la palma de coco, -cocos nucifera- que es de la cual se obtienen las nueces que producen la pulpa, que una vez deshidratada

se conoce con el nombre de copra, materia prima que participa significativamente en el abastecimiento de la industria de grasas y aceites utilizadas tanto para la industria alimenticia como por la de jabones, siendo esta última la que en el momento actual absorbe el 85% de esta materia.

La copra es una oleaginosa que al recibir diferentes procesamientos proporciona aceite además de otros productos y subproductos como la pasta o torta de copra; el aceite se emplea de forma directa o se procesa con el fin de obtener una gran variedad de compuestos de utilidad industrial; la pasta de copra es un subproducto de la extracción del aceite que se utiliza para la alimentación animal, principalmente para el ganado lechero por su alto contenido de proteínas.

El aceite de coco que se obtiene de la copra es una materia prima que se emplea en la industria alimentaria y la no alimentaria que incluye a la industria jabonera; en el primer caso tiene aplicaciones en la fabricación de margarinas, reconstrucción de leche descremada, grasas de uso en la panificación y repostería, entre otros; sin embargo, su aplicación actual en este ramo actualmente no puede calificarse como significativa a pesar de que la demanda de aceites comestibles de origen vegetal se ha incrementado de modo general.

En la industria no alimentaria es materia prima para la fabricación de jabones de tocador, obtención de glicerina, ácidos grasos, componentes para la industria farmacéutica y de cosméticos; de igual modo, por sus cualidades, el aceite de coco es una materia prima de gran importancia para la industria jabonera consumiendo el 85% de la producción nacional.

Al respecto, es importante mencionar que la copra compite con otras semillas oleaginosas de las cuales también se extrae aceite para diferentes usos, con respecto a los cuales, su rendimiento —en cuanto a la aportación de aceite— es de 63%, mientras que su más cercano competidor, el ajonjolí registra un rendimiento del 47% sin embargo, no puede dejar de mencionarse que actualmente las grasas animales como la manteca y el sebo está sustituyendo a la copra en la industria jabonera.

La producción de la copra propiamente dicha, inicia con el corte de los cocos realizado por personas experimentadas que con gancho de acero amarrado a una garrocha hace el corte de los racimos, para que posteriormente un peón separe las nueces de los racimos y los amontone para su acarreo al área de proceso donde son partidos con hacha, y con una cuchilla metálica se extrae la pulpa para ponerla a secar al sol; (este método de secado es el más simple, económico y generalizado para la obtención de copra) extendida en el piso durante 3 ó 4 días hasta lograr el secado ideal de la copra, posteriormente es envasada en costales para su comercialización.

El corte de cocos es realizado cada tres meses, por personal experimentado en la selección cuando las nueces están en estado óptimo para ser aprovechados en la obtención de copra, una vez que los cocos han sido cortados de la palma, se acarrean hacia lugares donde van a ser partidos.

El acarreo se efectúa por medios manuales o mecánicos, siendo los cocos amontonados en grupos de mil para ser partidos y efectuar la maniobra de extracción de la pulpa, que de igual modo que el partido se efectúa por medios mecánicos.

La pulpa del coco, como ya que apuntó, es expuesta al sol durante tres o cuatro días, en la mayoría de los casos el secado se hace sobre el suelo, lo que origina que la copra no sea de buena calidad al contaminarse con la tierra; por ello, algunos productores extienden la pulpa en superficies de concreto, especialmente diseñadas para tal efecto, lo que les permite no sólo obtener una copra limpia que implica lograr un mejor precio, sino además, abatir el tiempo de secado, y como consecuencia ahorro en el pago de horas-hombre durante el proceso.

Cuando la copra está en su estado óptimo de secado, se encostala y se traslada de los huertos a las bodegas del comercializador ubicadas en la cabecera municipal, distante aproximadamente 25 kilómetros, este traslado se realiza en vehículos de alquiler o proporcionados por el comercializador, pues por lo regular el coprero no cuenta con el equipo propio.

Para lograr que las palmas de coco rindan una mejor producción, es necesario que los productores realicen una serie de trabajos de mantenimiento de la huertas, entre las que destacan: el rastreo cruzado, el corte y quema de retoños, el cazuleo, así como la limpia que involucra el corte de la maleza de los huertos y el corte de las palapas secas, trabajos que además de fortalecer el buen desarrollo de las palmas, facilitan el acceso para las maniobras de cosecha.

Así mismo es necesario efectuar labores de rastreo a la tierra, con la finalidad de reactivar los nutrientes de ésta, y permitir la circulación de aire para oxigenar la tierra, lo cual se complementa con la aplicación adicional de aquellos minerales que la tierra no puede aportar a las plantas. A estas labores se aúna la reparación de cercas para evitar que el ganado de la zona entre los huertos de coco, durante las labores de obtención de copra, y dañe el producto.

Durante los primeros 5 ó 7 años de vida de la palma es indispensable suministrarles agua por lo menos dos veces al día, este riego se hace de manera manual con cubetas o de manera mecánica utilizando motobombas; de igual modo deben someterse a procesos de fumigación pues están expuestas a una serie de plagas y enfermedades tales como fungosis, roña, broca gusano mielero y en los últimos años el amarillamiento letal que merman la producción y, en ocasiones incluso la muerte de la palma.

3.3. La acción gubernamental.

El cultivo de la copra en el municipio de Pinotepa Nacional inicia a fines de los años cincuenta con la siembra de las palmas, las cuales a finales de la década de los sesenta entran en su etapa productiva, iniciando su comercialización mediante agentes particulares provenientes de Acapulco Guerrero; quienes prácticamente compraban el producto directamente en las huertas; dichos agente poco a poco fueron estableciéndose en la región, hasta convertirse en comercializadores exclusivos.

Durante la etapa inicial, la intervención del Estado puede calificarse como nula; sin embargo, posteriormente se han emprendido una serie de acciones por parte de la Administración Pública, mismas que se analizan a continuación.

3.3.1. Apoyos en infraestructura.

Los trabajos de siembra de copra que en Pinotepa Nacional se iniciaron a fines de los años cincuenta y terminaron a principios de los años sesenta; obedecieron a la iniciativa particular de personas que buscaban crear una fuente de ingresos para sus familias, razón por la cual efectuaron los trabajos de manera empírica y sin apoyo técnico.

Una vez que los productores de copra de Pinotepa Nacional consolidan sus actividades, recurrentemente han demandado al gobierno el apoyo para la construcción de caminos "saca-cosecha" de circulación permanente, siendo en 1990 cuando el Ayuntamiento de Pinotepa Nacional pavimenta 50 kilómetros de brecha en los tramos Corralero y Collantes, que comunican a la cabecera municipal con ambas agencias municipales; lo cual es aprovechado para acceder a las zonas donde se localizan las huertas de coco.

Asimismo, en 1998 el Ayuntamiento de Pinotepa Nacional realiza trabajos de revestimiento en la brecha que comunica a la cabecera municipal con las

comunidades Lagartero, La Noria, Paso de la Garrocha, Colonia Adolfo Ruiz Cortinez, Banco de Oro y Mariano Matamoros, además se construye un puente a base de una estructura de acero, con lo cual se abre el acceso a una cantidad importante de huertas de coco.

Estas acciones, sin embargo, resultan insuficientes, pues en el momento actual quedan alrededor de 30 kilómetros sin pavimentar, lo cual implica que muchas huertas no cuenten con acceso, debiendo transportarse la copra a lomo de mula o bien, en época de secas mediante vehículos cruzando las cercas en los diferentes huertos. (Anexo 2).

Por otra parte, en el año de 1998 la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en el marco del Programa Nacional de Mecanización del Campo hace entrega de 17 tractores y 32 camionetas -usadas- a las uniones de productores de copra en el municipio, como apoyo para realizar las tareas de rastreo de tierra y transporte.

En este mismo año, debido al problema de riego deficitario de las huertas, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural construye un pozo profundo en el ejido de Collantes para dotación de agua de riego a las palmas, dotando además de dos bombas operadas con gasolina, beneficio que fue aprovechado por un solo palmar; lo cual no puede calificarse como una acción que obedezca a un programa de beneficio a la actividad en general.

Posteriormente, en 1991 los tractores y las camionetas entregadas en 1998 fueron enajenadas a los productores; es decir, que con el pago de una mínima cantidad de dinero, estos equipos pasarían a ser propiedad de los productores; sin embargo como las unidades eran usadas, la mayor parte de ellas estaban en malas condiciones, de tal forma que del total de unidades solo funcionó 1 tractor y 4 camionetas, mismas que quedaron en manos de los dirigentes de las Uniones de Productores.

3.3.2. Tenencia de la tierra

La producción de copra en el municipio de Pinotepa Nacional, Oaxaca; se efectúa tanto en terrenos ejidales como en aquellos que se adscriben a la pequeña propiedad, los datos recientes nos indican que la primera registra 3,104 Ha., y la segunda 994 Ha., siendo los ejidatarios quienes mayormente se ocupan de esta actividad productiva.

A principios de 1992, con el objeto de inyectar recursos mediante la certidumbre de la propiedad de la tierra, se reforma el artículo 27 constitucional, instituyendo legalmente la venta y renta de parcelas ejidales, la inversión de la iniciativa privada en terrenos rústicos, así como la posibilidad de la compra de tierra ejidales por parte de extranjeros, lo cual no ha repercutido en la actividad coprera desarrollada en Pinotepa Nacional.

La anterior afirmación obedece a la consideración de que las modificaciones al artículo 27 constitucional, hasta el momento no han variado en forma alguna la

tenencia de la tierra dirigida a la actividad coprera en Pinotepa Nacional, donde si bien se han registrado ventas de terrenos, estas son aisladas y obedecen a razones personales, que de ningún modo se adscriben a proyectos que impulsen esta rama productiva.

Por su parte, el arrendamiento con fines copreros es nulo, lo cual se debe a la baja productividad mostrada actualmente; dado que en el análisis de los rendimientos obtenidos por la producción de copra, se encuentra que tienden al decremento, pues al iniciar la década de los setenta cuando la mayoría de las huertas de coco entraron a su etapa productiva, se obtiene un rendimiento de 2,500 kilos por hectárea, los cuales bajan a 1,223 al inicio de la década de los ochenta, y para 1990 los rendimientos se ubicaron en 839 kilos por hectárea,⁴⁹ situación que va en detrimento del aliento a la inversión.

Por el contrario, es necesario apuntar que la figura del arrendamiento se está verificando pero de modo parcial, dado que los terrenos circundantes a las palmas se arriendan para el cultivo de cacahuate y maíz, los cuales traen el beneficio de dejar nutrientes en la tierra que son aprovechados por las palmas.

3.3.3. Asistencia técnica y capacitación.

Dentro de las acciones encaminadas a la asistencia técnica, encontramos que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos establece el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988 (PRONADRI), cuyo objetivo es apoyar el

⁴⁹ Unión Regional de Productores de Copra del Estado de Oaxaca. **Propuesta de Programa de Acción 1987.** México, 1987, p. 2.

cambio tecnológico entre los productores de alimentos básicos , mediante la prestación de apoyo técnico por regiones y por productos, constituyéndose en "...el instrumento de obligación, coordinación, inducción y concertación entre las dependencias federales, gobiernos estatales y municipales y los sectores social y privado: en el PRONADRI se define la participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo y en la defensa de sus intereses y a partir de ello, será orientador de la acción de las dependencia y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal".⁵⁰

Uno de sus programas específicos del PRONADRI estaba encaminado a incrementar la producción de cártamo, ajonjolí, soya, girasol, cocotero y cultivos no tradicionales como la palma africana, para satisfacer la demanda interna y disminuir las importaciones, mediante la prestación de asistencia técnica para la preparación de tierras, siembra, cosecha, transportación y comercialización; así como la realización de obras para la conservación del suelo y agua, además del establecimiento de programas de sanidad vegetal.

En los hechos, este Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral no llega a Pinotepa Nacional; en especial debido a que la baja capacidad profesional de los servidores públicos adscritos en la región a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos conlleva incluso al desconocimiento de los programas implementados a nivel nacional, por lo cual sus beneficios no se reflejan en la producción de copra en el municipio.

⁵⁰ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. **Desarrollo Rural Integral, México**. Cuadernos de Renovación Nacional, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 32.

El 31 de octubre de 1995, el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León estableció el Programa de la Alianza para el Campo en donde el gobierno de la república recoge las propuestas de los productores agropecuarios para plantear los siguientes objetivos: aumentar la producción agropecuaria por encima del crecimiento demográfico; mejorar el ingreso de los productores agropecuarios; producir más alimentos y fomentar las exportaciones.

Dentro de este programa se adscribe el PROCAMPO que plantea una estrategia de comercialización de los granos básicos, adoptado para ajustar el comportamiento del sector agrícola al nuevo contexto de apertura comercial, que demanda altos niveles de competitividad a la producción nacional, este programa conjuntamente con otros mecanismos sustituye al esquema de precios de garantía.

Los objetivos de PROCAMPO se resumen de la siguiente manera; aumentar el ingreso de los productores elegibles durante un período de 15 años; compensar a los productores mexicanos por los apoyos que reciben los agricultores de países desarrollados; promover la conversión productiva del campo, facilitando su utilización en actividades productivas acordes con la vocación de la tierra y la preservación del equilibrio ecológico; convertirse en un instrumento fundamental de la Alianza para el Campo al apoyar los procesos de capitalización para fomentar la productividad del campo mexicano.

En este programa se incorpora tanto a los grandes y medianos productores, como a los pequeños; estos últimos congregan a la población campesina más marginada, que por sus condiciones no puede participar en los procesos de comercialización y que por lo mismo nunca recibió los beneficios de los precios de garantía.

El Programa consiste en la entrega –en dinero- al agricultor de una cuota por hectárea de la superficie sembrada, beneficios que no llegan a la actividad coprera desarrollada en Pinotepa Nacional, pues dicho programa al sustituir a los precios de garantía incluye únicamente superficies elegibles entre las que en el periodo anterior se dedicaron a la producción de granos básicos y oleaginosas, excluyendo al cultivo de la copra que para estas fechas había quedado fuera del esquema de precios de garantía.

Dentro de los programas de la Alianza para el Campo, también se ubica el Programa Oleaginosas en su Componente Cocotero, cuya estrategia es el aprovechamiento de los recursos disponibles en el país –conservando el equilibrio ecológico-; lo cual implica elevar la producción de copra y con ello la de aceite y grasa vegetal, mediante apoyos "...dirigidos a la producción de plantas de cocotero híbridos provenientes de la huerta madre, a la adquisición de plantas híbridas resistentes al amarillamiento letal de cocotero; y a la renovación y manejo de plantaciones para la producción de copra a través de la fertilización".⁵¹

⁵¹ Programas y Proyectos en Apoyo al Campo. Alianza para el Campo 1997. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social. Centro de Estadística Agropecuaria, 1997, p. 45.

La inclusión al programa establece al agricultor como requisito la presentación de una solicitud; constancia expedida por autoridad competente u organización que lo acredite como productor; propuesta técnica de acciones; carta compromiso para efectuar las inversiones y/o trabajos complementarios; la presentación del proyecto productivo; además de constancia de participación en campañas fitosanitarias, expedidas por el Comité Regional de Sanidad Vegetal.

Debido a la gran cantidad de requisitos, la actividad coprera de Pinotepa Nacional no es incluida en este Programa, especialmente debido a que el Comité Regional de Sanidad Vegetal nunca instrumentó las campañas fitosanitarias que constituyan un requisito ineludible para el otorgamiento de los beneficios de dicho Programa; más aún, dada la falta de esta campaña el programa excluyó en su totalidad al estado de Oaxaca, a pesar de las peticiones giradas por los productores.

También dentro del Programa Alianza para el Campo se instituye el Programa Oleaginosas en su Componente Palma de Aceite, cuyo objetivo es aumentar las superficies de cultivo, mediante la ampliación y recuperación de las plantaciones, teniendo como base la instrumentación de proyectos rentables que proporcionen el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores, con apoyos dirigidos al "...establecimiento de plantaciones de palma de aceite, mediante la adquisición de semillas y el desarrollo de viveros, al manejo y renovación de plantaciones, y asistencia técnica".⁵² cuyos requisitos de participación son similares al Programa de Oleaginosas en su Componente Cocotero.

⁵² *Ibid.*, p. 47.

Al igual que en el Programa de Oleaginosas en su Componente Cocotero, la actividad coprera de Pinotepa Nacional es excluida; no obstante ello, el 10 de enero de 2000 los productores de copra de la costa oaxaqueña insisten ante el Gobierno del Estado para ser incorporados en ambos programas, sin que a la fecha hayan recibido respuesta alguna.

Por otra parte, en 1987 los productores de copra de la costa de Oaxaca, incluidos los del municipio de Pinotepa Nacional solicitan a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos su apoyo para mejorar las condiciones de sus plantaciones e incrementar la producción de copra; como resultado de esta petición, la Dirección de Sanidad Vegetal, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP), el Centro de Apoyo al Desarrollo Rural No. 1 (CADER) de Pinotepa Nacional, el Gobierno del Estado y los propios productores de copra, realizan recorridos por las plantaciones, con la finalidad de actualizar el diagnóstico de la situación de los huertos de coco, mismo que finalmente fue realizado por el CADER No. 1 en coordinación con el personal de INIFAP.

Teniendo como base ese diagnóstico se elabora un plan de trabajo para incrementar la producción de copra en la costa de Oaxaca, teniendo como objetivos generales "...incrementar la producción y productividad de la copra de la región; mejorar los niveles de bienestar social de los productores copreros; incrementar el empleo y el ingreso de la población rural a través del fomento de procesos económicos autosostenidos".⁵³

⁵³ Programa de incremento de la producción de copra en la costa de Oaxaca. México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias Campesino Agrícola Experimental Costa de Oaxaca, 19897, p. 6.

De modo particular, los objetivos específicos de este plan se ubican en la necesidad de detener la mortandad de palmas, fomentar prácticas agrícolas; eficientar los sistemas de producción; reponer fallas con palmas de alto potencial de rendimiento; e implementar acciones para prevenir la entrada del amarillamiento letal.

Así mismo, este plan contemplaba en el corto plazo implantar una campaña fitosanitaria para atender 6, 500 ha., en el Distrito de Jamiltepec; incrementar el rendimiento de copra a 1,400 kilogramos por hectárea en un período de dos años, incrementar en un año los rendimientos de los cultivos asociados al cocotero, implantar la cuarentena interior No. 15 contra el amarillamiento letal; a mediano plazo contar con 230,000 plántulas seleccionadas para la programa de resiembra; y en el largo plazo establecer un sistema de investigación de la SARH para obtener germoplasma resistente al amarillamiento letal, tecnología para el control del acaro del cocotero y perfeccionar la tecnología agronómica.

El cumplimiento de estas metas sólo se materializó en el establecimiento de una huerta madre ubicada en el municipio de Tututepec, Oaxaca; en la cual se sembraron palmas experimentales resistentes al amarillamiento letal, que a la fecha no ha mostrado rendimiento alguno; por el contrario la enfermedad continúa avanzando.

3.3.4. Apoyos a la comercialización

A partir de 1966, siendo Presidente de la República el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, el gobierno incorporó la copra en el régimen de precios de garantía⁵⁴, al cual se adscribe la producción de copra; no obstante esta política que surge en un contexto en el cual los precios en los medios rurales se mantenían estables y la producción de copra en el municipio de Pinotepa Nacional todavía no entraba en su etapa de plena producción.

Para la temporada de 1981, como respuesta a las constantes demandas de apoyo a la comercialización, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) instala en la cabecera municipal de Pinotepa Nacional una bodega encargada de la compra de copra al productor, cuyas transacciones debían verificarse con apego en una norma de calidad consistente en medir la humedad, las impurezas y el grado de secado de la copra que referenciados al precio de garantía vigente constituyeron la base para fijar el precio; sin embargo, estas exigencias de calidad se vuelcan contra los productores, pues en muchos casos la copra era rechazada al no cumplir con los requisitos de calidad, situación que los conduce a vender su producto al comercializador con un precio inferior al precio real.

Es de resaltar que durante la operación de esta bodega, se registraron anomalías tales como el pago mediante cheques sin fondos, situación que conllevó a la

⁵⁴ Los precios de garantía son un factor que promueve el gobierno federal, para inducir y aumentar la producción agrícola, regulando a su vez el comportamiento particular de los distintos cultivos. "Consulta Interna para formular la propuesta de precio de garantía de la C.N.C., México. Confederación Nacional Campesina, 1982. p. 13.

aplicación de medidas de presión por parte los productores, quienes al final de la temporada bloquearon la salida de la copra hasta que obtuvieron el importe total de la producción entregada.

Dados los constantes problemas confrontados en la operación de los precios de garantía, el 18 de enero de 1983, siendo Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se publica el Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretario Técnico de Gabinete de la Presidencia de la República, que a su vez genera la institucionalización de Gabinetes Especializados, dentro de los cuales se ubica un Gabinete Agropecuario, mismo que tiene como una de sus funciones el establecimiento de los precios e garantía, siendo por ello integrado con los titulares de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Comercio y Fomento Industrial y Reforma Agraria; partiendo del supuesto que dichos funcionarios contaban con la información precisa y actualizada para que los precios acordados fueran los más justos.

Dos años después, el Gabinete Agropecuario cambia su integración debido a la institucionalización del Acuerdo por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República del 2 de enero de 1985, quedando integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria, así como por el Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C., y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

El Gabinete Agropecuario constituye una instancia del Ejecutivo Federal, encargada de coordinar y acordar las políticas que realiza el Estado en apoyo al sector agropecuario y forestal, por lo tanto se considera que requiere de dos o más dependencias para la consecución de las metas tendientes a fortalecer el desarrollo económico y social del sector agropecuario y forestal, dado que dentro de sus funciones se ubican aquellas que se dirigen hacia el acuerdo de los objetivos del sector agropecuario y forestal en el marco del desarrollo del país; "...examinar y probar en su caso, el Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal que presente la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, previa conciliación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y definir las responsabilidades que dentro de su consecución, corresponderá asumir a cada una de las dependencias y entidades representadas dentro del Gabinete Agropecuario (...) establecer sistemas que permitan supervisar el cumplimiento y avance del Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal y de los programas que se emprendan... así como establecer los precios de garantía".⁵⁵

Una vez establecido el precio de garantía, éste se determinaba con un período de aplicación anual para todas aquellas operaciones de venta de la copra realizada por productores a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; o bien servía de referencia para la venta al comercializador particular, dado que se constituía como el precio mínimo considerando los costos de producción, los insumos, los volúmenes de oferta y demanda previstos entre otros factores.

⁵⁵ Graciela Carrillo Curiel. *Aspectos positivos del gabinete agropecuario en el campo*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. 1991. p. 40.

Al respecto, es necesario apuntar que para el caso de la copra, este precio de garantía siempre resultó insuficiente, especialmente porque la vigencia anual implicaba su rezago con respecto a los índices registrados a lo largo del período de aplicación. Ante esta situación, la Unión Nacional de Productores de Copra (UNPC), perteneciente a la Confederación Nacional Campesina (CNC), recurrentemente manifestó su discrepancia con respecto al período de vigencia, mostrando en contrapartida su preferencia hacia la revisión mensual de los precios de garantía, asimismo solicitaba que se reflejaran los costos de las labores necesarias para el mantenimiento y buen desarrollo de las huertas de coco.

De hecho la actividad coprera pudo mantenerse, a pesar de la disminución de los recursos orientados al campo. Los productores agrícolas de gran escala contaron con mecanismos tales como la caída de los salarios y el bajo costo de los fertilizantes que les permitieron continuar produciendo con algunos beneficios.

En contraparte, los campesinos medios; es decir, aquellos que subsisten con el ingreso de su parcela, se vieron inmersos en una situación crítica, pues sus costos de producción invariablemente superaban a los importes fijados como precios de garantía, la situación llega al punto que la demanda de incremento se torna persistente y tiene como respuesta que a partir del mes de julio de 1989, la copra queda fuera de la política del precio de garantía adoptándose el esquema de precio concertado, el cual es determinado con la participación de la Unión Nacional de Productores de Copra, los industriales de las grasas y aceites y jabones, CONASUPO y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

(SECOFI), quien funge como testigo del o los acuerdos para establecer los precios.

Estos precios concertados se determinan tomando como referencia el valor de las importaciones de aceite de coco, que de acuerdo con lo expresado por la Unión Regional de Productores de Copra del estado de Oaxaca debía cumplir con las siguientes consideraciones "...los industriales aceptan que tomemos los precios más altos consignados en tres bolsas de valores; escogimos la de Rotterdam, Chicago y Nueva Orleans; agregamos todos los gastos libre abordó nuestras fronteras (flete marítimo, acarreo, seguros, maniobras, etc.); impuesto aduanal 10%; los industriales aceptan pagarnos un sobre-precio por calidad de nuestra copra de un 10%, otros⁵⁶, el precio resultante es el que el industrial se comprometía a pagar.

Desafortunadamente el precio concertado, desde su inicio no es respetado por el industrial, no existiendo autoridad gubernamental que le obligara a cumplir con el precio pactado con los productores de copra; razón por la cual, en el momento actual el precio se adscribe al sistema de oferta y demanda accionada por intermediarios constituidos en los agentes que en las transacciones finales elevan el precio, sin que dicho incremento se refleje en la economía de los productores de copra.

Más aún, debido a la indiscriminada importación de aceite realizada por los industriales, en febrero de 1989, la Unión Nacional Productores de Copra, conjuntamente con la Unión Nacional de Productores de Cártamo, la Unión

⁵⁶ Carta del Presidente del Consejo de Vigilancia de la Unión Nacional de Productores de Copra, dirigida al Director de Desarrollo Agroindustrial del Gobierno del Estado de Oaxaca, Pinotepa Nacional. Oaxaca 26 marzo de 1993m p. 2

Nacional de Productores de Soya y la Unión Nacional Productores de Trigo, solicitaron a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que previo a la autorización de los permisos de importación se asegurara la compra total de la producción nacional de oleaginosas y granos básicos a precios justos; más aún que los requerimientos de importación se determinaran con base en la capacidad instalada de cada planta y a la demanda nacional; y que dichas importaciones se llevaran a cabo por conducto de CONASUPO, como instrumento regulador del mercado con la finalidad de evitar la saturación del mercado en perjuicio de los productores nacionales; sin embargo, esta demanda, al igual que la del precio justo no obtuvieron respuesta alguna.

La situación, obedece a que en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el gobierno salinista establece que para incrementar la producción y la productividad es necesaria la modernización del campo por medio de la descentralización de facultades y recursos humanos, físicos y financieros; el fortalecimiento de la economía de gestión de los productores y sus organizaciones; concertación con gobiernos y productores así como la promoción de la eficiencia productiva evitando la existencia de recursos ociosos; lo cual se traduce en que modernizar implica dejar de lado el tutelaje por parte de las autoridades, esto incluye al poyo en la actividad coprera.

En este contexto, y en el marco de la política de reactivación económica del sector, se establece un proyecto de reconversión productiva, cuyo objeto central es orientar las mejores tierras hacia cultivos rentables, teniendo el gobierno la tarea de alentar las condiciones para transformar a la agricultura en una actividad de tipo empresarial que permita a los agricultores competir en condiciones de un mercado abierto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La sociedad, para lograr sus fines de convivencia pacífica y equitativa se organiza políticamente en el Estado, quien para concretar los anhelos de la voluntad general se estructura en un gobierno constituido por el conjunto de instituciones y funciones que ejercen el poder político sustentado en la legitimidad y el consenso.

En su forma más concreta, al gobierno podemos palparlo a través del accionar de la Administración Pública, también definida como la actividad del Estado en la sociedad; pues ella tiene como cometido ejecutar el mandato social expresado en leyes para conferir estructura y funcionamiento al desarrollo de las relaciones establecidas entre los individuos, así como entre éstos y las instituciones gubernamentales encargadas no sólo de apoyar sino de estimular a las personas y las organizaciones para el logro de sus aspiraciones.

En este contexto, el gobierno y por ende la Administración Pública para pervivir, requieren del respaldo, de la sociedad, misma que al expresar sus consensos o inconformidades con respecto a las decisiones y acciones adoptadas por las instituciones, ésta confiriendo la legitimidad o ilegitimidad que sostienen el aparato de gobierno.

En tal virtud, la tarea de gobierno no es sencilla, demanda de la adopción de acciones que verdaderamente impacten de modo positivo no sólo la conservación del complejo tejido social sino su desarrollo hacia modos de vida fundados en el progreso y la justicia.

Dentro de esta adopción de acciones, destacan aquellas que se dirigen hacia el desenvolvimiento económico de la sociedad, mismas que a través del tiempo han experimentado diversas transformaciones, las cuales en el mundo moderno pueden ubicarse en su inicio como liberales que sitúan al estado en el papel de salvaguarda de las libertades de los individuos; para posteriormente constituirse en benefactor, y finalmente asumir la postura de promotor y regulador que actualmente se preconiza.

Estas tendencias han determinado en todo momento el papel que el gobierno ha desempeñado a través del tiempo, mismo que constituye el eje conductor para efectuarse el análisis del impacto de las acciones de gobierno aplicadas al fomento de la actividad coprera en el municipio de Pinotepa Nacional, Oaxaca, motivo de la presente investigación.

El proceso de gobierno en general ha atravesado por diversas etapas, y México no ha sido la excepción, pues ha transitado del estado liberal hacia el proteccionista para confluir en aquel que preconiza la promotoría y regulación; sin que ella haya incidido en el desarrollo de los grupos sociales dedicados al cultivo de la copra en Pinotepa Nacional, Oaxaca.

En efecto, el cultivo de copra en el municipio de Pinotepa Nacional se encuentra estacionado en medio de una severa crisis de productividad y descapitalización, sin que en el pasado o el presente el gobierno haya adoptado medidas reales para su rescate y revitalización; por el contrario, tal como hemos podido constatar

a lo largo de esta investigación, la tónica ha estado constituida por la ausencia de programas de apoyo, más aún la presencia del gobierno sólo se ha mostrado con acciones aisladas, evidenciando los siguiente resultados.

Con relación a los apoyos en infraestructura, podemos afirmar que la etapa inicial de esta rama productiva se llevó a efecto sin el apoyo técnico que bien pudo prestarse por parte de la Secretaría de Agricultura; situación que ya no es susceptible de subsanarse, pues las huertas se encuentran en proceso productivo; no obstante ello, dicha dependencia bien puede retomar su papel y dirigirse hacia la instauración o el reforzamiento tanto de campañas de enseñanza referentes a fertilización, o fitosanitarias con las cuales se logre eficientar la producción.

No solo es recomendable la acción de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural más bien es imperiosa, pues actualmente se registra una pérdida de 1% anual de palmas, mismas que no son repuestas porque los productores carecen de recursos técnicos y económicos; lo cual incide en la falta de incremento en la superficie sembrada, ésta incluso ha disminuido con relación a la plantada originalmente a finales de los cincuenta debido al ataque de plagas y la muerte por envejecimiento prematuro y a la falta de técnicas especializadas.

Con respecto a la construcción de caminos saca-cosecha de circulación permanente, cuya responsabilidad recae en el gobierno municipal, es necesario que se adopten las medidas necesarias para concluir los 30 kilómetros restantes, acción que bien puede efectuar utilizando los esquemas de trabajo y aportación

conjunta con los productores que van a resultar beneficiados, pues con ello lograrán el acceso para transportar sus cosechas de modo eficiente.

En este mismo sentido podría revitalizarse el Programa Nacional de Mecanización implantado por la Secretaría de Agricultura, siempre y cuando éste se adscriba a criterios racionales que en realidad redunden en el incremento de la productividad de la copra en el municipio; esto implica la dotación de equipo de acuerdo con un estudio de necesidades y niveles de producción alcanzados; de modo tal que se erradiquen las prácticas venales y dadivosas que sólo benefician a sectores adscritos a políticas partidarias.

Es indudable que la irrigación, ya no puede seguir considerándose una tarea de responsabilidad exclusiva del Estado; es necesario en consecuencia que tanto la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural como la Comisión Nacional de Agua elaboren un programa para la construcción o rehabilitación de obras que incluyan la participación de los usuarios, quienes evidentemente resultarán beneficiados.

Con respecto a la tenencia de la tierra, es necesario apuntar que las reformas introducidas al Artículo 27 Constitucional no ha rendido frutos en la actividad coprera desarrollada en Pinotepa Nacional, más aún, no se espera que tengan impacto benéfico alguno, debido a que por tratarse de una zona sumida en la pobreza la venta o renta de terrenos ejidales no constituye un incentivo para este rubro que en el momento actual atraviesa por una profunda crisis.

Es lamentable que la asistencia técnica y capacitación, aún cuando cuente con programas gubernamentales tales como el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988 (PRONADRI), cuyo objetivo es apoyar el cambio tecnológico no llegue a la actividad coprera desarrollada en Pinotepa Nacional, debido a la falta de profesionalismo de los propios servidores públicos adscritos a la Secretaría de Agricultura en la región.

De igual forma es deplorable la falta de inclusión de la actividad coprera desarrollada en Pinotepa Nacional a programas tales como el PROCAMPO (instrumentado para que mediante el apoyo a los procesos de capitalización se fomente la productividad del agro mexicano) debido a las insuficiencias de las instituciones gubernamentales encargadas del establecimiento de precios justos.

Similar embate sufrió la actividad coprera de Pinotepa Nacional al ser excluida del Programa Oleaginosas en su Componente Cocotero, así como del Programa Oleaginosas en su Componente Palma de Aceite; el primero de ellos creado para la producción y adquisición de palmas híbridas resistentes al amarillamiento letal del cocotero, además de la renovación y manejo de plantaciones para la producción de copra mediante la fertilización; y el segundo, para aumentar las superficies de cultivo, mediante la ampliación y recuperación de las plantaciones, teniendo como base la instrumentación de proyectos rentables que proporcionan el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores.

Estas exclusiones, sin resultado de la falta de profesionalismo del Comité Regional de Sanidad Vegetal que, a pesar de las peticiones giradas por los

productores nunca instrumentó las campañas fitosanitarias que constituirían un requisito ineludible para el otorgamiento de dichos beneficios de dicho Programa.

Al respecto consideramos necesario que los organismos gubernamentales encargados de la agricultura en la región adopten programas de profesionalización que les permitan apropiarse de recursos humanos capaces y comprometidos con su tarea, que a la vez que beneficien con su actividad la producción agrícola cumplan sus expectativas personales mediante esquemas que estimulen y recompensen el desempeño.

Dentro de los problemas más fuertes que confronta actualmente la producción de copra en Pinotepa Nacional es la plaga conocida con Amarillamiento Letal, cuyo ataque ni siquiera se ha iniciado, pues la única acción concreta ésta constituida por el establecimiento de una huerta madre ubicada en el municipio de Tututepec, Oaxaca; que hasta este momento continúa en etapa experimental sin haber mostrado rendimiento alguno; en tanto la enfermedad cada vez muestra mayores niveles de incremento.

En los apoyos a la comercialización de modo general, la presencia del gobierno se constituyó con el establecimiento de los precios de garantía, mismos que si bien en inicio representaron un incentivo para la producción, desembocaron en una medida retardataria pues condujo a la venta del producto a un precio inferior al precio real, amén que las deficiencias en el pago por parte de las bodegas de CONASUPO instaladas para dicha comercialización, crearon problemas de tipo social tales como la toma de carreteras.

Sin bien los precios de garantía resultaron una medida fallida, el problema se torna todavía más álgido con el establecimiento de los precios concertados, pues con ello se evidenció la carencia de autoridad gubernamental para exigir a los industriales su acatamiento, deviniendo por tanto en letra muerta.

Si la demanda de precio justo hasta el momento no ha tenido respuesta alguna, quedando sujetos a fluctuaciones y procesos de especulación; el problema de la importación indiscriminada que conlleva a la competencia desleal en detrimento de los mexicanos es un problema que a futuro se tornará cada vez más difícil de solventar, pues los nuevos esquemas económicos adoptados por el gobierno mexicano, bajo el pretexto de erradicar el tutelaje gubernamental, soslayan el compromiso Estatal con los diversos núcleos.

Al respecto, consideramos necesario que el gobierno adopte medidas de promotoría dirigidas a prestar apoyo mediante capacitación a los productores, para que éstos cumpliendo con la legislación mercantil, puedan a través de sus organizaciones establecer los mecanismos que les permitan comercializar a precios justos y de manera directa con la industria.

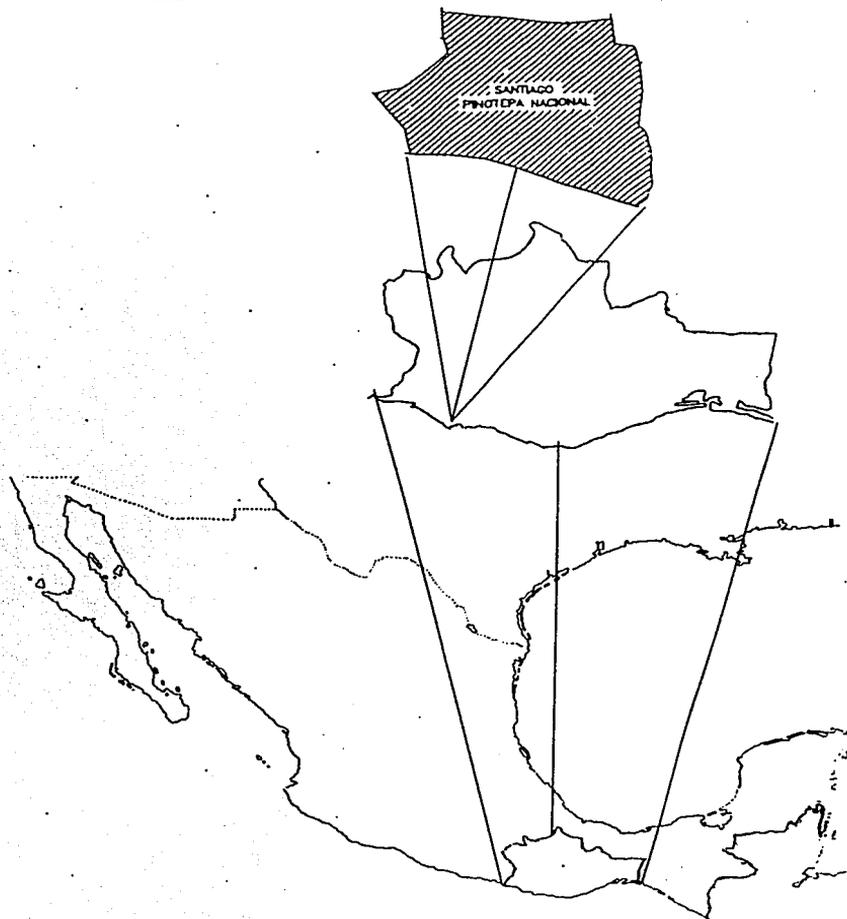
Finalmente, es necesario apuntar que este esfuerzo analítico destinado a explorar a las acciones de gobierno aplicadas al fomento de la actividad coprera en el municipio de Pinotepa Nacional, Oaxaca, nos conduce a reflexionar acerca del papel que debe desempeñar del Estado para desarrollar a la sociedad, y sin lugar a dudas, concluimos que está obligado a intervenir, pero sólo podrá hacerlo en la

medida que se sitúe como una institución vigorosa y con capacidad para afrontar los retos planteados por las realidades; dado que un repliegue indiscriminado como el que se verifica en Pinotepa Nacional, Oaxaca; sólo conduce al abandono de labores que pudiéndose concretar como actividades productivas y rentables representarían una expectativa de vida para un núcleo poblacional desenvuelto por siempre en el olvido y la marginación.

ANEXOS

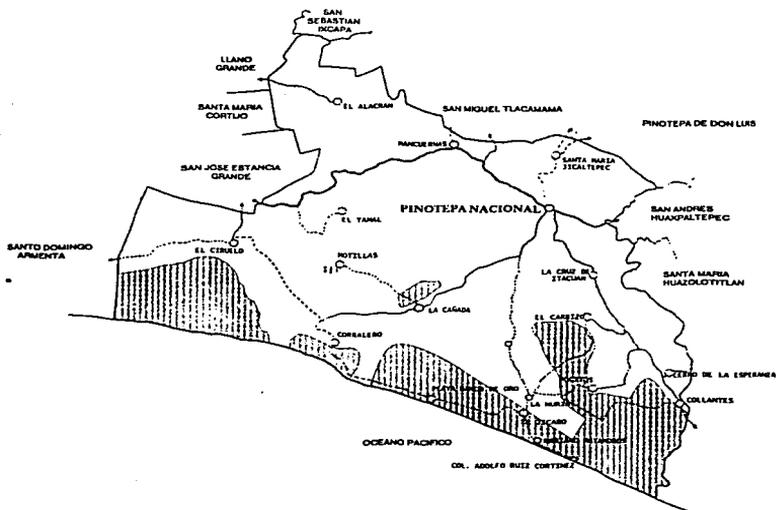
ANEXO 1

UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DE PINOTEPA NACIONAL



ANEXO 2

UBICACIÓN DE LAS ZONAS PRODUCTORAS DE COPRA E INFRAESTRUCTURA CARRETERA EN EL MUNICIPIO DE PINOTEPA NACIONAL



SIMBLOGIA



ZONA COPRERAS



BRECHA



CAMINO PAVIMENTADO



CARRETERA COSTERA No. 200

BIBLIOGRAFIA**Libros:**

Anaya Cadena, Vicente (Coord.) **Política, Gobierno y Administración Pública Municipal**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Municipal, A.C. 1997.

Bobbio, Norbertom Matteuci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. **Diccionario de Política**, México Siglo XXI Editores, 1998.

Bobbio, Norberto. **Liberalismo y Democracia**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Bonnin, J.C.B. "Principios de Administración", en **Revista Homenaje al Maestro Gabino Fraga**, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1982.

Carrillo Curiel, Graciela. **Aspectos positivos del gabinete agropecuario en el campo**, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

Crossman, R.H.S., **Biografía del Estado Moderno**, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Guerrero Orozco, Omar. **La Administración Pública del Estado capitalista.** México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1979.

González Uribe, Héctor. **Teoría Política,** México, Editorial Porrúa, 1989.

Kliksberg, Bernarndo. "El Rediseño del Estado para le Desarrollo Socioeconómico y el Cambio", en **Revista de Administración Pública No. 86,** México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., enero-junio 1994.

Meny, Yves y Juan-Claude Thoening. **Las políticas públicas,** Barcelona España, Editorial Ariel, S.A., 1992.

Rojas Soriano, Raúl. **Guía para realizar investigaciones sociales,** México, Plaza y Valdés, S.A., 1994.

Rousseau, Juan Jacobo. **El Contrato Social,** Madrid, España, SARPE, 1985.

Saldívar, Américo. **Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976).** México, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., 1988.

Stuart Mill, John. **Consideraciones sobre el gobierno representativo,** México, Ediciones Gernika, 1992.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Uvalle Berrones, Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. **El Gobierno en Acción, México**, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea**. México, Coedición Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., y Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, 1998.

Villareal, René. **Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno**, México, coedición Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.

Publicaciones Oficiales:

Carta del Presidente del Consejo de Vigilancia de la Unión Nacional de Productores de Copra al Director de Desarrollo Agroindustrial del Gobierno del Estado de Oaxaca. Pinotepa Nacional, Oaxaca, 26 de marzo de 1993.

Consulta Interna para formular la propuesta de precio de garantía de la C.N.C., México, Confederación Nacional Campesina, 1982.

Cuaderno Estadístico Municipal de Santiago Pinotepa Nacional, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994.

Estudio Sistema-Producto sobre la copra en México, México, Consultores, Productividad y Operación, S.A., Diciembre de 1991.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1987.

Programas y Proyectos en Apoyo al Campo, Alianza para el Campo 1997.
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Centro de Estadística Agropecuaria, 1997.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. **Desarrollo Rural Integral.**
México, Cuaderno de Renovación Nacional, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Unión Regional de Productores de Copra del Estado de Oaxaca, **Propuesta de Programa de Acción, 1987.** México, 1987.