

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

083374

"LA PARTICIPACION CAMPESINA EN EL MODELO DE DESARROLLO RURAL ESTABLECIDO POR EL ESTADO MEXICANO: el caso del PIDER en el Sur de los Tuxtlas, Veracruz".

Tesis que para acreditar las asignaturas "Investigación de Campo y Seminario de Investigación" presenta

JOSE ANTONIO MAC GREGOR CAMPUZANO

Director del Comité de Investigación
PATRICIA DE LEONARDO

Lector
RICARDO FALOMIR

Lector
LUIS PONCE

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Antropología
Carrera de Licenciatura en Antropología Social
Area de Concentración Rural

México, D. F., 1985.

083374

INDICE

MANIFIESTO ZAPATISTA

AGRADECIMIENTO

PROLOGO

INTRODUCCION

- ¡Ultimas noticias!
- El Pronadri ¿una nueva alternativa?
- ¿De dónde surge el PIDER?
- El estado mexicano
- La participación campesina
- Método
- Hipótesis

CAPITULO I - HISTORIA DE LA POLITICA RURAL DEL ESTADO MEXICANO.	58
1.- La estructuración y consolidación del estado mexicano moderno (1910-1927)	59
2.- El estado mexicano y la incorporación de las masas trabajadoras (1934-1940)	67
3.- El estado mexicano y la agricultura en la etapa de industrialización del país (1940-1969)	78
4.- La reorientación de la política agraria del estado mexicano ante la crisis del campo (1970-1984)	91

CAPITULO II - ANALISIS HISTORICO DEL PIDER

1.- Antecedentes	121
2.- El surgimiento del PIDER	126
3.- Primeros años de operación del PIDER	127
4.- El papel de los promotores del PIDER	137

CAPITULO III - LA REGION SUR DE LOS TUXTLAS

1.- Aspectos históricos de la región sur de los tuxtlas	145
2.- Delimitación	158
3.- Relieve	159
4.- Hidrografía	159
5.- Clima	160
6.- La población y sus características	161
7.- Movimientos migratorios	162
8.- Ocupación y empleo	163
9.- Características Etnicas	166
10.- Características Educativas	166
11.- Ingresos de la población	168
12.- Actividades Económicas	175
- Tenencia de la tierra	175
- Clasificación	175
- Producción Agrícola	176
- Explotación Pecuaria	177
- Tecnología	177
- Actividad Industrial	179
13.- Organización y Participación Social	179
14.- Algunas consideraciones sobre la región	
"Sur de los Tuxtlas" derivadas del análisis regional	185

CAPITULO IV .-	EL PIDER EN EL SUR DE LOS TUXTLAS	191
1.-	Programas que desarrolla	192
2.-	Localización	193
3.-	Estado actual de las obras	193
4.-	Análisis de la naturaleza de los problemas	193
5.-	Resultado del análisis de las relaciones de obras e inventarios de las inversiones PIDER en el Sur de los Tuxtlas	196
6.-	Caracterización general de los proyectos productivos	196
	- Subprograma de Riego	198
	- Subprograma de Fomento Ganadero	202
	- Subprograma de Rehabilitación de Cafetales	206
	- Subprograma de Habilitación de Tierras al cultivo	209
	- Subprograma de Fomento Apícola	209
	- Subprograma de Desarrollo Frutícola	210
	- Subprograma de Plantas de Hielo	211
	- Subprogramas productivos del INI	212
	- Subprogramas de Fomento Pesquero	212
7.-	Caracterización general de los proyectos de apoyo a la producción	212
	- Subprograma de Caminos Rurales	213
	- Subprograma de Electrificación	214

- Subprograma de Tiendas y Almacenes Rurales	215
- Subprograma de Extensión Agropecuario	215
- Subprograma de Organización Campesina	219
- El Crédito Agropecuario y PIDER	227
8.- Caracterización General de los Proyectos Sociales	236
- Subprograma de Introducción de Agua Potable	237
- Subprograma de Casas y Centros de Salud	237
- Subprograma de Aulas y Albergues	237
9.- Impacto del PIDER en los diferentes "tipos" de comunidades donde incide	243
- Comunidades Indigenas	243
- Comunidades Mestizas	253
- Comunidades de Inmigrantes	258
CONCLUSIONES	264
CROQUIS	282
BIBLIOGRAFIA	284

C I R C U L A R

...Esos pueblos que se mantienen erguidos contra los hacendados y caciques, esos que perseveran en su gallarda actitud - contra sus enemigos seculares, merecen nuestro aplauso, son dignos, dignísimos de nuestra bienvenida, hoy que vuelven a rebelarse contra el gobierno, falso y artero, que un tiempo - los tuvo engañados; hoy que vuelven llenos de bríos y entusiasmo, a reforzar las huestes de la Revolución.

A todos esos pueblos, a todos esos campesinos, nuestros hermanos en el ideal, y nuestros camaradas en la lucha, los invitamos a unirse a nosotros, a rehacer la unidad de la Revolución a marchar en lo sucesivo apoyados los unos por los otros contra los que hipócrita y cobardemente protegen los intereses - de los hacendados y se dicen revolucionarios, cuando no son más que personalistas vulgares.

Seguir combatiendo sin desmayar por la conquista de la tierra que fue de nuestros antepasados y que manos rapaces nos arrebataron a la sombra de pasadas dictaduras; continuar enarblando con mano firme y corazón resuelto el hermoso estandarte de la dignidad y de la libertad campesina; luchar hasta el fin contra los nuevos cómplices de los despojados de tierras, de los explotadores del trabajo, de los negreros de las haciendas; tal es nuestro deber, si queremos merecer el dictado de hombres libres y de ciudadanos concientes...

GRAL. EMILIANO ZAPATA

Abril 27, de 1918*

*Circular dirigida a los pueblos comprendidos en la zona de operaciones de la División Arenas.

A G R A D E C I M I E N T O S

El proceso para elaborar esta tesis, no fue sólo intelectual, profesional o académico, sino también un proceso existencial en el que participaron muchas personas, algunas de las cuales fueron de terminantes. No podría agradecer a todos, pues tendría que elaborar una "Tesis de agradecimientos".

Hubo un motor vital durante este proceso, mi hijo Juan Pablo, que me acompañó en gran parte del trabajo de campo y que mostró siempre, en las buenas y en las malas, una solidaridad, amor y ternura que se convirtieron en el principal estímulo para concluir este trabajo. A él, mi admiración y mi más profundo agradecimiento.

Mis padres y hermanos a través de esa entrañable unidad y cohesión familiar, apoyaron siempre, con todo lo que pudieron y de manera incondicional este proceso, acompañado con su cariño y respeto absoluto.

La experiencia en el apoyo al grupo campesino "Tierra Nueva" y en la formación del colectivo "Tierra y Libertad" en San Bartolo Agua caliente, fortaleció en mí la certidumbre y la confianza en el enorme potencial organizativo y propositivo de los campesinos. Este trabajo está permeado por esa fe motivada por mi relación con ellos.

En San Marcos, comunidad veracruzana de cafetos verdes-azulosos y del río que separa al día de la noche, viví casi todos los años del proceso. Con sus habitantes y los campesinos del Sur de los Tuxtles, disfruté de la sencillez y de la solidaridad del pueblo, con sus angustias, pero también con sus esperanzas y aspiraciones.

A los bohemios y trovadores jarochos con los que pasé inolvidables veladas de ritmo, tambor y flores en la taberna del tío Luis, no puedo dejar de mencionarlos como parte importante del proceso.

La asesoría y orientación de Luis Ponce, Paty de Leonardo y Ricardo Falomir, fueron sumamente enriquecedoras para ampliar y adecuar mis concepciones teóricas al problema central que desarrollé en la tesis.

La amistad y cariño siempre generoso de Gerardo, Roxana y Elisa, me impulsaron, hasta en los peores momentos, a terminar el trabajo.

A Rocío, que con su empeño y atención al manuscrito, se avocó a la siempre ardua tarea del mecanografiado, también mi reconocimiento.

Mi experiencia como analista del PIDER, y luego en los PDR la realicé trabajando en la SPP donde conocí a compañeros con los que pude comprobar que en el aparato gubernamental existen personas críticas y capaces de aportar, desde el mismo aparato, alternativas de desarrollo coherentes con los intereses de los campesinos. Entre

ellos sobresalen Luis Ponce, Marina Gabilondo, Jorge Díez y Armando Mata.

Finalmente, un personaje cuya entrega, inteligencia y valor hicieron posible una de las más bellas páginas de nuestra historia: Emiliano Zapata y la Comuna de Morelos. El estudio de su experiencia me nutrió con gran vigor la convicción de que mientras no sean los campesinos quienes diseñen y orienten las políticas y estrategias del desarrollo rural, éste seguirá siendo uno de los principales Talones de Aquiles del actual sistema.

P R O L O G O

Después del asesinato del Gral. Emiliano Zapata y de la derrota política y militar del zapatismo, para los campesinos del país, ha sido sumamente difícil construir sus organizaciones políticas y económicas, dado que la correlación de fuerzas que se dió después de la lucha armada, en la que sacrificaron un millón de vidas para transformar la vieja estructura de opresión porfirista, fortaleció a los grupos de clara orientación burguesa - como el grupo Sonora- que lograron influir desde el interior del estado en el diseño de las políticas rurales.

A partir del exterminio de la Comuna Zapatista en 1919, los campesinos no han podido relacionarse con la sociedad de manera directa; han tenido que valerse de intermediarios. En las comunidades más apartadas, donde la presencia del estado es más débil, han sido los caciques quienes vinculan a los campesinos con el resto de la sociedad a través del manejo de créditos, la comercialización de los productos locales, la introducción de los productos externos, etc. En aquellas regiones donde el estado interviene de manera activa, él mismo se ha convertido en el intermediario, mediando la relación de los campesinos con la sociedad.

El poder del estado mexicano surge como consecuencia del movimiento popular armado, se consolida con la formación del "Partido de la Revolución" que sirve como el instrumento de cohesión política de los diversos grupos que dirigieron la revolución y para institucionalizar su relación con las masas para mantener la hegemonía de dichos grupos al interior del aparato estatal; con el Gral. Lázaro Cárdenas se fortalece el estado creando las bases para su ingreso a la "modernidad" con una estabilidad política asegurada: el estado logra agrupar a las organizaciones locales y regionales que éste había creado en organizaciones nacionales bajo su control.

de 1940 El objetivo de esta tesis es analizar la relación que a partir de 1940 se ha dado entre el estado mexicano y los campesinos dentro de un modelo de desarrollo que se realiza en dos periodos: de 1940 a 1973 con la implementación del "modelo estabilizador" en el que, a través de una brutal extracción de valor e intercambio desigual entre el campo y la ciudad, se logra la industrialización del país descapitalizando al sector agropecuario.

Reacción Desde 1968 se expresan en todo el país los efectos de dicho modelo: los campesinos pauperizados, sin tierra, sin créditos, sin insumos, sin vías de comercialización y niveles de vida deteriorados en extremo, responden a la crisis con la invasión de tierras, toma de oficinas públicas y palacios municipales, matanza de latifundistas y huelgas mediante organizaciones locales o regionales, dispersas, espontáneas y heterogéneas, pero fortalecidas pro la unidad de sus principales demandas. La CNC había sido desbordada por su incapa

ciudad negociadora y la represión ya no lograba apaciguar la ira generalizada.

Frente a esta perspectiva el estado reorientó durante el echeverrismo, su política en materia agropecuaria fundamentalmente a través de la inversión pública como instrumento político y económico del modelo de desarrollo rural que cobra una de sus principales expresiones en el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), que, ideado por el Banco Mundial, implementa las líneas estratégicas básicas de la nueva faceta del modelo.

Sin embargo, con Echeverría el estado renunció a la alternativa que se generara durante el cardenismo de apoyarse en las organizaciones campesinas para llevar a cabo el proyecto de nación del estado, el echeverrismo inaugura la "tecnocracia" y sustituye el papel de los campesinos por un enorme aparato burocrático que resultó demasiado costoso, desvinculado de la realidad rural e ineficiente: entre 1970 y 1974 la inversión agropecuaria aumentó a un ritmo anual del 29% en tanto que la inversión pública total creció a un 22% anual.

Estas son algunas formas en que se destinó la inversión: a) no todo el gasto atribuido al sector agropecuario llegó al campo; una parte considerable se quedó en la burocracia asignada a ese sector. b) Otra parte muy importante se destinó a subsidiar el consumo urbano (importación de granos). c) Una parte también muy importante se canalizó a la construcción, rehabilitación y operación de distritos de riego que siguieron favoreciendo a la burguesía agraria. d) Sólo una pequeña parte de la inversión llegó a los campesinos; se promovieron obras que aliviaron temporalmente el desempleo en algunas regiones pero, alentados por el hecho de que los campesinos ganaban un salario fijo, los comerciantes y agiotistas afilaron sus uñas quedándose con buena parte del ingreso por aumento en el precio de sus productos. e) Finalmente, los caminos se volvían a descomponer, las obras de riego estaban mal construidas y muchos programas productivos quedaron inconclusos por la falta de capacitación y apropiación de los proyectos por parte de las comunidades.

En el período lopezportillista, suceden dos hechos fundamentales en la cuestión agraria: el fortalecimiento del vínculo entre el estado y la burguesía a través de su "Alianza para la producción" y el proceso de descentralización administrativa del gobierno federal que "cede" a los gobiernos estatales funciones relevantes en el ejercicio de la inversión pública.

Miguel de la Madrid sella la alianza estado-burguesía agraria con las modificaciones a la Ley Agraria del '83' y refuerza considerablemente la descentralización iniciada tímidamente el sexenio anterior. El PIDER sólo logra sobrevivir un año a este proceso y en 1983 se integra a los Programas de Desarrollo Regional (PDR) donde la dinámica en el aspecto productivo se desactiva en manos de los gobiernos de los estados que, sin experiencia en el manejo de tantos recursos provenientes de la federación, con una visión aun más limita

da del desarrollo rural, con menor capacidad operativa y plagados de intereses políticos locales de los ambiciosos funcionarios estatales, obstaculizan y entorpecen el flujo de recursos a las regiones y comunidades.

A éstas últimas no llega la "descentralización administrativa" que se transforma en una "centralización estatal" ("algo es algo diría un calvo") sin capacidad coordinadora y que, envalentonada por su nuevo poder, llega incluso a desafiar a la federación generando políticas antagónicas a ésta y duplicando acciones con el consiguiente despilfarro de recursos.

En 1985, el modelo de desarrollo rural establecido por el estado - desde el post-cardenismo y reorientado por Echeverría, muestra su agotamiento presentando un Programa Nacional de Desarrollo Rural - Integral (PRONADRI) que, retomando el esquema conceptual, metodológico y operativo del PIDER, propone una tardía, incoherente y obsoleta estrategia de desarrollo que nuevamente excluye de su diseño y ejecución a las organizaciones campesinas.

La pérdida de legitimidad y de apoyo popular que sufre cada vez más el estado cuestiona a fondo el modelo actual. Es viable la hora de los campesinos dentro del actual sistema que puede alimentarse de las comunidades para generar un desarrollo rural más equilibrado. La transformación estructural de la sociedad no es algo que se plantee en esta tesis ya que eso corresponde a los trabajadores rurales y urbanos organizados bajo un proyecto de nación revolucionario que realmente sea capaz de reconstruir nuestra sociedad de manera más equitativa y democrática, sin demagogias. Ojalá esta tesis aporte un pequeño grano en esa lucha.

Sin embargo, el estado, por su naturaleza, aún tiene la posibilidad de apoyarse en los campesinos para ejercer de manera más eficiente el gasto público. Ellos y sus comunidades deben participar activamente en la programación, manejo directo de recursos, ejecución de las obras, coordinación de acciones y evaluación apoyados con un adecuado seguimiento técnico y operativo por parte de promotores vinculados a sus intereses y comprometidos en cada obra local, en cada proyecto comunitario, respetando la tradición campesina y reconociendo en ellos la capacidad de proponer estrategias políticas y económicas para el desarrollo rural.

Esta posibilidad del estado para fortalecerse y nutrirse de la participación campesina sólo es factible mediante la elaboración de un nuevo modelo de desarrollo rural, que sea una alternativa inteligente y audaz que supere las grandes limitaciones y contradicciones que, primero en el PIDER y ahora en el PRONADRI, expresan la crisis de un "desarrollo rural sin campesinos".

I N T R O D U C C I O N

La presente tesis tiene como objetivo central analizar la participación de los campesinos y sus comunidades dentro del actual modelo de desarrollo rural establecido por el estado mexicano.

Este análisis se realizó a través de la investigación teórica a nivel bibliográfico y documental y de la investigación empírica mediante el estudio del PIDER en la región "Sur de los Tuxtlas", Veracruz.

La importancia del PIDER reside en su papel de "pionero" como instrumento conceptual, metodológico y operativo a partir del cual el estado ha diseñado programas de desarrollo rural con los cuales se implementa la política estatal ejerciendo la inversión pública como mecanismo primordial desde 1973 hasta nuestros días.

La primera parte de la Introducción pretende ubicar en el contexto actual la política del estado en materia del desarrollo rural; en ¡Últimas Noticias! se hace una selección ordenada de las principales notas periodísticas aparecidas recientemente en diarios capitalinos que relatan y comentan la aparición del más reciente programa de desarrollo en el campo: PRONADRI.

Posteriormente se cuestiona la viabilidad de un programa que retoma del PIDER, desaparecido en 1983, toda su esencia conceptual, metodológica y operativa siendo que éste, implementado 12 años -- atrás no mostró ser una alternativa real para dar respuesta a la crisis del sector agropecuario.

Después se señala el papel tan relevante que tuvo el Banco Mundial para "vender" a México el modelo PIDER en momentos en que a nivel mundial se difundían las teorías de desarrollistas y se trataba de aplicar en países de América, Africa y Asia con mayor grado de

conflictos en el sector rural.

Los dos conceptos básicos que se manejan a lo largo de la tesis son el de "Estado Mexicano" y el de "Participación Campesina"; --son varias las teorías que se han desarrollado en torno al estado, por lo que había que seleccionar aquélla que se adecuara más a la naturaleza del estado mexicano moderno. En esa parte de la Introducción se considera como la más adecuada, la visión gramsciana del estado que es contemplado como la expresión material de la lucha de clases que se desarrolla en la sociedad civil. Es decir, -es una expresión contradictoria, heterogénea e históricamente vinculada con los sectores que prevalecen en determinado momento en la arena política de la sociedad.

Aunque el concepto de "Participación Campesina" desde el punto de vista económico es analizado en el primer capítulo, para poder desarrollar este trabajo era necesario entenderla más desde el punto de vista político: cómo se relaciona políticamente con el resto de la sociedad, el papel que para el estado desempeña dicha --participación y la posibilidad real de que los campesinos participen, a través de sus comunidades y organizaciones, en el diseño, -programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo rural.

Del estudio de la Comuna Zapatista, de la visión etnocentrista --del estado y de la concepción freiriana de la "praxis para el desarrollo", se desprende la conclusión de que los campesinos deben participar organizada, activa y permanentemente en todas las fases que cubren los programas de desarrollo rural a fin de corregir las actuales y gravísimas ineficiencias que padece el uso del gasto público en manos exclusivamente de la "burocracia rural".

Posteriormente se describe el método seguido para elaborar la tesis; sobresale el análisis de mi papel como promotor-investigador

al estudiar un programa del cual yo formé parte activa como empleado de la institución.

Para finalizar esta larga Introducción, se señalan las hipótesis de trabajo que se elaboraron después de un año de trabajo en el PIDER y de las primeras asesorías con el Comité de Tesis.

En el primer capítulo se hace una reconstrucción histórica de la relación estado-campesinos desde su creación como resultado de la lucha armada hasta el actual régimen; el capítulo se divide en -- cuatro incisos que cubren: primero, la estructuración del estado mexicano y su consolidación con la creación del P.N.R., segundo, la alianza del estado con las organizaciones campesinas durante el cardenismo, para hacer frente a la resistencia de los terratenientes y llevar a efecto la Reforma Agraria: principal demanda campesina durante y después de la Revolución; tercero, el largo período del "modelo estabilizador" que da origen a la política actual del estado con respecto al agro: la extracción y explotación a éste en aras de la industrialización del país y el fortalecimiento de la alianza estado-burguesía.

La nueva faceta del modelo, se realiza en 1970 y se reorienta, -- sin transformar en esencia el modelo original, la atención a las zonas rurales mediante el aumento de la inversión pública y la -- creación del enorme aparato burocrático que ha mostrado su también enorme ineficiencia por excluir de las fases claves de los programas a los campesinos.

El segundo capítulo hace referencia a los antecedentes, surgimiento y primeros años de operación del PIDER, instrumento clave del estado en su reorientación política con el sector agropecuario; se señalan los principales problemas y logros, así como el papel que desempeñaron sus promotores en la implementación del programa.

En el tercer capítulo se describe y analiza la región, objeto de nuestro estudio, desde el punto de vista histórico, geográfico, económico, político y social con el fin de ubicar el espacio sobre el cual incidió el PIDER durante más de 10 años.

Sobre esto último trata el cuarto y último capítulo: la acción del PIDER en el Sur de los Tuxtlas; los programas que desarrolla, en qué estado los encontré en el trabajo de campo, y el análisis de los resultados de cada subprograma y proyecto implementado en las comunidades; sobresale el análisis de los subprogramas de Extensión Agropecuaria y de Organización Campesina a través de los cuales el PIDER buscaba integrar a los campesinos "de manera participativa" al programa.

Finalmente, se analizan los resultados del PIDER de acuerdo al "tipo" comunidades en donde actuaba, y que podrían ser, de acuerdo a mi tipología, "indígenas", "mestizas" o de "inmigrantes" ya que por sus diferencias socioculturales, los programas tuvieron diferente nivel de impacto.

Las conclusiones tratan de integrar los principales resultados de la inversión a nivel teórico-conceptual y empírico-operativo a fin de comprobar o corregir las hipótesis de trabajo.

¡Últimas Noticias!

"El pasado día 16 de mayo de 1985 el Presidente Miguel de la Madrid, puso en marcha el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) 1985-1988. El presidente afirmó que no es posible tolerar la desigualdad social entre el campo y la ciudad, fenómeno que puede generar nuevas situaciones conflictivas que, tarde o temprano, desemboquen en el rompimiento de la paz social que ha generado y sostenido la revolución mexicana. Indicó que es necesario pagar a los campesinos el precio de su trabajo y elevar su

nivel de vida y el de sus familias". (Govela, La Jornada, 21-V-85).

"El Presidente De la Madrid, indica que es indispensable revalorar el papel del sector rural en las estrategias de desarrollo para articular más eficientemente la actividad agrícola con los sectores industrial y comercial". (Castro, La Jornada, 7-V-85).

"Los funcionarios públicos que participaron como ponentes mostraron su férrea convicción en el PRONADRI, al que calificaron como programa presidencial embuído de voluntad política para llevarlo al terreno de los hechos, sin pretender incurrir en el más leve cuestionamiento al modelo de desarrollo económico del país, que es justamente el causante del desastre en el campo y de la miseria de los campesinos. El discurso oficial es uniforme y acrítico, y en ocasiones hasta carente de bases históricas, cuando se trata de explicar el presente de la economía y la sociedad rural. En la perspectiva gubernamental el reparto agrario ha concluído recientemente o, en el mejor de los casos, se clausurará el 31 de diciembre del próximo año, soslayando que los conflictos más importantes tienen como sustrato la cuestión agraria". (Hernández, La Jornada, 10-VI-85).

La tardanza en la aparición del PRONADRI (cuando el ciclo sexenal entra en la recta final) "revela la dificultad de conciliar diversos puntos de vista institucionales en torno al campo y sus soluciones. El documento final recoge la síntesis de las negociaciones entre una docena de dependencias ligadas con el sector agropecuario (...)"

"La propuesta contenida en el PRONADRI es correcta, y lo es porque enfatiza lo esencial del modelo de acumulación capitalista con todas sus secuelas de marginación inherentes que sería deseable modificar. Sin embargo, la tendencia del modelo de desarrollo que México adoptó después de los años cuarenta, se ha cristalizado de tal modo, que no será fácil fracturar, ni en el corto ni en el me-

diano plazo, por más voluntad política que se agregue a las propuestas de cambio. Intentarlo a fondo significaría afectar seriamente el esquema real de la tenencia de la tierra, que se ha polarizado en minifundios y en latifundios, que ahora le es provechoso al sector empresarial agrícola y ganadero, que goza además de un trato privilegiado por parte del Estado. ¿De veras se quiere trastocar la alianza entre la buruesía rural y el Estado?" (Hernández, - La Jornada, 18-V-85).

"Satisfecho de verlos 'ahora sí unidos' el jefe del Ejecutivo, ratificó a los ganaderos su política de dar seguridad jurídica y física a la tenencia de la tierra. Ante los vencimientos de las concesiones se actuará 'de manera equitativa' con ganaderos y campesinos, y se buscará no penalizar la productividad" (Ureña, La - Jornada, 15-V-85).

Un día después de la presentación del PRONADRI, "el 17 de mayo, el Presidente Miguel de la Madrid inauguró la XVI Asamblea de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural. En esta asamblea se - dió una réplica entre los empresarios y el Presidente de la República que vale la pena describir: el Ejecutivo les pidió "no tener ceguera histórica", los empresarios, en respuesta, ofrecen como - plato fuerte su "sentido de empresa" para generar riqueza en el campo". (Díez de Sollano, El Día, 31-V-85).

El Presidente pidió al Secretario de Agricultura que contestara a la petición de abrir el campo al criterio empresarial, por lo que éste, anunció que "el campo será manejado con sentido de empresa - social y que el Estado dará financiamiento, infraestructura y tecnología para que el sector privado participe en él en forma muy importante (...). Los pasos a dar en esta concurrencia empresarial - tiene un antecedente: La Ley de Fomento Agropecuario que, según - Pesqueira, ha abierto posibilidades de ampliar la producción; la negociación interna entre productores y nuevas fórmulas de trabajo

en el campo". (Ureña, La Jornada, 18-V-85.)

La opinión pública y la oposición se pronuncian sobre el PRONADRI: "El PRONADRI es bueno pero poco viable por la falta de inversión, - y por las trabas impuestas a las organizaciones campesinas, consideró el dirigente de la CIOAC Ramón Danzós Palomino. Por su parte, Francisco Ortíz Mendoza del PPS advirtió que si se maneja el campo con criterio de empresa privada y se reprivatiza el modo de producción habrá violencia armada, en tanto que Eduardo del Valle del - PMT señaló que el PRONADRI es un programa burocrático, tardío y vacío". (Rodríguez, La Jornada, 21-V-85).

"La equivocación es mayúscula al poner el acento en el aparato burocrático y en el programa, antes que en los verdaderos protagonistas del desarrollo rural sea cual fuere su orientación social, económica y política. Si los productores rurales, campesinos incluidos, no hace suyo el PRONADRI, sencillamente éste no camina un centímetro. Justamente la petición más insistente de los líderes - campesinos asistentes a esta discusión, fue la de ser tomados en cuenta por el Estado. Quieren participar en la planeación, ejecución y operación del PRONADRI. A lo mejor piden demasiado". (Hernández, La Jornada, 10-VI-85).

El PRONADRI ¿Una nueva alternativa?

El Programa Nacional para el Desarrollo Rural Integral 1985-1988, - es el instrumento conceptual y operativo a través del cual el actual régimen pretende reactivar el modelo de desarrollo rural prevaleciente.

Su objetivo fundamental es "Mejorar el bienestar social de la población del medio rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso, con base en la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes y sus relaciones de intercambio, así como en su participación organizada y la plena utilización

de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la Nación". (PRONADRI, p. 65).

Los principales objetivos generales son mejorar los niveles de bienestar social de la población rural, garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra concluyendo el reparto de tierras legalmente afectables, aumentar la producción y la productividad de las actividades económicas, incrementar el empleo y el ingreso de la población y fortalecer la relación Estado-campesinos, ampliando la participación de la población rural en las decisiones que impactan en su desarrollo y bienestar. (PRONADRI, P.P. 66-67).

Sobre este último aspecto, se ubica el tema central de la tesis: - la relación entre el estado mexicano y los campesinos haciendo énfasis en la participación de éstos en el modelo de desarrollo rural impulsado por el primero. Sin embargo, dicha participación no se analizará en torno al PRONADRI, que apenas recientemente fue presentado por el Presidente, sino a través de un programa al que consideramos uno de los antecedentes más importantes y representativos del modelo de desarrollo rural implementado por el estado, a partir de la reorientación que, en materia de política rural, realizó desde el sexenio de Echeverría: el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).

Dicho programa fue el instrumento a través del cual el estado comenzó a experimentar e implementar su estrategia de desarrollo que ahora se expresa en el PRONADRI: la consolidación del estado como rector y conductor del desarrollo; la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado; la coordinación de actividades entre las entidades de la administración pública; la descentralización y desconcentración administrativa otorgando mayor importancia a los gobiernos estatales y municipales; la integración de los procesos productivos y los de beneficio social; la ar-

ticulación de las actividades primarias entre sí y con las demás - fases; la participación de las comunidades rurales en la orienta - ción, ejecución y en los beneficios de las acciones; la reactiva - ción productiva de las actividades rurales; etc. (PRONADRI, P.P. - 73,74 y 75).

Es decir, doce años después de que apareció el PIDER, el estado - presenta un PRONADRI que recupera del primero los mismos objetivos, las mismas estrategias y los mismos mecanismos de operación. Aun cuando no es nuestro objetivo realizar un análisis comparativo a fondo entre el PIDER y el PRONADRI, pretendemos subrayar que la im - portancia que pueda tener esta tesis se fundamenta en el análisis - del PIDER que, aún cuando desapareciera en 1982 al integrarse a - los Programas de Desarrollo Regional (PDR), seguramente aportará - elementos para comprender la actual política del estado en el cam - po y sus grandes limitaciones.

Como la tesis se centra en la participación campesina dentro del - modelo establecido por el estado, es interesante mencionar cómo se concibe dicha participación en el PRONADRI. A nivel discursivo - se enuncia que es necesario impulsar auténticas unidades de desa - rrollo rural. "Esta estrategia implica ir más allá de los proble - mas formales, significa convertir a cada ejido, comunidad, colonia y núcleo de pequeños propietarios en unidades de desarrollo rural, para facilitar la resolución de sus problemas, detectar necesida - des y mejorar la explotación de los recursos existentes, en benefi - cio de los habitantes del medio rural". (PRONADRI, P. 85).

"Para que la población rural se convierta en sujeto activo de su - propio desarrollo, es necesario que intervenga de manera decidida - en la orientación de los procesos que la afectan. (...) Para - ello, la consulta popular es cauce importante que la estrategia - adopta (...) La participación de la población rural en las decisio - nes tendrá en las organizaciones campesinas su apoyo fundamental -

En el sector social se considera al ejido y a la comunidad como - las unidades jurídicas y económicas básicas de la organización de los productores(...) La participación de la población rural se es estimulará con respeto a sus formas democráticas de organización y reconocimiento a la capacidad de negociación de sus demandas, compatibilizando los proyectos productivos y sociales de los campesinos con las prioridades del país, para fortalecer su identidad". (PRONADRI, P.P. 119, 121).

Pero como lo establece la sabiduría popular "del dicho al hecho, - hay un gran trecho" y en este caso no se trata de un "engaño premeditado" del estado; sabe, se da cuenta de que la participación campesina en la orientación de su política rural es una condición indispensable para revertir las actuales condiciones de su modelo, plagado de ineficiencias que el país ya no puede costear. Se acabó el periodo de auge petrolero en el cual creció el aparato burocrático a quien se responsabilizó de generar, por encima de las organizaciones campesinas, el desarrollo; dicho aparato fracasó por - su distanciamiento de la problemática real del campo y por una - "inercia burocrática" que no logró integrar a los principales actores del desarrollo en sus planes y proyectos.

Sin embargo, como trataremos de mostrar a lo largo de la tesis, el estado tiene pocas posibilidades de integrar una real participación de las organizaciones campesinas en las diferentes fases de programación, ejecución, control y evaluación de los programas, bajo el actual modelo de desarrollo, basado en el manejo de la inversión - pública y plasmado hasta hace dos años en el PIDER y ahora en el PRONADRI.

El transcurso del presente sexenio torna menos halagadoras las - perspectivas: se consolida la alianza entre la burguesía y el estado, se abren los espacios legales y materiales para que los empresarios privados invadan el espacio que históricamente era reservado

únicamente para los campesinos: el ejido y, finalmente, la represión sobre las organizaciones democráticas de los trabajadores se ejerce cada vez con mayor intensidad.

¿De donde surge el PIDER?

A fines de la década de los 60's el Banco Mundial, imbuído de toda una corriente desarrollista, elaboró una serie de modelos de desarrollo rural que promovería en diferentes lugares de mundo con el objetivo de "implementar estrategias para mejorar las condiciones de vida en el plano social y económico de un grupo determinado de personas: los pobres de las zonas rurales". (Banco Mundial, p.3).

Dicho desarrollo se interesa "en la modernización y monetización de la sociedad rural, así como en su transición del aislamiento tradicional a la integración en la economía nacional" (ídem),

Con la finalidad de que "dicho desarrollo sea autosostenido, revise especial importancia que los miembros del grupo objeto del programa participen en su organización". (Op. Cit. P. 21.)

El Banco Mundial para financiar la ejecución de modelos de desarrollo plantea una serie de condiciones a los gobiernos nacionales que deben de aplicar. Entre dichas condiciones destacan: un firme compromiso a nivel nacional de aplicar una política de desarrollo rural para influir sobre el problema de la pobreza; una política de precios que brinden incentivos garantizando precios mínimos; una política de tenencia de la tierra que preceda a todo suministro masivo de recursos asegurando su estabilidad; una política de desarrollo regional en la que se evalúe cuidadosamente el potencial de crecimiento de las distintas zonas; una política tecnológica que introduzca cambios técnicos pertinentes a las unidades de producción rural; y, en cuanto a la organización y planificación: a) un programa nacional de acción, b) una sólida organización a escala -

nacional para coordinar los departamentos sectoriales del gobierno central con una estructura vertical, c) una mayor descentralización con un mecanismo eficaz a nivel regional y local y, d) la participación de los pobres de las zonas rurales en los procesos de planificación y ejecución por conducto de una administración local. (Banco Mundial, P.P. 34 a la 41).

Estas políticas del modelo de desarrollo rural propuesto por el Banco Mundial se aplicaron en varios países como Japón, República de China, Bangladesh, Kenia, Corea, Tanzania, etc.

En México, se formalizó el acuerdo entre el Banco Mundial y el Gobierno Federal que da lugar al surgimiento del PIDER en 1973. En esa fecha coinciden las dos instancias al reorientar considerablemente su porcentaje de inversión al sector rural: en tanto que el gobierno de México aumentaba de un 10% en 1970 a un 17% en 1974 la inversión pública destinada al sector agropecuario (en 1975 llegó al 20% del total de inversión), el Banco Mundial destinó a la agricultura el 16% del total de su financiamiento en 1971-72 mientras que para 1973-74 dicho porcentaje aumentó hasta el 24% del financiamiento total a nivel mundial.

El Estado Mexicano

Aun cuando aquí no pretendamos desarrollar toda una teoría del Estado en general, es necesario esbozar la base conceptual que orientó nuestra visión del estado mexicano.

Entre varias teorías que se han elaborado, hay quienes consideran al Estado como un órgano de la burguesía que elabora proyectos que impone el resto de la sociedad para beneficio de la clase dominante. Consideramos que esta visión instrumentalista del Estado, para el caso de México resulta demasiado esquemática y parcial, contribuyendo a oscurecer la lucha política en el terreno del estado

y la relación que con él guardan los campesinos.

Hay también, quienes calificando al Estado de "bonapartista", le asignan a éste la tarea de impulsar el capitalismo a través del control de las masas trabajadoras y esto lo consigue concediendo algunas tierras y ciertos derechos a la clase obrera. Generalmente el "estado bonapartista" se asocia a un personaje (por ejemplo, Cárdenas o Echeverría) que se expresan ideológicamente mediante un "populismo" que muestra una "imagen" progresista del estado. (Gomezjara, 1977).

Sin embargo, esta concepción del Estado que, para reproducir las condiciones de dominación de la burguesía, tiene que hacer concesiones que "apaciguen" el descontento popular en determinadas coyunturas, no parece tampoco reflejar el impacto que en la configuración del estado tiene la lucha de clases. El estado, sí es una forma que expresa la dominación de ciertas clases y debe llenar funciones contradictorias y complementarias a la vez, para crear los mecanismos que garanticen su reproducción social. Pero por otra parte, el poder del Estado es también un campo de fuerzas sociales y políticas.

Es decir, siguiendo a Gramsci, el Estado más que un sujeto, es expresión material de una correlación de fuerzas de la sociedad; es un producto de la correlación que se da entre las clases y sus fracciones, por lo que no establece un proyecto sin contradicciones para desarrollar la lógica del sistema, sino proyectos contradictorios que surgen de la lucha de clases protagonizada en la sociedad y expresada en él. (Rello, 1982, P. 186).

De esta manera, se pueden explicar alianzas entre Estado-masas trabajadoras en contra del proyecto de la burguesía, con el fin de desarrollar la lógica coyuntural del sistema capitalista.

Por ejemplo, para la aplicación de una Reforma Agraria, el gobierno del país, quien en última instancia adquiere la responsabilidad de llevar a cabo este proceso, "se ve sujeto a presiones de distintos grupos de intereses y tendencias que le obligan a conformar su política agraria en concordancia, no sólo con las preferencias del gobernante, sino con el poder de negociación o de presión que sobre él pueden ejercer los distintos intereses participantes. En otras palabras, una reforma agraria no solo es fruto de una decisión aislada del poder público, sino que es también el resultado de acciones políticas que determinan sus características y aceleran o retardan su ejecución." (Hufzer, 1982, P. 9).

El ejido y los artículos 3° y 27 Constitucionales no son una simple "concesión" de un estado burgués en una coyuntura "progresista"; fueron demandas por las que los campesinos pagaron con un millón de vidas. El cardenismo no puede ser entendido como el proyecto a través del cual la burguesía "quería" o "pensaba" mediatizar la presión campesina, sino como el periodo en el que el estado mexicano responde a dicha presión en forma de alianza para legitimarse como estado (histórico, concreto y contradictorio) y sentar las bases para el desarrollo del país (histórico, concreto y contradictorio).

Echeverría no puede ser concebido como un "fanático" que se puso a repartir tierras, colectivizar ejidos, regar crédito y derramar inversión pública en el campo como una estrategia "disfrazada" de la burguesía para "calmar" los ánimos de las masas desbordados en el 68'. El echeverrismo no es ningún "neocardenismo". como algunos lo han caracterizado. En los primeros años de dicho régimen, la respuesta que se les dió a las demandas campesinas y a sus movilizaciones fueron fundamentalmente represivas, utilizando al ejército como una forma de contención de la lucha de clases en el campo. Sin embargo, la presión campesina cada vez mayor en cantidad (aunque dispersa) y en calidad (aunque sin un proyecto político claro)

provocada por la crisis del modelo "estabilizador" que subordinó y sacrificó a los campesinos durante 30 años en aras de la industrialización y modernización del país, llevaron al estado en 1973 a buscar una alternativa negociada a los conflictos agrarios y los problemas de producción; se abre un periodo de diálogo y de justificación (aunque no de la resolución) de las demandas campesinas.

Las anticonstitucionales reformas al 27 que hizo Miguel Alemán y las igualmente anticonstitucionales modificaciones a la Ley Agraria que promovió Miguel de la Madrid en noviembre de 1983 reflejan igualmente la correlación de fuerzas y lucha política en la sociedad civil: la burguesía terrateniente y los empresarios privados plasman en la Constitución sus demandas y aspiraciones, ante el repliegue y recesión del movimiento popular organizado.

El Estado mexicano no es para nosotros ni un organismo autónomo de la sociedad como lo ven algunos estructuralistas, ni el sujeto dependiente de la clase dominante como lo conciben los instrumentalistas, ni la "hermana burguesa de la caridad" como lo definen los que hablan de bonapartismo.

El Estado mexicano es el resultado de la lucha de clases que se desarrolla en la arena política de la sociedad civil. Es expresión en permanente contradicción de una sociedad en permanente contradicción.

Si existe una disfuncionalidad entre los fines asignados (objetivos programáticos, enunciados fundamentales, etc.) y los resultados en la realidad (impacto social) de programas del estado - como el PIDER o el PRONADRI - se debe no a una "buena" o "mala" intención de "encubrimiento demagógico de sus verdaderos propósitos" sino de la incapacidad de dichos programas para adecuarse a los nuevos requerimientos de política estatal.

"Esta incapacidad es síntoma de que los programas, como todo aparato del estado, están penetrados por la dinámica y las características de la lucha de clases en un momento dado, y que hay una especie de inercia institucional que bloquea aun en contra de determinaciones de 'alto nivel' cualquier propósito reformador mientras no esté asentado previamente en una transformación de los aparatos estatales". (Gordillo, 1979).

Sólo desde una visión "metafísica" podemos concebir que el estado es quien imprime el ritmo a la sociedad. La relación estado-sociedad es, ante todo, una relación dialéctica. Así, podemos entender que si en México gozamos de ciertas libertades y derechos consagrados en la Constitución, es porque existieron los Villa y Zapata, síntesis de las aspiraciones de millones de campesinos que con las armas transformaron la estructura global del país; porque existió un Cárdenas que con el apoyo firme y decidido de las masas campesinas y obreras asestó a la burguesía más reaccionaria duros golpes que aún resiente; porque existió un movimiento estudiantil que, agrupando las demandas de los principales sectores de la sociedad, logró desestabilizar al sistema desde sus cimientos.

No pretendemos hacer la apología individualista que los historiadores burgueses hacen de personajes como Villa, Zapata, Cárdenas o los estudiantes del 68'. Estos lograron, y ahí su gran mérito, intuir, encarnar, expresar y traducir en programas políticos el flujo del movimiento histórico y social de las masas trabajadoras, al igual que Avila Camacho, Alemán, Díaz Ordaz, López Portillo y De la Madrid lograron traducir en "proyecto de nación" los intereses de la burguesía que, durante dichos períodos ha logrado su mayor fortalecimiento.

Ahí la dialéctica de la lucha de clases y su importancia decisiva en la configuración histórica de la política del estado. En la actualidad los diferentes grupos sociales reelaboran sus demandas-

y sus estrategias políticas. Los campesinos, por su lado, siguen luchando por la tierra al tiempo que, para poder formar organizaciones campesinas con poder político regional, amplían su proyecto al terreno de la lucha económica: la batalla campesina por apropiarse de su proceso de producción y por avanzar en el control de la comercialización y la industrialización de sus productos.

Nuevamente se expresa la dialéctica de la relación estado-campesinos: en esa batalla campesina la política del estado es central para el avance del movimiento campesino. "Por la importancia que ésta tiene en la vida productiva del agro, los grupos campesinos no pueden darse el lujo de ingorar la lucha en el campo de la política agrícola. No es una exageración decir que el futuro del movimiento campesino depende de su capacidad para proponer proyectos globales o nacionales dentro de los cuales se enmarquen sus demandas clasistas particulares". (Rello, 1982, P. 88).

Así como el movimiento campesino debe estar atento a las políticas que surgen del estado, éste tiene ante sí el reto de integrar realmente a la participación campesina en el diseño y orientación de su política rural pues de lo contrario, corre el riesgo de que "cuando la masa campesina no participa dentro de las esferas del poder político y carece de los canales adecuados de comunicación para plantear sus problemas, hacerse escuchar y obtener soluciones, su salida es generalmente, la violencia". (Huízer, 1982, P. 9).

Participación Campesina

En el transcurso de la investigación, tratamos de demostrar que el estado mexicano excluyó, a partir de los regímenes post-cardenistas, a los campesinos y sus organizaciones de las esferas donde se definen y orientan las políticas de desarrollo rural. Por supuesto, esa no participación no está referida al aspecto económico; es decir, el modelo de desarrollo rural y las políticas agrarias y agrícolas establecen mecanismos a través de los cuales el capital (transnacional, agrario y comercial) subordina y refuncionaliza las formas de organización, producción, cultura, etc. de los campesinos; las "utiliza" y adecúa a las necesidades de su reproducción global. De ahí que los campesinos (productores, temporaleros, indígenas, etc.), sí participan en el modelo nacional de desarrollo, pero de una manera subordinada en términos de explotación y de extracción y transferencia de valor a través de diferentes medios: - trabajo asalariado, intercambio desigual, sistema injusto de precios, sostenimiento de su propia reproducción, sistemas crediticios, etc.

Es precisamente en esa subordinación económica y en la naturaleza del estado a partir del sexenio de Avila Camacho y su carácter antipopular, llevado al máximo durante el período de Miguel Alemán, donde se explica la subordinación política que ha sujetado a las organizaciones campesinas bajo las determinaciones de un estado fortalecido por dicho control y por una cada vez más poderosa burguesía nacional y transnacional.

Existen corrientes ideológicas prepotentes y etnocentristas que niegan la capacidad de los grupos campesinos para elaborar los lineamientos de su propio desarrollo. Los conciben carentes de visión global para diseñar mecanismos, para elevar los niveles de producción, organización y eficiencia financiera en el campo. Los consideran "apáticos por naturaleza", "holgazanes" e "ignorantes";

requieren, según estas corrientes, de la guía y el saber de los - agentes externos, de los técnicos, de los burócratas de origen urbano que sí tienen la capacidad de plantear procedimientos coherentes y eficientes para generar el desarrollo rural.

Desafortunadamente, dichas posiciones que responden a los intereses más reaccionarios, se han permeado en importantes sectores gubernamentales, de modo que a pesar de que en el régimen echeverrista, el estado reorientó su política en el campo, utilizando la inversión pública como su principal arma de desarrollo, el estado no tuvo la voluntad política de confiar al campesinado y sus organizaciones la tarea de reconstruir, como sujetos de su propio desarrollo, la estructura productiva y política en el campo que, por los efectos del "desarrollo estabilizador", se hallaba resquebrajada. Dicha tarea quedó encomendada al aparato burocrático que creció de manera descomunal.

Dicho aparato, permeado de los prejuicios etnocentristas de los - que ya se ha hablado, sostuvo que el problema del campo era la organización, por lo que la solución consistía en organizar a los - campesinos. Con ello se revelaba el distanciamiento de los agentes externos con respecto a la realidad campesina. "No hay campesino desorganizado, en el sentido de que alguno carezca de organización de pertenencia. El campesino aislado no puede sobrevivir, lo que ocurre es que las organizaciones formales e informales creadas por los campesinos, las que han construido en siglos de lucha y - les han permitido supervivencia y desarrollo bajo las condiciones más adversas, son modalidades de organización que no se corresponden y que a menudo se contradicen con las que pretenden ajustarles desde afuera para sujetarlos. Sobre esas organizaciones reales - se construyen las movilizaciones campesinas". (Esteva, 1983, P.P. 35-36).

Sin embargo, tanto los agentes políticos como los gobiernos, busca

ban la incorporación de campesinos e indígenas al "progreso", a la "modernidad", al "desarrollo", a la "cultura nacional", aludiendo una concepción urbanista y clasemediera del mundo, originada en la ciudad de México, que identificó como cultura nacional, a los patrones centralistas de dominación económica, política y social.

¿Que el campesinado es incapaz de organizarse? ¿De plantear un proyecto político? ¿De diseñar mecanismos eficientes de participación social para la producción?

Revisemos las lecciones de nuestra historia. Uno de los episodios más hermosos es el que se desarrolló en el estado de Morelos, a principios de siglo y que se destacó como la expresión más fidedigna del potencial revolucionario de los campesinos que, guiados por un extraordinario líder, lograron establecer un sistema de autogobierno que los historiadores oficialistas han tratado de empañar para fundamentar sus prejuicios etnocentristas. Nos referimos a la Comuna Zapatista.

Adolfo Gilly (1974), analiza dicho fenómeno desde sus orígenes: en Morelos se combinaba la existencia de una buena cantidad de pueblos libres que no habían sido absorbidos por las haciendas y que defendían sus tierras o buscaban recuperarlas, con la presencia de un proletariado agrícola numeroso y concentrado en los ingenios azucareros -en esa base entremezclada de campesinos y obreros agrícolas- muchas veces uno era una y otra cosa a la vez, en una población densa, cercana a la capital, y en viejas tradiciones de lucha y organización campesina nació el zapatismo. Esas masas formaron a Emiliano Zapata, le transmitieron su intransigencia revolucionaria y encontraron en su dirección, el punto de apoyo para resistir tenazmente durante diez años, todos los embates militares y todas las celadas jurídicas de las direcciones burguesas y pequeño-burguesas y para influir decisivamente desde ahí en todo el curso de la revolución. (Gilly, 1974, P. 49).

Zapata es el ejemplo más grande del líder que, por encima de intereses personales, logra ser síntesis de lo más valioso de su pueblo: sus aspiraciones, inteligencia, audacia y valor. Representa verdaderamente, los intereses de su gente y, sin concesiones, se lanza con ella a la creación de una comuna campesina que creó en su territorio, una sociedad igualitaria con un igualitarismo de raíz campesina y colectiva, que mantuvieron con altibajos mientras poseyeron el poder.

Lo que les permitió a los zapatistas convertir el apoyo a Madero en alianza y luego en ruptura, y ser un movimiento con programa revolucionario propio, fue que desde un comienzo la Revolución del Sur, se organizó con su propia dirección, elegida por los pueblos y los combatientes, y con un organismo independiente de la dirección burguesa: el Ejército Libertador del Sur, basado en la participación y la iniciativa de todo el campesinado y el proletariado agrícola de la región y en el apoyo y la confianza de sus centros naturales de organización política y social: las comunidades. (Gilly, 1974, P. 57).

Su programa político estuvo contenido en el Plan de Ayala, firmado el 28 de noviembre de 1911 por siete generales, diecisiete coroneles, treinta y cuatro capitanes y un teniente del ejército zapatista, y redactado por el propio Emiliano Zapata y un profesor rural llamado Otilio Montaño. El carácter revolucionario del Plan de Ayala, está determinado fundamentalmente por dos aspectos: uno es el punto que plantea la nacionalización de todos los bienes de los enemigos de la revolución, que es decir todos los terratenientes y capitalistas de México, y el otro, que trasciende los marcos jurídicos burgueses, es el que dispone que los campesinos despojados de sus tierras, entrarán en posesión de ellas desde luego, es decir, las tomarán inmediatamente ejercitando su propio poder. Esa posesión será mantenida "a todo tance, con las armas en la mano", y serán los terratenientes usurpadores quienes, al triunfo de la -

revolución, tendrán que acudir ante tribunales especiales para probar su derecho a las tierras ya ocupadas y recuperadas en el curso de la lucha por los campesinos.

Emiliano Zapata no se proponía conscientemente destruir el régimen-capitalista -sus ideas surgían de la experiencia campesina, no de un programa obrero socialista. Sin embargo, "al revés de todos - los planes y programas burgueses o reformistas, que se basan en - que el poder de decisión queda en manos del estado, lo cual significa la continuidad jurídica del Estado burgés, el plan zapatista, coloca la iniciativa en manos de las masas. Es decir, legaliza - el principio de que las masas deciden, el principio básico de toda revolución que merezca ese nombre". (Gilly, 1974, P. 63-64-65).

Los campesinos de Morelos, aplicaron en su estado lo que ellos entendían por el Plan de Ayala, exalsado en el discurso pero excluído en la práctica por los regímenes oficiales. Los primeros enfocaron la acción a la expropiación y nacionalización, sin pago de indemnización, de los ingenios, poniéndolos bajo la administración de los campesinos.

La esencia de la Comuna Zapatista, está englobada en la siguiente cita:

En Morelos, los jefes campesinos, apoyándose en la fuerza y en las aspiraciones del campesinado organizado en el ejército zapatista y en los pueblos de la región, aplicaron lo que hubieran querido hacer como fuerza nacional a través del gobierno nacional que no pudieron mantener. Lo hicieron en escala local, donde conocían el terreno y las gentes se sentían seguros, social, organizativa, política y militarmente. La fuerza les venía de una organización campesina mucho más profunda que su propia comprensión, porque tenía sus raíces en viejas tradiciones colectivas comunales y en una estructura social tradicional

que siempre había sido un instrumento de lucha y resistencia - del campesinado. (Gilly, 1974, P.P. 236-37).

Manuel Palafox, expresión del ala radical del zapatismo, promulgó la Ley Agraria en la Convención de Cuernavaca en octubre de 1915 - que elevaba al rango de ley, lo que ya habían hecho los campesinos de Morelos al repartir las tierras. Como todas las leyes y decretos zapatistas, se preocupaba por dejar amplio margen a la iniciativa de los pueblos y de los campesinos y allí radicaba uno de sus rasgos revolucionarios más profundos.

Los zapatistas no solamente se avocaron a distribuir la tierra; había que hacerla producir por lo que en 1915 y 1916 iniciaron un programa de crédito para los campesinos, basado en el sistema Raiffeisen: "Se formaron Asociaciones de Crédito con los agricultores de cada comunidad que estarían asociados en la empresa y quienes determinarían conjuntamente la manera de aplicar los créditos*. Luego se unieron estas Asociaciones para formar las Sociedades de Asociaciones de Crédito, que se encargaban de los distritos más grandes, y trataban de evitar pérdidas de cosechas, mediante su capacidad para concentrar sus recursos y su atención en cualquier localidad amenazada*. La cabeza directora de estas asociaciones era la Caja Rural de Préstamos del Estado de Morelos". (Karl M. Schmitt, en Huizer, 1982, P. 28). En cada comunidad la asociación tenía que garantizar el crédito que recibía. Los campesinos borrachos o perezosos eran excluidos de estos servicios.

Zapata estableció a fines de 1916 el Centro de Consulta para la Propaganda y Unificación Revolucionaria cuyo principal dirigente fue Antonio Díaz Soto y Gama. A través de dicho centro, sus asociaciones para la Defensa de los Principios Revolucionarios, los consultantes recorrían los pueblos para orientarlos sobre los dere

* Subrayado mío.

chos y obligaciones mutuas de las tropas y de los pacíficos, al tiempo que los mandos centrales recogían las propuestas e inquietudes de las bases campesinas para formular leyes, decretos y reformas. Las mismas Asociaciones tenían la tarea de organizar escuelas en los pueblos cuyo fin era "procurar que la propaganda llegue hasta el seno de las familias y que los jefes de éstas inculquen a sus hijos y demás familiares los buenos principios, hagan que éstos tomen interés por la Revolución y comprendan que del triunfo de ella, depende la felicidad de los hombres honrados y trabajadores y el progreso de los mexicanos en el orden de lo material como en el terreno de las libertades y derechos sociales y políticos en el orden intelectual y moral".

Otro aspecto fundamental de la revolución del sur, rica en enseñanzas para el presente, fue la organización del gobierno de los pueblos, que no surgió de la "inspiración" individual de los líderes zapatistas sino de la experiencia de los pueblos, ya que estuvo basada en las antiguas tradiciones campesinas de cooperación y discusión colectiva de los problemas de la comunidad agraria.

La ley fijaba un funcionamiento regular de las asambleas populares que permitían la intervención permanente de los habitantes de los pueblos en todos los asuntos políticos, su discusión y su decisión. (Gilly, 1974, P. 273).

Finalmente, el aspecto que permitió la toma y defensa del poder por parte de los campesinos fue su organización militar. Tannebaum describe su funcionamiento de la siguiente manera: "En aquellos años, el único gobierno que había en Morelos y más tarde en algunas partes de los estados de Guerrero, Puebla, México, Tlaxcala y aún el Distrito Federal, estaba en manos de Zapata y sus hombres. A veces contaba con un ejército de 40 000 hombres. Ellos conocían las montañas, las barrancas; y no estaban haciendo una guerra sino una revolución. Era un ejército sin aprovisionamien-

to oficial; vivía de la tierra. Era un ejército sin campamentos; cuando se iba a librar una batalla, los soldados se reunían respondiendo a un llamado; cuando la batalla se terminaba, los soldados se regresaban a sus aldeas, escondían sus rifles y volvían a labrar la tierra. Una columna federal no podía encontrar jamás soldados con quien enfrentarse, sólo hallaban campesinos desarmados que humildemente trabajaban la tierra. Cuando estaban en campaña, los soldados de Zapata podían cambiarse cada tres meses, unos regresando a casa, otros uniéndose al grupo guerrillero. Así fue durante nueve años". (Tanneubaum, en Huízer, 1982, P.P. 32-33).

Los federales (de Madero, Huerta o Carranza por igual) luchaban contra un fantasma, y ese fantasma no era sólo Emiliano Zapata, sino todo un pueblo animoso, inteligente y disciplinado. Llegó a ser una guerra de exterminio; para destruir al zapatismo, había que destruir a todo el pueblo; "los poblados eran sistemáticamente incendiados. Los árboles frutales y las cosechas fueron destruidas de raíz, las mujeres y los niños fueron concentrados en campamentos especiales; era una guerra sin cuartel. En esos nueve años se estima que una tercera parte de la población de Morelos fue muerta. Durante todo ese tiempo, Zapata dirigió y gobernó esa región en guerra sin ninguna dificultad; era obedecido implícita y afectuosamente como un soberano azteca; era un dirigente de hombres. En aquéllos años, se puso un elevado precio a su cabeza y sin embargo, nunca, en ninguna ocasión fue traicionado por su propia gente*, nunca ninguno de sus hombres trató de adquirir poder y riqueza para sí mismo. Ello muestra algo de la calidad y la unidad que un movimiento social puede llegar a desarrollar". (Nathan, en Huízer, 1982. P. 33).

En abril de 1919, en la hacienda de Chinameca se consumó la trai -

* Subrayado mío.

ción de Guajardo y el Gral. Emiliano Zapata cayó muerto; su cadáver fue expuesto a la vista del pueblo en Cuautla. Las masas campesinas del sur, instintiva pero seguramente midieron hasta el fondo el acontecimiento: habían perdido su centro político. Pero ni la muerte de Zapata, ni el exterminio de miles de campesinos y ni el control del gobierno central sobre las zonas de poder zapatista pudieron borrar de la conciencia histórica del pueblo mexicano la enorme significación que para él tiene ese episodio de nuestra historia.

Como dijera el poeta cubano "lo que brilla con luz propia nadie lo puede apagar, su brillo puede alcanzar la obscuridad de otras costas"; la experiencia de la Comuna Zapatista debe ser revisada y analizada con detenimiento por aquéllos que conciben la participación campesina como elemento secundario y formal del desarrollo rural. En ella se encuentran muchas de las respuestas a las "terribles" interrogantes que provocan el insomnio de los burócratas que diseñan los programas de desarrollo rural sin saber "cómo demonios hacer para lograr que los campesinos dejen su apatía y participen activamente en los programas".

Las enseñanzas de la Comuna de Morelos son recuperables en tanto que ella fue una de las expresiones más acabadas del potencial del campesinado para transformar sus condiciones de vida a través de sus organizaciones, de sus representantes auténticos, de su trabajo y de sus más ancestrales tradiciones. Cabe destacar algunas diferencias sobre la concepción y aplicación de políticas entre los campesinos zapatistas y los funcionarios gubernamentales, ambos encargados de impulsar el desarrollo en diferentes periodos históricos (los primeros de 1910 a 1919 en Morelos y estados aledaños y los segundos de 1970 a la fecha a nivel nacional).

Mientras que los zapatistas organizaron a los pueblos con su propia dirección campesina, el estado instaura sobre las comunidades

un aparato institucionalizado y jerárquicamente elaborado para que las bases no tengan acceso a los niveles en donde se diseñan los programas; mientras más alta es la jerarquía en dicho aparato, se agranda el distanciamiento de la realidad campesina.

El programa político del zapatismo, plasmado en el Plan de Ayala, plantea una lucha frontal y sin cuartel contra los enemigos fundamentales de los campesinos: los terratenientes y caciques; por su parte el estado, a través de una "Alianza para la Producción" abre nuevos canales de participación a las clases antagónicas del campesinado. No solo legaliza sino que promueve, y cada vez con mayor intensidad, la libre asociación entre los ejidos y la empresa privada.

En tanto que las leyes y decretos promulgados por los zapatistas dejaba un amplio margen a la iniciativa de los pueblos y de los campesinos de manera que pudieran ser reelaborados a partir de las propuestas de las bases, el estado no sólo actúa verticalmente con políticas delineadas férreamente desde el centro sino que además, en muchos casos, elabora programas que se enfrentan a la tradición propia de los pueblos resquebrajando su estructura comunitaria en favor de grupos de poder a su interior.

Mientras que la educación impulsada por la Comuna de Morelos partía de la experiencia histórica de los pueblos para generar una conciencia colectiva capaz de transformar su realidad inmediata fomentando los valores más altos de nuestra gente, el estado pretende lograr la "unidad nacional" mediante contenidos educativos que en su mayoría son ajenos a la cotidianeidad de los campesinos por lo que el conocimiento se vuelve hueco y poco funcional.

La organización de los programas zapatistas estuvo basada en las antiguas tradiciones campesinas de cooperación y discusión colectiva, y en ella se permitía la intervención permanente de los habi-

tantes de los pueblos en todos los asuntos; el estado, en cambio, organiza sus programas basado en la concepción urbana y clasemediera de un aparato técnico que considera superior su saber, impregnado de academicismos y tecnicismos, al saber empírico y espontáneode los campesinos. Bajo esta concepción, no sólo es innecesariasino estorbosa la participación y orientación de las comunidades sobre su propio desarrollo; ellas son objeto que se sujeta a las disposiciones de "los que saben", "los que piensan", "los que actúan y optan".

Sin embargo, tan ha quedado encarnada en los campesinos la luz de la Comuna Zapatista, que han resistido el embate desintegrador impulsado por la lógica del capitalismo en el agro, apoyados fundamentalmente en sus organizaciones tradicionales; a menudo bajo las condiciones de "fortaleza sitiada" de que ha hablado Warman, oponiendo el vigor de sus patrones culturales al empuje de la cultura transnacionalizada que pretendía homogeneizarlos en la opresión.

"Su resistencia permite que ahora el país pueda concebir su proyecto en la democracia, en los términos de la realidad multiétnica y policultural que lo define y que el desarrollismo trató de negar". (Esteva, 1983, P. 37).

Una vez demostrado el gran potencial de los campesinos para definir políticas y proyectos a nivel regional y nacional que impulsen el desarrollo y el nivel de vida de sus comunidades, debemos analizar la importancia que su participación significa bajo el actual modelo de desarrollo rural.

Un representante de altísimo nivel en la administración del gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, es el Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien para obtener su grado de doctorado realizó una investigación de sumo interés (Salinas de Gortari, 1982.). En ella maneja algunas variables como el liderazgo interno y externo de las co

comunidades rurales, la inversión pública y la participación y movilización de las comunidades, a fin de detectar el nivel de apoyo al sistema que las políticas del estado generan a través de sus programas.

Distingue al extensionista radical o dirigente del extensionista normal. El primero se encuentra íntimamente vinculado a los movimientos campesinos con los que participa, convive cotidianamente con ellos, los orienta, politiza e insiste en la participación colectiva; se muestra, por otro lado, fuertemente crítico al sistema y sin embargo, todavía no tiene claridad sobre la organización y los medios para alcanzar los objetivos de cambio que sugiere. Tiene de a formar promotores de las comunidades también radicales. En la tesis, se puede asociar al extensionista radical con el que yo denomino como "líder externo" y al extensionista normal como el que denomino "burócrata rural".

Podemos sintetizar el tema central de trabajo de Salinas de Gortari con la siguiente cita:

La introducción de los programas de desarrollo para el sector rural ha sido encuadrada con énfasis en la organización y participación de los campesinos en el programa a fin de mejorar no sólo los aspectos de eficiencia en el uso de los recursos, sino también la equidad en la distribución de los beneficios. (...) En términos de economía y política, si bien es necesario considerar el impacto económico de los programas, es igualmente su significado en términos de resultados políticos de los programas de desarrollo. Es decir, cuál es la relación del gasto público que demanda participación en su ejecución, con la situación política. Ello es relevante, ya que como se ha señalado, "no es suficiente para un sistema político ser eficiente instrumentalmente -mantener un sistema económico eficiente, responder a las demandas de los diferentes grupos, etc.,

el sistema debe también ganar y mantener el apoyo de sus ciudadanos...un sistema que no obtiene el apoyo básico de sus habitantes puede mantenerse por un tiempo, pero tendrá serios problemas para sobrevivir si falla su eficiencia instrumental". (Sidney Verba, en Salinas de Gortari, 1982, P.P. 23-24).

Bajo la premisa de que en el actual modelo de desarrollo rural, el gasto público es un instrumento primordial del estado para mantener las condiciones que permitan su reproducción, es necesario definir qué papel juega la participación campesina en dicho modelo.

Ha sido confirmado por varios estudios que mientras mayor es la participación de los campesinos en los programas de desarrollo rural, se incrementa la producción en algunos casos se mejora la distribución del ingreso ya que los participantes obtienen un doble ingreso: el que les reditúa la obra una vez terminada y los ingresos que obtienen por su participación en la misma. Bajo esta visión, que restringe la participación a la fase de ejecución en las obras sin contemplarla en la programación, control y seguimiento, el estado plantea que "la capacidad del gasto público para incrementar la productividad en el medio rural y distribuir equitativamente sus beneficios, lo que supone aumentaría el apoyo político al sistema, dependerá de la capacidad que tenga para incrementar la participación de los campesinos en su ejecución. Sin embargo, las actitudes participativas se ven afectadas por elementos contextuales en las comunidades rurales, dentro de las que destaca principalmente el liderazgo, que influyen tanto los modos de participación, como las actitudes hacia el sistema político". (Salinas de Gortari, 1982, P. 31).

En esto último, estriba precisamente una de las preocupaciones centrales del estado: si excluye totalmente la participación campesina, el impacto del gasto público resulta tan deficiente que agudiza el descontento general que podría canalizarse en formas de movi

lización que desestabilizan el sistema, pero por otro lado, dicha participación puede salirse de los sistemas de control estatal, tornarse crítica del sistema y desafiarlo.

Los resultados de la investigación de Salinas de Gortari son elocuentes: las comunidades más participativas son las que desarrollan menos vínculos de dependencia con el estado, lo que enfrenta éste ante un dilema: "si deseara aumentar la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos, mediante la participación colectiva, ello podría ser a costa de perder apoyo político; por otra parte, si deseara maximizar los montos de apoyo, los resultados parecen indicar que tendría que renunciar a la intensificación de los programas de organización y de aumento de la productividad". (Salinas de Gortari, 1982, P. 321).

Esta paradoja a la que se enfrenta el estado resulta de especial relevancia como explicación del planteamiento central de la tesis: el estado optó a partir de 1940 por la segunda alternativa, sacrificando la participación campesina y la eficiencia productiva en aras de una estabilidad política que entró en crisis a fines de los 60's -cuando los canales de control oficial perdieron legitimidad- ante las grandes masas campesinas. A partir de 1970, el estado ha tratado de compensar los efectos de pauperización en el sector agropecuario sustituyendo dicha participación por un enorme aparato burocrático que, caracterizado por un gran distanciamiento de la realidad rural y una ineficiencia que no ha permitido ni regenerar la fortaleza de los mecanismos de control oficial, ni aumentar la productividad ni tampoco ampliar las actitudes masivas de apoyo al sistema, pues el campesinado al ser excluido de las principales fases de programación, ejecución, control y seguimiento de los programas y al palpar la ineficiencia burocrática, tiende a buscar formas de participación de manera independiente con respecto al estado.

Otros resultados del trabajo de Salinas de Gortari apoyan esta tesis. El autor señala que "en la medida en que el gasto público, se otorgue en forma abundante y sin haber sido solicitado, no coadyuva a estimular la participación, a pesar de que ésta sea un objetivo explícito del programa. Si el gasto público es solicitado permanentemente por los habitantes rurales e ignorado por largo tiempo, desestimula la participación, excepto en presencia de un fuerte liderazgo; ello permite que una vez obtenida la obra pública, se convierta en una conquista de los habitantes rurales (y no en una donación gubernamental).

Esto se ve reforzado por el hecho de que, contra lo que muestran las elevadas cifras de inversión pública y los abundantes programas de desarrollo que se introdujeron en el sector rural (...) en los setenta, éstos al llegar al beneficiario final de estas comunidades generalmente fueron incompletos, manejados insuficientemente y en algunos casos con un elevado grado de corrupción y, lo que es todavía peor, mucho tiempo después de haber sido solicitados por los habitantes o de haber sido anunciados por el gobierno". (Salinas de Gortari, 1982, P.P. 246-247).

En resumen, el autor plantea que el estado fracasó en el uso político del gasto público que, por no contar con la efectividad para comprar el apoyo político que esperaba, no construyó una base sólida de apoyo.

¿Cuál es la salida que vislumbra el estado mexicano ante esta situación?

La respuesta se expresa en la política del actual sexenio en materia agraria. Fortalecer la alianza del estado con la burguesía terrateniente haciendo concesiones, algunas de carácter anticonstitucional, y refuncionalizando el modelo de desarrollo rural a través de programas (PDR y PRONADRI principalmente) que sustituyen a

otros (PIDER, COPLAMAR, etc.) con los mismos objetivos y estrategias fundamentales.

Salinas de Gortari expresa la propuesta gubernamental argumentando que es indispensable que el estado continúe introduciendo programas de desarrollo rural pero ubicándolos y adecuándolos a la realidad económica y social en que se ejecutan. Hace falta descentralizar las decisiones sobre la ejecución del gasto para darle a éste la oportunidad y eficiencia que requiere y, con respecto a la participación colectiva de los campesinos, es necesario fomentarla porque aumenta la productividad y la eficiencia en los programas; además, añade "la participación de los habitantes rurales, no sólo en la ejecución, sino además en la administración del programa, permite reducir los márgenes de corrupción. Así mismo, la participación orientada adecuadamente permite un cambio favorable de actitudes entre los participantes. La participación, además de lograr objetivos de eficiencia y equidad, tiene un significado político fundamental: está en el centro del desarrollo democrático (...) - Es decir, un estado que no permite la participación de sus ciudadanos, corre el riesgo de estar perdiendo legitimidad, además de eficiencia instrumental". (Salinas de Gortari, 1982. P.P. 326-27-28).

Algunas observaciones pertinentes, que se desarrollarán más ampliamente, en el curso de esta tesis: primera, el estado justifica la necesidad de participación ciudadana desde una perspectiva moralista y metafísica: un deber ser de un estado "democrático". Efectivamente, todos los programas de gobierno elaborados desde 1970 (PIDER, COPLAMAR, SAM, DISTRITOS DE TEMPORAL, PRODERITH, PDR, PRONADRI, PND, etc.) enuncian a nivel discursivo la urgente necesidad de la participación ciudadana con el fin de expresar el carácter "democrático" de nuestras instituciones en el manejo del gasto público, pero nadie dice cómo lo pretende realizar. Segunda, el estado concibe la posibilidad de participación ciudadana en el manejo del gasto público como una concesión que otorga y no como el resultado

de la presión ciudadana a través de sus movilizaciones y mecanismos de protesta. Por ejemplo, la no participación de los campesinos en ciertas obras públicas impuestas desde arriba no sólo no es producto de una supuesta "apatía natural" ni de una "inmoralidad cívica", sino que es resultado de una política autoritaria que los excluye y ante la cual se rebelan a través de la "inmovilidad operativa". Esta última, generalizada y cada vez más concientizada por los campesinos, junto con sus movilizaciones políticas, está obligando al estado a enfrentar el problema de la participación campesina desde una perspectiva más real: el manejo de una relación (estado-campesinos) histórica, política y económicamente fundamental en la estructura del actual sistema.

Por último, una tercera observación importante: la discusión de cómo integrar y aprovechar la participación campesina dentro del modelo de desarrollo rural refleja la heterogeneidad ideológica al interior del aparato gubernamental. Salinas de Gortari, desde una perspectiva funcionalista, propone la formación de cuadros técnico-políticos que motiven la participación social y apoyo al estado, al tiempo que canalice adecuadamente el liderazgo natural de los campesinos, orientándolos de manera que se elimine la disyuntiva de eficiencia-legitimidad a la que podría enfrentarse el estado en el medio rural mexicano. El autor sugiere un tipo muy interesante de extensionista: "Es necesario que el extensionista viva y conviva con la comunidad en forma permanente, y considere su trabajo no como el cumplimiento de un encargo burocrático, sino en términos de compromiso con una labor social; su motivación deberá ser muy alta (...) el extensionista es un coordinador y un orientador, pero no un jefe en un esquema jerárquico. La jerarquía no parece ser un elemento que coadyuve al compromiso del extensionista dentro de esta nueva función. Así mismo, la descentralización en las decisiones es indispensable. El extensionista debe tener la autoridad para ejercer los fondos del programa con oportunidad. Sin embargo, el esquema de decisión en la ejecución del programa también

deberá ser descentralizado, en el sentido de que los participantes lo puedan modificar (...) El extensionista debe aprovechar las organizaciones informales que existen por tradición en la comunidad, y utilizar y adecuar las formales que exige el programa como es el caso de las que requieren los bancos para dar crédito"(Salinas de Gortari, 1982, P.P. 329-30).

Aun cuando definitivamente el problema medular de la participación campesina y del ejercicio de la inversión pública en el medio rural no es el tipo de extensionistas que hay, sí resultan relevantes los puntos que se señalan en la cita anterior. Extensionistas concientes y comprometidos, sin esquemas jerárquicos ni vicios burocráticos; descentralización de las decisiones y de los fondos de los programas; aprovechamiento de las organizaciones tradicionales de las comunidades y descentralización del poder de manera que los campesinos puedan modificar y adecuar los programas de acuerdo a sus condiciones particulares, etc. Sin embargo, ¿es posible realizar estas modificaciones funcionales dentro del actual modelo de desarrollo? Mi experiencia personal al participar en distintos niveles de la administración pública (analista de la SPP a nivel regional, estatal y ahora, en oficinas centrales) y en los que, junto con diferentes equipos, se han tratado de implementar modificaciones de ese tipo a los programas de desarrollo rural, muestra que es en las instancias de más alto nivel donde no existe la voluntad política para implementar a nivel operativo cambios en la concepción actual de los programas. A nivel enunciativo o discursivo se vale todo; hay documentos elaborados por el gobierno donde se plantean hasta transformaciones de tipo estructural en nuestra sociedad. A nivel operativo todo está diseñado para que los sectores sociales mayoritarios permanezcan al margen de las decisiones y del diseño de los programas.

La crisis de legitimidad que padece el estado, fruto de la ineficiencia de la administración pública y de las políticas antipopula

res que la presión de la deuda externa y de los compromisos internacionales lo obligan a aplicar, agudizan el dilema del estado: para hacer eficiente y productiva la inversión pública es urgente la participación amplia, colectiva y abierta de las organizaciones campesinas pero, hasta ahora, dicha participación, aunque la fomenta el mismo estado no se traduce en apoyo político al sistema. ¿Cómo ha fomentado el estado dicha participación? ¿Bajo qué relación estado-campesinos se busca la participación? ¿Realmente el estado ha logrado ubicar correctamente el problema de la participación? - Estos puntos son precisamente los ejes sobre los cuales gira el desarrollo de esta tesis.

Por ahora sólo adelantaremos señalando que dada la naturaleza del estado mexicano sí es posible generar transformaciones importantes que tiendan a resolver el dilema entre eficiencia, productividad y legitimidad a través de la participación activa de las organizaciones campesinas. El estado haría bien en revisar críticamente nuestra historia rica en experiencias que podrían iluminar nuestra acción en el presente. Además de la Comuna Zapatista, hay otro período de enorme trascendencia que se relaciona muy directamente con la problemática actual del estado. Nos referimos a la gran lección que el Gral. Lázaro Cárdenas, apoyado por la enorme participación de las organizaciones campesinas y obreras, dió al mundo entero, bajo graves presiones nacionales y extranjeras, logrando a través de una política popular y participativa sentar las bases del México moderno.

Método

Durante la investigación de campo, yo tenía el puesto de técnico - analista en el PIDER, adscrito a la delegación regional de la SPP, en Veracruz. Me asignaron la microregión "Sur de los Tuxtlas" en donde trabajé más de un año y medio realizando estudios socioeconómicos de las comunidades, a través de las cuales se pretendía por un lado, evaluar el impacto que hasta ese momento había tenido el PIDER, supervisar las obras y elaborar un diagnóstico que presentara las condiciones de las comunidades en cuanto a población, empleo, producción agrícola, ganadera y forestal, servicios de salud, educación, vivienda, electrificación, caminos, organización y participación comunitaria.

Por otro lado, me correspondía desempeñar el papel de promotor, - por lo que debía impulsar de la manera más participativa y democrática posible, la elaboración junto con la comunidad, de la programación de las obras que podría desarrollar el PIDER a corto y mediano plazo.

El promedio de estancia en cada comunidad era de 15 días en los que realizaba entrevistas con los líderes naturales, las autoridades formales, los socios de las obras, las familias con las que me hospedaba o comía y, en general, con toda la gente que pudiera apoyar la investigación.

El primer paso era realizar una asamblea convocada a través del programa, en la cual explicaba los motivos de mi visita, los objetivos del programa y diseñábamos el plan de trabajo definiendo quiénes, cómo y cuándo me iban a apoyar.

En todos los casos, salvo uno, la comunidad me aceptó como representante del PIDER y me apoyaron brindando información y asistiendo a las asambleas. En el caso donde no aceptaron mi estancia,

la comunidad había tenido experiencias nefastas con el PIDER.

El tema de mi tesis surgió después de haber llevado a cabo los primeros diez estudios en los que percibí la importancia que podía tener un programa como el PIDER y en los que me atrajo la enorme gama de respuestas, resultados y efectos que éste tenía en las comunidades.

Sin embargo, existía un problema de método ineludible: como promotor del programa, que al mismo tiempo iba a investigar, me colocaba como juez y parte: me convertía en promotor-investigador. Esto, al tiempo de ser una desventaja desde un punto de vista ortodoxo, presentaba también sus ventajas.

Ricardo Falomir, que tuvo una experiencia similar, en su tesis de licenciatura en Antropología Social señala que "por un lado el promotor forma parte de la jerarquía del organismo gubernamental y - además se integra a otra jerarquía que es la comunidad. En cada una de las dos se le atribuyen roles y status diferentes. En la jerarquía del organismo su función es la de implementar un proyecto que él no definió ni tampoco la estrategia para la implementación, de ahí su posición jerárquica menor. Por el contrario, en la jerarquía de la comunidad se convierte en la máxima autoridad - del organismo gubernamental a nivel local. El promotor ejecuta - las órdenes y dice cómo se harán las cosas. Dentro de esta jerarquía su posición no podía ser más importante. Podríamos definir el rol del promotor como un rol interjerárquico". (Falomir, 1974, P. 2).

Este rol jerárquico por un lado no permite el acceso a información de alto nivel en la institución ni a ciertos grupos locales ya que puede afectar sus intereses, pero por otro lado, dicho rol se sitúa en medio de dos universos: el del organismo y el de la comunidad, lo que lo sitúa en una excelente posición para estudiar las -

relaciones sociales entre los dos universos. ¿Cómo vincular estos universos?...estudiando el factor que los une, concluye Falomir: - los proyectos.

Ahí se enfocó el objeto central de nuestro estudio: la relación - del programa con los campesinos a través de los proyectos que se - impulsaron.

Ahora bien, ¿cualquier tipo de promotor puede realizar una investigación científica sobre el organismo en el cual labora? Creo sinceramente que no. En los capítulos II y IV hablo de dos tipos de promotores; a rasgos generales, un tipo es el que he denominado peyorativamente "burócrata rural" cuya única aspiración es mantener un puesto que le asegure su quincena puntualmente y ligarse a grupos de poder regional que le proporcionen ingresos "extra" por ser vicios "especiales".

Para ellos, los campesinos son meros objetos de su acción que escuchan pasivamente y ejecutan las órdenes que él señala, dado que su autoridad en el supuesto "saber" la identifica con su autoridad funcional bajo la cual los campesinos deben adaptarse.

Por el otro lado, encontramos al tipo de promotor que hemos denominado "líder externo" que a la persuasión y sometimiento sobre los campesinos que realizan los "burócratas rurales" enfrenta la problemátización de los campesinos sobre su situación concreta, objetiva, real para que, captándola críticamente, actúen, también, críticamente sobre ella. (Freire, 1973, P. 23).

Lo denominamos "líder externo" porque sin formar parte integralmente de la comunidad por su origen, es capaz de generar una "praxis". es decir, la "reflexión y acción de los hombres sobre el mundo para transformarlo" (Freire, 1970, 43). Es decir, es el que hace de la promoción un proceso educativo, un acto colectivo donde se supe

ra el antagonismo existente entre burócrata y campesino y en el - que el promotor no solo educa sino que también es educado, pues - son los conocimientos y aportaciones de todos los que hacen y generan el proceso de desarrollo.

Para el promotor tipo "líder externo", la praxis es un acto de autohumanización (que le excluye del peligro de convertirse en un "burócrata rural") y un acto de solidaridad en el que junto con los campesinos se apropia de su realidad analizándola y actuando sobre - ella como una totalidad compleja y en permanente movimiento (lo que exige la reflexión y acción permanente).

El burócrata al no percibir la realidad como una totalidad, en la cual se encuentran las partes en proceso de integración, se pierde en una visión "focalista", limitada y parcializada que le impide - una acción auténtica sobre la realidad.

La verdadera praxis para el desarrollo rural implica por parte del promotor del tipo "líder externo" una decisión política, una opción ideológica, porque no hay técnica neutra, aislada de los hombres. De ahí que la opción queda entre negar o defender la participación real de los campesinos como co-responsables en el proceso de cam - bio. (Mac Gregor, 1981).

Es por ello que afirmamos que no cualquier promotor puede ser al - mismo tiempo investigador social. El "burócrata rural" no tiene - tiempo, ni deseos, ni la posibilidad objetiva de lograrlo. Al negar a los campesinos su capacidad de pensar, reflexionar, dialogar y transformar su realidad, se niega a sí mismo como sujeto de re - flexión, diálogo y transformación; y resulta inconcebible una in - vestigación sin reflexión y diálogo y, menos aún, que no abra espa - cios para transformar a su objeto de estudio, la realidad social.

¿Cómo se relacionan el rol del promotor y el rol de investigador?

El primero, implica requerimientos que en un momento dado pueden ser incompatibles con la investigación. Si el promotor tiene actividades durante el día, difícilmente va a iniciar su trabajo después. "El rol del promotor entonces, va a ser el hilo conductor en la investigación y la fuente principal de información". (Sánchez-Falomir, 1974, P. 150).

Por ello mismo, y dado el tiempo de promoción que no eran definidos por mí, la investigación centró su análisis en el aspecto sobre el cual giraba la promoción: la relación programa-comunidad en torno a los proyectos, dejando en un plano secundario, los aspectos internos de la comunidad en sí misma como acostumbra la tradición antropológica.

Pero creo que esto no debe asustar a nadie; el crecimiento del aparato gubernamental experimentado en los últimos sexenios ha permitido abrir un amplio e interesante campo de trabajo para los nuevos egresados de Antropología Social: la administración pública. El diseño de metodologías novedosas para implementar programas que se ejercen a través de la inversión pública, las evaluaciones de programas gubernamentales, las investigaciones de campo para reorientar las políticas del estado y, sobre todo, la entrada a dicho aparato de nuevas concepciones e instrumentos metodológicos y prácticos en materia de desarrollo social, hacen cada vez más necesaria la presencia de antropólogos sociales.

La muestra de ello es que un gran número de egresados en Antropología Social laboran actualmente en alguna dependencia gubernamental. Aquéllos que, como yo, han realizado trabajos de promoción y de investigación simultáneamente se enfrentan a la siguiente situación: "el promotor es el representante del programa dentro de la comunidad; como tal requiere de autoridad para implementar el proyecto, debe tomar decisiones, organizar grupos, formar asambleas y formular dentro de la comunidad sus demandas. Al mismo tiempo, el pro

motor juega el papel de intermediario al ser el vínculo entre la comunidad y el organismo gubernamental; a través de él, la comunidad presenta sus demandas, los grupos locales buscan su apoyo convirtiéndolo, dado su rol de autoridad conferido por el programa, en una fuerza política. Luego entonces, el investigador-promotor debe analizar su actividad como parte importante de las relaciones sociales que está investigando". (Sánchez-Falomir, 1974, P. 151).

Es ese el rol interjerárquico el que le permite al promotor-investigador tener acceso a la información de la jerarquía político-administrativa que se desprende de las decisiones que le corresponden implementar y tener acceso a la información en la comunidad, aunque condicionada por el papel político que desempeña en ésta, lo que le excluye el acceso a cierto tipo de información.

Ahí estriba la diferencia entre el antropólogo-investigador puro y el promotor-investigador de un programa específico: "éste nunca llegará a conocer todos los aspectos de la vida de la comunidad, pero al formar parte de los vínculos que unen a la comunidad con el aparato gubernamental está en la mejor disposición de conocer los procesos de interrelación entre las dos esferas". (Sánchez-Falomir, 1974, P. 152).

Ahora bien, después de haber analizado mi rol como promotor-investigador a través del cual abordé el tema de la tesis, señalaré el universo de trabajo en el cual desarrollé la investigación.

La microregión PIDER "Sur de los Tuxtlas" del estado de Veracruz, abarca cuatro municipios que son Catemaco, Soteapan, Mecayapan y Pajapan. Mi trabajo cubrió los cuatro municipios con un total de 25 comunidades que fueron:

Del municipio de Catemaco: 1) La Candelaria, 2) Maxacapan, 3) Mario Souza, 4) Coyame, 5) La Margarita, 6) San Juan Seco, 7) Dos -

Amates, 8) Benito Juárez. Del municipio de Soteapan: 9) Venustiano Carranza, 10) Magallanes, 11) López Arias, 12) Ocozotepec, 13) Benito Juárez, 14) San Fernando, 15) Mirador-Salttillo, 16) El Tulín, 17) Buenavista, 18) San Pedrito, 19) Amamaloja y 20) La Magdalena. Del municipio de Mecayapan: 21) Huzuntlán, 22) Benigno Mendoza, 23) Tonalapa y 24) El Rubí. Del municipio de Pajapan: 25) Minzapan.

Para comprobar una de las hipótesis de trabajo, establecí una tipología básica de comunidades con características socioeconómicas y culturales semejantes. Agrupé a las 25 comunidades en tres "tipos" que son: comunidades indígenas, comunidades mestizas y comunidades de inmigrantes.

De las 25 arriba mencionadas corresponden a las comunidades indígenas las 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 23 y 25; las comunidades mestizas son las 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8; las comunidades inmigrantes son las 5, 20, 22 y 24.

En cada una de las comunidades realicé un estudio socioeconómico para los cuales recopilé la información mediante una cédula de información elaborada por el PIDER y una guía que yo elaboré para los aspectos específicos de mi investigación. Dicha información la obtuve a través de entrevistas formales e informales, asambleas comunitarias, reuniones con los socios de los proyectos PIDER, revisión de archivo en las cabeceras municipales y dependencias gubernamentales y entrevistas con los técnicos y administradores responsables del programa a nivel estatal y regional.

El capítulo I y el primer punto del capítulo III se desarrollaron fundamentalmente a través de la investigación bibliográfica; el capítulo II se realizó con investigación bibliográfica, investigación documental en la SPP y entrevistas con funcionarios que participaron en la implementación inicial del PIDER y los actuales téc-

nicos de la región; los capítulos III y IV se derivaron fundamentalmente del trabajo de campo y la investigación documental. Finalmente, la introducción es el resultado del análisis conceptual, histórico y metodológico en el cual sobresalen los planteamientos, aportaciones, correcciones y sugerencias que recogí durante las reuniones con los maestros Ricardo Falomir, Patricia de Leonardo y Luis Ponce que integraron mi Comité de Tesis. Sus observaciones enriquecieron todo el cuerpo de la investigación aunque los resultados finales son de mi exclusiva responsabilidad.

Hipótesis Central

La incongruencia entre los objetivos programáticos del PIDER y sus efectos en la realidad, no sólo se explican por la naturaleza del estado (que históricamente se ha manifestado siempre en contra de los intereses del campesinado medio y bajo, a pesar de ciertas alianzas que establecen pactos de mutuo apoyo, sobre todo en épocas de alta agudización de los conflictos en el campo), sino también por la estructura y dinámica interna del PIDER, alejadas de la posibilidad de concretar en la realidad dichos objetivos en lo que podría llamarse una "disfuncionalidad" entre los fines asignados y la dinámica de los aparatos encargados de llevarlos a cabo.

Hipótesis Secundarias

1. La dinámica de la implementación de la estrategia del PIDER en las comunidades, se caracteriza por una ruptura del proceso global de desarrollo planteado, en fases divididas y ejecutadas por órganos gubernamentales en mutua discordancia y contradicción de acciones.

El proceso global de desarrollo consta de las siguientes acciones: a) promoción, b) selección de participantes, c) organización, d) elaboración del proyecto, e) capacitación, f) legalización, g) opera-

ción del proyecto, h) seguimiento, i) evaluación.

Estas acciones son ejecutadas por 3 o hasta 6 dependencias diferentes para cada proyecto. Los resultados de esta diversidad de dependencias avocadas al mismo proceso son:

En el aspecto productivo-técnico

- Tardanza en las tramitaciones y el consiguiente aumento en los costos de producción, por lo que proyectos que ya estaban autorizados, no se realizan por el aumento general de precios.
- Frecuentes contradicciones en acciones concretas con el consiguiente desconcierto de los campesinos que optan por suspender trabajos.
- Una enorme cantidad de obras inconclusas por falta de compromiso de alguna de las múltiples dependencias.
- Desgaste sin uso efectivo de equipo y maquinaria de los proyectos, así como de trabajos realizados por los campesinos, conformando una considerable cantidad de "inversiones o capital muerto".
- La dilución entre las dependencias del compromiso en acciones "de apoyo" (asesoría técnica, administrativa, organizativa, etc) - sin las cuales varios proyectos que llegan a operar, terminan sin viabilidad económica, técnica y social y los campesinos terminan en deudados.

En el aspecto organizativo

- Creación de grupos organizados artificialmente (únicamente en función del proyecto específico y con requisitos para los socios que establecen un mecanismo de selección externa a la comunidad; deben

083374

legalizarse ante la SRA para transformarse en sujetos de crédito) - que comúnmente se desintegran ante la lentitud de los trámites y - desvinculación de las dependencias ejecutoras.

- Escepticismo profundo y desconfianza ante los programas gubernamentales, aunque nunca niegan en primera instancia, su implementación (salvo casos donde los programas propuestos sean abiertamente descabellados).

- Pasividad por parte de los campesinos en el proceso de desarrollo del proyecto ante la complicada estructura burocrática que enfrentan (más pasiva por naturaleza y sólo activada por órdenes y políticas superiores en casos de "emergencia").

Al interior del PIDER

- La división del proceso global de desarrollo genera acciones discordantes y contradictorias por la ausencia de una instancia "coordinadora" y "globalizadora" real, que con capacidad de dirección, regule y dé coherencia a las acciones de las dependencias ejecutoras (dicho papel está formalmente asignado a la SPP).

- Se dificultan los procedimientos de seguimiento y evaluación.

2. En el intento por incorporar a los campesinos al "progreso", a la "modernidad" y a la "cultura nacional", el PIDER implementa acciones que no corresponden a los intereses ni a las necesidades - propias de las comunidades donde incide.

La noción de progreso, modernidad y cultura nacional que se derivan de la acción del PIDER, está estrechamente vinculada a los imperativos del desarrollo del capitalismo en México:

- Garantizar la paz social en el campo.

- Aumentar la producción de alimentos básicos, para el consumo del país.
- Retener la fuerza de trabajo en el campo que no puede ser absorbida por el aparato industrial.
- Integración de la producción campesina a los sistemas bancarios controlados por el estado.
- Injerencia en el proceso de comercialización y su creciente control por parte del estado.
- Incrementar el consumo de los campesinos de instrumentos e insumos producidos industrialmente (maquinaria, fertilizantes, semillas mejoradas, instalaciones productivas, etc.)
- Desarrollar la extensión agropecuaria con técnicos y sistemas de producción generados --en la mayoría de los casos- fuera del país y vinculados estrechamente a la orientación productiva de la producción agrícola -ganadera comercial.
- Transformar (para lograr los fines anteriormente expuestos) la mentalidad "conservadora", "tradicionalista", "pasiva", "apática", "sin criterios de redituabilidad económica" (o sea "antieconómica" para convertirlos en "sujetos de su propio desarrollo", en sujetos activos que sepan conducirse libremente frente al sistema productivo nacional y que sean capaces de "organizarse" para así generar procesos "autogestivos".
- Elevar los niveles de bienestar en salud, educación, nutrición, comunicación y vivienda.

Los intereses de los campesinos por otro lado, no siempre están formalmente contrapuestos a los del estado, sin embargo, difieren-

radicalmente en cuanto a su magnitud y a su naturaleza. Los intereses del campesinado medio en la región donde actúa el PIDER se refieren a:

- Satisfacer el consumo familiar
- Garantizar la producción de alimentos básicos (maíz y frijol).
- Tener empleo todo el año
- Independencia financiera relativa
- Maximizar ganancias de la producción excedente.
- Desarrollar sus sistemas tradicionales de cultivo
- Mantener sus sistemas tradicionales de organización productiva (familiar, y/o individual).
- Mantener zonas de reserva ecológica.
- Resolver los problemas de la tenencia de la tierra
- Elevar sus niveles de bienestar en materia de salud, nutrición, educación, comunicación y vivienda.
- Desarrollar una producción complementaria que genere un aumento en el ingreso familiar.

Para este último punto, dicha producción complementaria al consumo básico, (que es donde puede incidir directamente el PIDER) debe realizarse con ciertas características:

- Que se produzca exclusivamente lo que ellos determinen
- Que la magnitud de la producción proyectada se encuentre dentro de sus capacidades de control en lo que se refiere a organización, pago de créditos, técnicas y comercialización.
- Que se garanticen puntual y oportunamente durante todo el proceso de operación y el primer año de producción por parte del gobierno en lo que se refiere a asesoría técnica, administrativa, legal y, especialmente, en el otorgamiento del crédito solicitado.
- Que se respete totalmente la libertad de los interesados para asociarse con quien crean conveniente.

- Que exista una instancia claramente definida donde puedan expresar sus inconformidades con los técnicos, promotores, autoridades locales y autoridades de las dependencias y donde se propicie la solución a los problemas que generan inconformidades.

3. Por la contradicción de intereses entre el estado y los campesinos con los que el PIDER actúa, éste carece de una base social que lo impulse, sobre todo, para los proyectos productivos (ya se mencionó en la segunda hipótesis que el interés del PIDER de elevar los niveles de bienestar es compartido por los campesinos y esto se logra a través de los proyectos de apoyo y de beneficio social), sustituyendo dicha carencia por la imposición y la verticalidad institucional.

Esto se manifiesta en la exclusión de los campesinos en fases importantes del proceso global de desarrollo como son selección del proyecto, definición de la magnitud del proyecto, selección de los beneficiarios, determinación de las formas de organización, fijación de los periodos de labores y tipo de apoyos al proyecto.

Dicha imposición y verticalidad institucional contrarresta la formación y acción de organizaciones democráticas propias de las comunidades y, al mismo tiempo, la posibilidad de crear la base social real que desarrolle los proyectos planteados.

De este modo, el PIDER desconoce las organizaciones tradicionales e informales creadas por los campesinos e impone sobre éstas formas "artificiales" de organización que a menudo se contraponen a las primeras.

Estas formas "artificiales" de organización se expresan principalmente por los requerimientos legales para convertir en sujetos de crédito a los campesinos, estableciendo la organización de trabajar colectivamente, la cantidad mínima de asociados y el tipo de

personas que deben asociarse.

Ante estas imposiciones del estado, los campesinos se rebelan y el resultado de dicha oposición se manifiesta en la ineficiencia de los proyectos.

4. En la medida en que el PIDER (con sus proyectos productivos) no es capaz de incidir directamente en la satisfacción de las necesidades básicas del productor y su familia, tampoco es capaz de impulsar su participación en los proyectos que promueve; éstos, por lo mismo, desempeñan un papel complementario -secundario en la economía campesina y, por ende, en su interés.

Esta incapacidad del PIDER se explica, además de por la razón de tipo económico expuesta arriba, por la forma asistemática, etnocéntrica, impositiva, eventual, poco profesional y difusa, con que tratan de generar tal participación.

5. El impacto del PIDER y los resultados de sus proyectos varían de acuerdo al "tipo" de comunidad en donde incida. Establecemos tres "tipos" de comunidades para la región objeto de este estudio: comunidades indígenas, comunidades mestizas y comunidades de inmigrantes que por sus distintas características socioeconómicas y culturales, generan distintas condiciones para la mayor o menor eficiencia del programa.

I. HISTORIA DE LA POLÍTICA RURAL DEL ESTADO MEXICANO,

Para entender la naturaleza del actual estado mexicano, que da lugar a una política rural determinada, es necesario ubicarlo históricamente y conocer las diferentes etapas y momentos que lo han caracterizado, pues el estado mexicano no puede ser entendido como un ente abstracto y ahistórico con un comportamiento regular y homogéneo con respecto a uno de los sectores que conforman uno de los pilares de la base social en la sociedad mexicana: el campesinado.

Todo lo contrario, el estado mexicano moderno, como resultado de una determinada situación en la correlación de fuerzas políticas del país, donde participan activamente los intereses de la burguesía industrial financiera y rural, en franca y permanente contradicción con los intereses de los sectores medios, obreros y campesinos, ha tenido, como consecuencia, una posición contradictoria que ha variado de acuerdo a las coyunturas concretas en las que ha generado su política con respecto al agro mexicano.

El objetivo de este primer capítulo es precisamente el de describir y analizar las políticas del estado mexicano en lo referente al sector agrario a partir de su estructuración actual que se remonta al triunfo de la revolución de 1910 que derroca al poder porfiriano con una notable y mayoritaria participación de los campesinos en la lucha armada. Sin embargo, a pesar de que después de la revolución las fracciones industrial y financiera de la burguesía eran muy débiles económica y políticamente y que la fracción terrateniente fue la gran perdedora, el campesinado que se alzó en armas para conquistar la tierra, llegó en el curso de la guerra a cuestionar la esencia del derecho de propiedad burgués. Sin embargo, sus limitaciones de clase campesina, le impidieron elaborar un programa nacional y de dirección estatal capaz de ejercer y mantener el poder. Careció de la intervención dirigente del proleta

riado mediante una alianza obrero-campesina. Es por eso, que el grupo que se iba convirtiendo en gobernante apareció como el dirigente y representante de las clases dominadas, lo que le confirió una notable autonomía política frente a la burguesía industrial y financiera y al imperialismo norteamericano. (Gloria Leff, 1982 - P. 202).

1. La estructuración y consolidación del estado mexicano moderno - (1910-1927).

Este período, que se caracteriza por una inestabilidad política generada por el enfrentamiento constante entre los grupos políticos-militares que participaron en el movimiento armado y que exigían concretar sus intereses tomando directamente el poder sin lograr cohesionar ni integrar las diferentes demandas caudillistas en un proyecto único de gobierno, está lleno de matanzas, traiciones, alianzas y derrocamientos presidenciales que no permitían la definición del grupo gobernante que debería estructurar los lineamientos políticos para reconstruir al país. La toma del poder por los carrancistas y la necesidad de elaborar una nueva Constitución política mexicana, abrió por primera vez, desde la caída del dictador, la posibilidad de fusionar las diferentes demandas de los líderes revolucionarios, y los grupos sociales que representaban.

Sin embargo, este proceso tampoco estuvo exento de contradicciones y luchas intestinas. No era para menos, se trataba de ver quiénes lograban elevar su proyecto de nación al rango constitucional.

"Los pronunciamientos zapatistas y villistas en la Convención de Aguascalientes en 1914 en favor de la causa agrarista, convencieron a los constitucionalistas de la necesidad de pronunciarse en el espinoso asunto de la situación campesina. La hegemonía política de una de las facciones sólo sería posible si se abordaba el problema de la reestructuración del régimen de tenencia y se aten-

dían las demandas campesinas. En este contexto de oportunidad política, Carranza proclama la Ley Agraria de 1915. Esta ley declaró nulas las enajenaciones de tierras emprendidas durante el porfiriato, que favorecieron el acaparamiento de tierras y el latifundio. Propuso la vía de dotación como alternativa a la restitución para satisfacer las necesidades territoriales de los pueblos. Con una organización jerárquica se crearon las instituciones designadas para llevar adelante el programa agrario del estado: la Comisión Nacional Agraria, las comisiones locales y los comités particulares. Se definió el procedimiento burocrático que seguirían las solicitudes particulares y se reconoció el derecho a reclamar una indemnización o a recurrir al amparo judicial". (R. Melville, 1979).

Pero la representatividad de la asamblea constitucionalista de Querétaro no aseguró la legitimidad automática y la validez general de sus discusiones, Zapata, hombre forjado en las luchas campesinas y honestamente comprometido con las demandas del grupo que representaba, se mantuvo firme en su rechazo al constitucionalismo. Había iniciado el reparto de tierras en su territorio y defendía con las armas la legitimidad del Plan de Ayala. Sabía que eran los propios campesinos, los que debían tomar en sus manos el proceso del reparto agrario, los que deberían concretar el triunfo logrado con su movilización y lucha... los que deberían guiar directamente la satisfacción de sus demandas que llegaron a cuestionar la estructura del poder en su totalidad con los planteamientos del ala radical del zapatismo encabezada por Manuel Palafox quien estableció, entre otras cuestiones, la nacionalización sin pago de los ingenios y destilerías; la restitución a las comunidades e individuos de los terrenos, montes y aguas que les fueron despojados, reconociéndoles a los pueblos el "derecho tradicional e histórico" a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento en la forma que juzguen conveniente; la expropiación como propiedad nacional de todos los predios rústicos de los enemigos de la revolución;

y, establece la inmediata aplicación de la Ley Agraria desde abajo, por los mismos pueblos, como llamado revolucionario a la iniciativa de los campesinos sin esperar la intervención de las autoridades centrales -como lo planteaba Carranza- legitimando el poder de las comunidades para recuperar sus propios recursos.

La Ley Agraria de Palafox (1915) es importante "porque es un programa de transformación completa del país a partir de las medidas agrarias revolucionarias. Establece una dictadura revolucionaria centrada en la liquidación radical de los latifundios y el reparto de tierra desde abajo, haciendo funcionar a los municipios como órganos de poder de los pueblos para aplicarla". (Gilly, 1974, P.250).

Zapata siempre desconfió de la tibieza y burocratización que caracterizaban a las propuestas generadas desde el poder central; en 1919, viendo los resultados de las gestiones constitucionalistas -se dirigió a Carranza en los siguientes términos para describirles la nueva situación: "Las haciendas cedidas o arrendadas a los generales favoritos; los antiguos latifundios de la alta burguesía -reemplazados...por modernos terratenientes que gastan charreteras, kepi y pistolas al cinto; los pueblos burlados en sus esperanzas". (en Melville, 1979) El ejército constitucionalista bajo el mando del General Pablo Gonzáles reprimió a los campesinos morelenses -con brutalidad aún mayor que la empleada por los federales. Se recurrió a la traición y el asesinato de Zapata para eliminar el último foco de agitación y consolidar el triunfo militar de Carranza.

Es a la llegada al poder del General Alvaro Obregón, representante del llamado grupo sonoreño, cuando se empieza a definir una política rural del estado mexicano que de acuerdo a la lógica del proyecto político obregonista asignaba al ejido únicamente la función de cubrir el sustento del ejidatario y su familia. De esta manera, el campesinado podría reproducirse materialmente, transfirien-

do valor al capital que de otra manera, tendría que absorber dicho costo.

"La concepción del ejido en estos términos equivalía a decir que una hectárea repartida era una hectárea menos, destinada al abasto del mercado urbano y externo. En la utopía sonoreense, las responsabilidades del abasto de productos agrícolas correspondía a una clase de parvifundistas, rancheros y empresas familiares. Como esta clase no existía en México, o aún no estaba preparada y rodeada de la infraestructura adecuada, había que admitir o tolerar el curso de la producción agrícola de latifundios y haciendas. Estos tenía la capacidad de reactivar a corto plazo la producción agropecuaria y abastecer mercados urbanos de exportación. No obstante, no existía unanimidad en torno a cómo hacer cumplir la utopía. Algunos más radicales pugnaban por la aplicación del Artículo 27 y por el fraccionamiento de los latifundios para iniciar la formación de la clase de farmers mexicanos lo más pronto posible. Se impuso el pragmatismo sobre la utopía; se favoreció la tendencia contemporánea en favor del capitalismo monopolista al ideal de empresas pequeñas y competitivas." (Melville, 1979).

Obregón repartió 1 728 686 ha. para 164 128 beneficiados (el 2.3% de la superficie* para el 5.9% de los demandantes), (Reyes Osorio et-al p. 50) dejando en claro que la reforma agraria que promovía el estado mexicano de esos años veintes, consideraba la dotación ejidal como una deuda política que había que pagar a los campesinos que ganaron dicha dotación con más de un millón de vidas perdidas a lo largo de la lucha armada. Pero en la estructuración del estado mexicano moderno no se incluía la participación del campesinado en la construcción de la economía nacional. Ese papel lo desempeñaría la burguesía rural sobreviviente y ahora cubierta por el mismo estado con quien empezaba a casarse con intereses comunes

* Superficie total dotada de 1915 a 1970.

a pesar de la presión campesina por la tierra. El reparto de tierras era una simple medida política y no una acción de estrategia-económica.

El General Plutarco Elías Calles fue el personaje político que el estado mexicano requería para iniciar su proceso de consolidación- que para lograrlo debía integrar en un proyecto nacional los encontrados intereses y diversas (y dispersas) demandas de los grupos - revolucionarios que aún no lograban integrarse al proyecto nacio - nal y que se mantenían firmes en lograrlo. El asesinato de Obre - gón fue la última expresión de un período, el de los caudillos. - "La violencia proseguía mientras los hombres de Sonora -la nega - ción misma del zapatismo- consolidaban progresivamente las estruc - turas económicas y sociales que podían sustentar, a escala nacio - nal, el ejercicio del poder. A finales de la década, parecía lle - gado el momento de dar expresión política al esquema de dominación con la creación del Partido Nacional Revolucionario. Esta pruden - te invención, inauguraba la política de masas del estado mexicano - que habría de instalarlo, definitivamente, en la modernidad". (Este - va, 1980, P. 77).

En el PNR confluyeron grupos, caudillos y partidos con distintos - intereses, diferentes proyectos, bases sociales heterogéneas y con concepciones divergentes respecto a los alcances que tendría el le - vantamiento popular que dirigieron. Calles propuso al partido como el instrumento que se iría convirtiendo en uno de los ejes fun - damentales de dominación del estado mexicano, con el que podría - centralizar el poder disminuyendo notablemente el peso político de las fuerzas regionales controlando la amenaza constante de la dis - persión política.

El triunfo de Calles como candidato, cuando carecía del prestigio- militar necesario para aglutinar a los distintos dirigentes revolu - cionarios anunciaba que de aquí en adelante el poder lo ejercería-

quien pudiera cohesionar, conciliar y dirigir políticamente a los distintos grupos e intereses que se movían en el país. Los resultados de esta política de fusión mostró su eficacia en los primeros cuatro años del partido: el grupo gobernante se cohesionaba, se lograba incorporar y disciplinar a los caudillos regionales impulsando la centralización del poder y la institucionalización del ejército. (Leff, 1982. P.P. 204, 205, 207).

Faltaba la gran tarea: institucionalizar la alianza del estado con las organizaciones de masas. Pero durante el "Maximato" (período en el que el General Calles, controla la política de los gobiernos presidenciales propio y de los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez quienes nunca discutieron la autocracia y el poder del "Jefe Máximo), dicha alianza no era posible realizarse por la política del estado hacia el sector rural derivada de su concepción de agricultura ejidal, en la que se disociaba el "problema social y político" del "problema económico". "A Calles le parecía evidente que la entrega de una parcela a los campesinos respondía a una necesidad de justicia social, pero no creía que eso contribuyera en nada, a resolver el problema de la producción de bienes alimenticios para una población rural y, principalmente, para una urbana en plena expansión. Los hechos parecían confirmar ese punto de vista. La producción ejidal destinada al mercado, era efectivamente ínfima y las perturbaciones político-sociales en el campo frenaban el desarrollo de la producción del sector privado". (Gutelman, 1974, P.P. 105-106).

Nuevamente se relegaba la participación campesina dentro del proyecto nacional a satisfacer su demanda de tierra, pero sin la capacidad productiva para dar respuesta a los requerimientos económicos del país. Esa capacidad sólo la tendrían los propietarios privados con extensiones de tierra superiores a la parcela ejidal. A éstos "farmers mexicanos" Calles los llamó "clase media campesina" que se formaría con pequeños empresarios, productores de mercan -

cías agrícolas para un mercado competitivo.

Como los ejidatarios eran, según palabras de Calles, carentes de habilidad (empresarial) para trabajar la tierra y como la extensión de las parcelas ejidales no constituían un estímulo para la inversión de capital, quiso asegurarse de que el reparto ejidal se encaminara a despertar entre sus beneficiarios, el espíritu individualista del propietario, para que así, el ejido fuera una etapa transitoria, una escuela de donde saldrían graduados los futuros propietarios agrícolas. (Melville, 1979) Para ello, promulgó en septiembre de 1925 la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal.

"Hasta entonces, la circular 51, dictada en 1922 por la Comisión Nacional Agraria, señalaba las directrices cooperativas y comunales que debía adoptar la organización en los ejidos. Los comités particulares administrativos eran los encargados de esta organización y del uso común de las tierras cultivables, pastos y montes de los ejidos. Se señalaban salvaguardas en contra de la excesiva concentración de poder del Comité. Se trataba de un colectivismo elemental inspirado en las tradiciones coloniales. Así lo interpretaron los campesinos que intentaron rescatar de su propio patrimonio cultural las experiencias sobre los usos de tierras comunales y de común repartimiento. Los caciques rurales que habían colaborado en los trámites agrarios, repitieron los abusos cometidos con las tierras comunales por sus antepasados coloniales. Tomando esto como pretexto, al examinar la Circular 51 y la organización de los ejidos, la administración callista tomó la resolución de intervenir en la organización ejidal e implantar la parcelación de los ejidos. Con la Ley de 1925, el callismo pretendía evitar el fracaso de la reforma agraria, controlando el funcionamiento interno de los nuevos ejidos y ordenaba la división de las tierras de labor de los ejidos en parcelas para repartirlas a los ejidatarios. Los diputados comunistas en el Congreso se opusieron a la Ley Parcelaria y exaltaron el colectivismo de la Circular 51, pero

perdieron esa batalla ideológica contra una mayoría "abrumadora". (Melville, 1979).

Desde ese momento, el estado mexicano mostraba con claridad asombrosa la fuerza y la magnitud de su poder para decidir sobre los sectores populares en sus asuntos más importantes. Ahora el estado ya era capaz de actuar con autoritarismo y verticalidad. Desde su consolidación en el callismo, el estado podía introducirse en las partes vitales de la vida campesina, en su organización, en su cultura, en sus formas de liderazgo propias y podía transformarlas para canalizarlas al "proyecto nacional" en cuya elaboración los campesinos sólo participaban presionando por la dotación de tierras que continuaba siendo su demanda principal. El creciente descontento en el campo obligó a Calles, a pesar de su reticencia a entregar a los campesinos 3 186 294 ha. para 302 539 beneficiarios (el 4.2% de la superficie total para el 10.8% de solicitantes) (Reyes Osorio et.al. 1974 P. 50).

Durante el maximato (1925-1934) se entregaron 8 910 785 ha. para un total de 706 195 beneficiarios (el 11.8% de la superficie total para un 25.3% de solicitantes) (Reyes Osorio et.al. P. 50). "Pero como buen partidario de la concepción latifundista del desarrollo del capitalismo, se las arregló para no distribuir las tierras a los campesinos en función de las disponibilidades reales sino según "normas" que hacían de los ejidatarios "minifundistas" camino de la semiproletarización". (Gutelman 1974, P. 97).

La depresión mundial de 1929, golpeó frontalmente el proyecto económico auspiciado por el estado mexicano basado en las exportaciones de productos minerales y vegetales. "Las industrias petrolera y minera, que habían evadido habitualmente la intervención gubernamental ahora se veían obligadas a reducir su producción. En la minería quedaba cesante la mitad de los trabajadores ocupados en 1928. El petróleo extraído del subsuelo para su exportación -

comenzó a ser parcialmente consumido por el mercado nacional: automóviles, construcción de carreteras, ferrocarriles y la industria existente. La agricultura de exportación, protegida y apoyada por el gobierno resentía la crisis con la baja de las cotizaciones internacionales, particularmente el algodón, pero también el henequén y el café. Entre tanto, la agricultura de subsistencia-desdeñada por los callistas, absorbía gran parte del desempleo que la crisis provocaba en el sector moderno. Además, incorporaba a la producción a los emigrantes a Estados Unidos que volvían repatriados. Los bienes manufacturados e importados eran más escasos que los alimentos y los productos agrícolas, y la diferencia en la disponibilidad de estos tipos de bienes, provocaba una inflación desigual, que transfería el peso de la crisis sobre los campesinos. Esta transferencia interna de la carga fue sancionada con las medidas monetarias adoptadas por las autoridades bancarias: el peso se devaluó se abandonó el patrón oro, las monedas de plata dejaron de acuñarse. Durante la crisis, se obligó a los bancos privados a incorporarse al sistema bancario nacional y se forzó al público a aceptar la circulación de billetes obiliviques". (Melville, 1979).

2. El estado mexicano y la incorporación de las masas trabajadoras (1934-1940).

Una vez consolidado el estado mexicano con la creación del PNR y habiendo mostrado que era capaz de incidir sobre todos los sectores de la sociedad con una posición favorable en la correlación de fuerzas políticas en el país, llegó a la presidencia el General Lázaro Cárdenas después de una grave lucha al interior del partido en la que se enfrentaban los grupos reformistas y entusiastas, que consideraban que para solucionar los problemas agrarios y políticos del país era necesario radicalizar la lucha contra los latifundios para realizar una distribución masiva de las tierras a los campesinos pobres, contra los "viejos revolucionarios" que habían apoyado a Calles y que creían que era urgente parar en forma definitiva.

todas las redistribuciones de los predios.

Habiendo triunfado los primeros, que lograron detectar la grave situación rural y la importancia de las movilizaciones y luchas que se estaban gestando en el campo, se elaboró el Plan Sexenal que - más que un documento de carácter técnico, planteaba los fundamen - tos ideológicos de las medidas a tomar para lograr el desarrollo - armónico de México tanto en el plano político, como en el económi - co y social.

Elaborado, discutido y aprobado el documento para el Plan Sexenal, que señalaría las directrices de la política cardenista y que ana - lizaremos posteriormente, Cárdenas inició inmediatamente una gira electoral sin precedentes. Político singularmente audaz y de una personalidad carismática ante el pueblo mexicano, recorrió las ca - pitales y las poblaciones más importantes de todos los estados y territorios del país; visitó a pié, a caballo, o en avión, ranche - rías y pueblos. Allí proclamaba los postulados básicos del Plan - Sexenal, invitaba a los ciudadanos a participar y manifestar sus - problemas, tomando notas y manifestando su disposición de colabo - rar a la solución de los mismos. Durante la gira electoral, Cár - denas, tuvo oportunidad de conocer de cerca la situación de los - campesinos con sus múltiples matices regionales; inició y renovó - contactos con los líderes naturales y logró ganarse la simpatía de amplísimos sectores del electorado. (Melville, 1979).

Los principales factores que contribuyeron a que el gobierno de - Cárdenas se radicalizara divorciándose y enfrentando al importante grupo encabezado por Calles, fueron los siguientes:

- Bajo el impacto de la depresión, los grupos dirigentes naciona - les veían un futuro en la industrialización del país, y se comenza - ba a hablar de la necesidad de crear un mercado interno.

- La creciente militancia de las organizaciones políticas campesinas recordaba a los gobiernos revolucionarios los compromisos adquiridos en la legislación agraria.

- La estabilidad política del país, requería, por una parte, que las masas campesinas fueran integradas rápidamente el nuevo sistema político nacional, y por la otra, que el poder económico y político de los latifundistas fuera definitivamente quebrantado (Reyes Osorio et.al., 1974. P. 35).

- También por los efectos de la gran depresión y las conmociones internacionales que preludivan la 2a. guerra, los obreros adquirían una nueva presencia e iban consolidando sus organizaciones; con ello se reavivaron los conflictos de poder aún presentes entre las diversas facciones políticas sacudiendo a la sociedad mexicana hasta sus cimientos.

La concepción del ejido se transformó radicalmente también, por lo que la política rural del estado dá un viraje de 90 grados cambiando la concepción que ve al ejido como una necesidad política más que económica. "A partir de Cárdenas el ejido deja de considerarse complementario de la hacienda latifundista que hasta entonces concentra la producción agrícola, se promueve el sector ejidal como el eje de la producción con la creación de bancos oficiales, educación técnica, obras de infraestructura, transformando ejidos en grandes cooperativas en donde se socializa el trabajo, pasando las ganancias al estado y al sector privado". (Gómezjara, 1977).

En su mensaje a la Nación de 1936, el Presidente Cárdenas declaraba: "que grupos campesinos llegaran a poseer pequeños lotes de tierra, verdaderos 'pegujales', sin aperos, sin crédito, sin organización, era fruto bien raquíptico de tamaño sacrificio en la lucha. Y esto sin contar con que el ejido así entendido habría acabado por ofrecer un recurso más para que el hacendado pudiera dis-

minuir los jornales -de suyo envilecidos- sabiendo que el trabajador contaba con un arbitrio más para subsistir...La institución ejidal tiene hoy, una doble responsabilidad sobre sí: como régimen social...y como sistema de producción agrícola, por cuanto que pesa sobre el ejido, en grado eminente, la necesidad de proveer a la alimentación del país...En el campo de la economía general, el ejido va siendo, cada vez en mayor grado, una fuente abastecedora para el consumo nacional".

Con Cárdenas, los campesinos eran invitados a la construcción de una economía nacionalista, se creía en la viabilidad económica del ejido y debería jugar un papel importante en la agricultura y ser una de las bases esenciales del desarrollo del mercado interno; Cárdenas consideraba que lo que hacía falta al ejido era crédito para obtener los instrumentos necesarios para cultivar la tierra.

Considerar que el crédito era un medio para resolver el "problema social era de toda evidencia una ilusión clásica pequeño-burguesa, pero podía ayudar eficazmente a que del sistema parcelario se desprendiera un estrato capitalista". (Gutelman, 1974, P. 106).

Los principales puntos del Plan Sexenal referentes a la nueva política hacia el campo eran los siguientes:

- Devolver la paz al agro mediante la distribución de tierras a los campesinos pobres.
- Transformar en "sujetos de derecho agrario" a los campesinos acasillados, o sea, los peones que residían en las haciendas para que pudieran recibir también los beneficios de las redistribuciones de tierras.
- Simplificar el procedimiento de la distribución de tierras, suprimiendo muchos trámites administrativos a que estaban sometidos-

los campesinos, estableciendo que las decisiones presidenciales en materia agraria eran "inmediatas" y "definitivas".

- Restringía al máximo el amparo agrario.

- Se estimaba que era indispensable introducir la cooperación, tanto en materia de producción, como de compra y comercialización.

"La meta principal de Cárdenas era desmantelar definitivamente las fuerzas feudales que, según él, eran un freno para el desarrollo del capitalismo. Consideraba a la Reforma Agraria un instrumento indispensable para llevar a buen fin, tal proyecto, cualesquiera que fueran las formas de apropiación de la tierra que de ahí resultaran". (Gutelman, 1974, P. 105).

La primera zona afectada por el reparto de tierras del período cardenista fue la Comarca Lagunera, cuyos ejidos no fueron parcelados, sino que se estableció en ellos el trabajo colectivo. Esta fue la primera experiencia de su tipo en gran escala en la reforma agraria mexicana, y fue seguida por varias otras. En 1935, se publicó un Decreto Presidencial estableciendo centrales de maquinarias para servir a los ejidatarios. En 1936, fue creado el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Es importante señalar el carácter selectivo de este tipo de organización colectiva y de apoyo crediticio, pues las grandes unidades ejidales de producción colectiva se llevaron a cabo solamente en las zonas de agricultura próspera de cultivos comerciales. En las regiones de agricultura de subsistencia o pobre se prosiguió con el sistema del ejido parcelado.

"La parcelación masiva y la desaparición de las haciendas, dejaban un vacío que era necesario llenar para no correr el peligro de que la producción y la productividad agrícola se desplomaran. Por -

eso, el sistema de crédito introducido (el Banco Ejidal) no estaba concebido solamente como organismo financiador sino también como un sistema de ayuda técnica destinado a intervenir en forma muy activa al interior de los ejidos. La desaparición de los grandes propietarios terratenientes tradicionales se compensaba así en parte, mediante el establecimiento de un paternalismo y un control estatal muy estricto". (Gutelman, 1974, P.P. 106-107).

La participación del campesinado durante el cardenismo no sólo fue promovida en el plano económico, sino que fue también responsabilidad de su propia defensa contra la oposición de los hacendados con sus guardias blancas que con las armas dificultaban en muchas re - giones la aplicación de la reforma agraria. El gobierno dió peso a los campesinos en la vida política, dotándolos no sólo de tierra, sino también de armas para defenderla, logrando una importante ga - rantía para la estabilidad política. "De acuerdo con las estadís - ticas proporcionadas al final del régimen de Cárdenas, la reserva rural, creada por decreto el 1° de enero de 1936, estaba integrada en 1940 por 60 000 hombres, todos armados y casi la mitad de ellos con caballos. Estaban divididos en cerca de 70 batallones y 75 - regimientos de caballería, al mando de más de 400 jefes y oficia - les subordinados a su vez a nueve generales. La función de las - reservas rurales era organizar e inspeccionar la defensa armada de los campesinos. La SEP colaboraba en el trabajo de alfabetiza - ción entre los miembros de la reserva". (Reyes Osorio et.al.P.603)

Al tiempo que Cárdenas se ganaba el apoyo irrestricto de los diri - gentes y las organizaciones obreras y campesinas a través de su po - lítica de participación popular en la toma de decisiones, Calles - se apoyaba en el partido para tratar de limitar el poder de Cárde - nas, que por su parte se enfrentó al "Jefe Máximo" con el apoyo de las organizaciones de trabajadores que, desde fuera del partido, se convirtieron en la principal base de apoyo del presidente. El - PNR pasó desde 1933 hasta 1938 en que fue totalmente reestructura -

do, por un período de transición en el que cumplió una función secundaria, gris, e incluso contraria a la política presidencial.

Para eliminar definitivamente el poder de Calles y garantizar el apoyo del partido al presidente, era preciso reestructurar al PNR y ajustarlo a la lógica del desarrollo que Cárdenas vislumbraba para el país. "El acontecimiento más relevante que sentó las bases para la reorganización del partido fue la constitución de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936. El antecedente más importante fue la creación del Comité de Defensa Proletaria en 1935, en el cual Cárdenas encontró uno de sus principales apoyos para enfrentar y derrocar a Calles. En este período los trabajadores mexicanos no sólo lograron importantes reivindicaciones económicas, sino que conquistaron el derecho a ser reconocidos como una fuerza política nacional con capacidad de influir en el rumbo político del país. En la CTM confluyeron distintos y heterogéneos sindicatos y centrales obreras, los que, después de un período de dispersión política, lograron unificarse por encima de sus diferencias". (Leff, 1982, P. 208).

Con el sector obrero integrado a la estructura partidaria ideada por Cárdenas, la reestructuración se hacía viable y así en marzo de 1938 el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con el presidente a la cabeza a quien, para consumar definitivamente la apoteótica tarea de integrar bajo su poder directo y de manera orgánica las demandas del pueblo trabajador, sólo faltaba unificar a las organizaciones agrarias e integrarlas al partido. El proceso, a esas alturas, ya no fue tan difícil; las masas campesinas aún eufóricas por la magnitud y consistencia del reparto agrario cardenista, por la capacidad de resistencia que habían logrado por la existencia de las reservas rurales armadas por el gobierno y más aún, por la reciente expropiación petrolera decretada por Lázaro Cárdenas no dudaron mucho en aceptar la invitación del presidente.

"El proceso de organización de los campesinos terminó en julio de 1938, y el 28 de agosto siguiente, cinco meses después de la transformación del PNR quedó constituida la CNC. La CTM y la CNC se convirtieron en las principales organizaciones de carácter nacional a través de las cuales las bases obreras y campesinas se canalizarían sus demandas." (Leff, 1982, P. 209).

Con la organización y la integración de las masas trabajadoras al partido, su papel como el vehículo más importante a través del cual el estado promoverá la movilización, la cohesión y el control de los sectores populares y a través del que se canalizarán las demandas de los mismos para asegurar el consenso de las masas quedó consolidado. El partido sería la principal institución a través de la cual se transmitiría, legitimaba, la ideología de la revolución mexicana.

La participación campesina era real, incidía, a través de sus organizaciones, en las políticas del estado tendientes a incrementar la producción agrícola -políticas de reparto agrario, créditos, organización colectiva, comercialización precios de garantía, etc.- y la organización política; era una participación que parecía cualitativamente superior a la de la lucha armada de 1910. Y, sin embargo, todo esto parecía demasiado. Sus exigencias eran cada vez más perentorias y más precisas sus demandas; era preciso subordinarlas, dar cauce y cabida a las que fuesen congruentes con el pacto social establecido, a las que pudiesen encontrar desarrollo en el proyecto emanado de éste y extirpar del seno del poder público a las corrientes y fuerzas que lo contradecían. "Las presiones internas y externas que se desataron modificaron radicalmente las posibilidades y el sentido de la coyuntura. La administración cardenista fortaleció, dentro del marco constitucional al que se sujetaba y por la lógica profunda de fuerzas que escapaban a su control, estructuras económicas capaces de bloquear con eficacia la opción política que ella misma había abierto a través de la mo-

vilización popular". (Esteva, 1980, P. 78).

"Ahora la misma coyuntura internacional, que había reducido los riesgos de la expropiación petrolera y de la cristalización cooperativa obrero-campesina corría contra todo avance de un empeño radical o incluso progresista. En el plano interno los vínculos de las organizaciones obreras y campesinas con el poder público, que habían cumplido un papel estratégico para la movilización y organización de los trabajadores, operaban ahora como ataduras: la dinámica interna de estas organizaciones que había sido avivada y estimulada por el fuego cardenista, no podía expresarse con fluidez en un contexto que conspiraba para apagarla o reprimirla. El poder público, en definitiva, no podía ni quería negar la naturaleza de clase del estado que en él se expresaba, sólo por seguir el flujo de una impetuosa corriente popular, que en un momento dado promovió como arma de supervivencia del estado mismo pero que ahora tenía a desgarrarlo". (Esteva, 1980, P. 79).

El cardenismo "amarró. y canalizó dentro de los límites institucionales que él mismo había creado y organizado al movimiento popular cuya dinámica había desatado el mismo régimen y que ahora lo amenazaba. Y esto no era una acción premeditada y hecha traición; el cardenismo nunca fue, ni mucho menos, una alternativa hacia el socialismo, fue la expresión material de una correlación de fuerzas contradictorias surgidas de la lucha de clases que en él se expresaba. La "apertura cardenista" expresaba y era la concreción del avance del movimiento popular organizado a lo largo de muchos años en los que sus demandas principales no tuvieron la respuesta que el triunfo de la lucha armada auguraba. Pero el cardenismo no planteó el derrumbe ni el resquebrajamiento del sistema capitalista que lo había llevado al poder. Se atentó, ciertamente, contra un sector reaccionario de la burguesía terrateniente que desarrollaba formas feudales de explotación pero, al mismo tiempo, obligó a otro sector de ex-propietarios a transformarse rápidamente en -

agricultores capitalistas, respetando y protegiendo el principio de la "pequeña propiedad privada".

Es decir, la posición de Cárdenas con respecto a los campesinos y a los obreros fue realmente, hasta el momento de máxima maduración de sus organizaciones, una posición popular progresista, y de consenso y participación de las fracciones trabajadoras en el estado-mexicano. Pero, el proyecto cardenista no tendía a la construcción de una sociedad socialista, sino a la cimentación de una sociedad industrial capitalista, que llevara al país a la "modernidad", y que, para dicho fin, tuvo que realizar la alianza estado-campesinos y obreros de la que hemos hablado.

En el campo, es claro que, aunque la participación campesina se incrementó notablemente, paralelamente se gestó la formación de los empresarios rurales que sólo esperaban el momento en que las condiciones políticas y la correlación de fuerzas se hallaran a su favor para salir "abiertamente" al escenario público.

Con Cárdenas, la "pequeña propiedad inalineable" se desarrolló vigorosamente: de 610 000 unidades en 1930 pasó a 1 211 000 en 1940 (los latifundistas que fraccionaron sus terrenos vendiéndolos realmente o a prestanombres). El latifundio por confiscación y restitución o por parcelamiento y venta, había cedido poco a poco el lugar a explotaciones capitalistas o a parcelitas reagrupadas en ejidos.

En este período que va de 1934 a 1940, se dotaron 20 136 935 ha. para 775 845 beneficiarios (el 26.7% del total de la superficie dotada entre 1915 y 1970 para el 27.8% de los beneficiarios en ese mismo lapso). (Reyes Osorio, et. al., 1974, p. 50).

La magnitud del reparto cardenista no tuvo precedentes, "pero no hay que dejarse engañar por esas cifras. Gran parte de las tie -

rras distribuídas no eran laborables, sino de monte, bosque y a veces pastos naturales. En lo concerniente a las extensiones inmediatamente cultivables la media por campesino en tiempos de Cárdenas fue de 5.75 ha. mientras anteriormente había sido de 3.6 ha. La diferencia con las "propiedades inalineables" que podían llegar hasta 150 ha. es significativa al respecto, sobre todo teniendo en cuenta que ese límite era objeto de múltiples excepciones y después se ha ido ampliando constantemente. Además de que las tierras de riego seguían casi siempre en manos de los grandes propietarios privados". (Gutelman, 1974, p. 110).

También fue Cárdenas quien decretó la creación de las llamadas "inafectabilidades ganaderas", es decir, las concesiones de inafectabilidad agraria a las haciendas ganaderas por un período de 25 años. La disposición fue incluida en el Código Agrario de 1940. Esta aberración jurídica que viola el Artículo 27 Constitucional es explicada por algunos autores en la siguiente forma: "...es muy probable que el Gral. Cárdenas se diera cuenta de que había una enorme diferencia entre la entrega de tierras de labor a los campesinos y la entrega de tierras de pastos sólo adecuados para la explotación ganadera (y la diferencia en la absorción de mano de obra). Si el gobierno se sentía económicamente incapacitado -y lo estaba- para dotar junto con la tierra de pastos, el ganado que lo aprovechara, no tenía sentido repartir estas tierras pues se condenaba al fracaso a los campesinos beneficiados". (Reyes Osorio, et. al, 1974, P.P. 38-39).

Lo que resulta de suma importancia destacar es la participación de los campesinos ya no únicamente en el plano político demandando tierra, sino también en el plano económico con un fuerte apoyo por parte del gobierno para modificar profunda y definitivamente la estructura agraria y eliminar la clase de los latifundistas tradicionales como fuerza política nacional. "Las transformaciones agrarias se advierten con nitidez al comparar las cifras de los censos

agrícolas de 1930 y 1940. En el primero de estos años, los ejidos poseían solamente el 13.4% de todas las tierras de labor y el 13.1% de las de riego. En 1940, estas tasas habían aumentado a 47.4% y 57.3% respectivamente. En 1930, los ejidos contribuyeron con 11% a la producción agrícola nacional, en tanto que en 1940 contribuyeron con el 50.5%." (Reyes Osorio, et.al, 1974, P.40).

Se habían preparado las condiciones de desarrollo del capitalismo en la agricultura.

El latifundismo remanente de las estructuras feudales había quedado eliminado. Únicamente quedaban el pequeño campesinado ejidal o privado y el gran capital agrícola.

El proyecto del estado cardenista, es particularmente contradictorio precisamente por surgir y desarrollarse en una sociedad en la que cobraron enorme fuerza de manera paralela y contradictoria - fracciones opuestas por su carácter de clase: los sectores trabajadores del campo y la industria y la burguesía capitalista del campo y la industrial. La gran perdedora fue la clase terrateniente tradicional de tipo feudal. El desarrollo de la lógica del sistema capitalista implicaba la alianza estado-trabajadores - que finalmente desembocó en la creación de las condiciones necesarias para el crecimiento del capital privado en el campo. Para ello, "era preciso excluir a los campesinos del proyecto: no tenían cabida en él...y a esa tarea excluyente se dedicaron el estado mexicano y su poder público durante los cuarenta años siguientes, mediante la desarticulación cuidadosa de las alianzas que se habían estado forjando y la concertación de otras más congruentes con el proyecto en curso". (Esteva, 1980, P. 80).

3. El estado mexicano y la agricultura en la etapa de industrialización del país (1940-1969).

Ya se había señalado que el cardenismo y su política de masas, le-

jos de desarrollar un proyecto tendiente a la apropiación de los medios de producción por parte de los trabajadores y a la organización autónoma e independiente de campesinos y obreros, logró captar e integrar orgánicamente el flujo del movimiento popular al "partido de la revolución" obteniendo el consenso general que el estado requería para impulsar el desarrollo industrial que estaría a cargo de las fracciones industrial y financiera que sólo esperaban el momento oportuno para emprender su tarea.

Fue la propia dinámica impresa por el cardenismo la que intensificó las presiones para la rápida industrialización del país. Al llegar el Gral. Manuel Avila Camacho al poder, el panorama mundial presentaba oportunidades excepcionales a los empresarios industriales, que, con la 2a gran guerra, podrían combinar sus intereses con los terratenientes "sobrevivientes del reparto cardenista" y con los empresarios agrícolas que el mismo cardenismo había impulsado y que consideraban con alivio que el acento del desarrollo dejara de ponerse en la transformación agraria y se sabían capaces de vincular sus explotaciones al nuevo aparato industrial. "Los obreros no podían sino ver con interés la perspectiva de un aumento consistente en el número de empleos. Para el banquete de la revolución sólo sobraban los campesinos. Al tomar posesión el Presidente Avila Camacho, anunció el nuevo proyecto y advirtió que para realizarlo, el país confiaría principalmente en "la energía vital de la iniciativa privada". La agricultura no formaría parte del destino prometido, sino que se destinaría a crear "los cimientos de la grandeza industrial"; con ese fin se aumentaría la protección a las propiedades agrícolas privadas, no sólo para defender las que ya existen sino también para formar nuevas propiedades privadas en vastas regiones no cultivadas". (Esteve, 1980, P. 80).

Entre 1930 y 1940 se sentaron las bases para el desarrollo capitalista de todas las ramas de la economía. Las inversiones privadas en la industria aumentaban; el estado había nacionalizado los

sectores clave de la economía e iniciado la creación de la infraestructura productiva a escala nacional. Por otra parte, a pesar - de las apariencias, el sector privado también estaba muy activo, en la agricultura y la empresa capitalista reemplazaba al sistema feudal desaparecido y la concepción del estado en lo que respecta a - la agricultura ejidal volvía a adoptar el tono obregonista o callista, pues Avila Camacho estaba persuadido de que el ejido no podría elevar el nivel de vida de los campesinos, a menos de alcanzar un alto nivel técnico; por ello, frenó (sin detenerlo) el proceso de distribución de tierras y puso de relieve la necesidad de intensificar la agricultura mediante el desarrollo de la irrigación y la industrialización del país.

En este sentido, Avila Camacho tuvo una política muy favorable para la propiedad y la "colonización" privada, en el sentido casi - porfirista de la palabra. Estaba convencido de las dinámicas virtudes de la propiedad privada y persuadido de que era necesario - apoyarse fundamentalmente en ella para desarrollar la producción - agrícola comercial. Paulatinamente, fue abandonada la idea de la organización colectiva del trabajo agrícola y los ejidos colectivos creados en el sexenio anterior se enfrentaron a múltiples trabas para su desarrollo. El estado contaba ya con el aparato político idóneo para controlar, canalizar y "matizar" las demandas de los trabajadores del campo que hallaron en la CNC su única alternativa "legal" para pronunciarse.

Entre las razones que contribuyeron a la transformación de la política agraria del estado post-cardenista están las siguientes:

-La creencia generalizada, pero equivocada de que la reforma agraria estaba frenando el potencial productivo agrícola del país.

-La creencia de los grupos conservadores y extranjeros, de que los "ejidos colectivos" constituían un experimento comunista. Ante el

surgimiento del fascismo en el mundo, y sobre todo después de la crítica experiencia de la expropiación petrolera, el gobierno buscaba desarrollar una política de "unidad nacional" en la cual era necesario disminuir las actividades agraristas que tanta división había creado.

-La situación internacional obligaba a un mayor acercamiento con los Estados Unidos y una de las manzanas de la discordia entre los dos países era la reforma agraria mexicana.

-La ideología conservadora del sucesor de Cárdenas, el Gral. Avila Camacho.

-La creciente atención de gobernantes y técnicos al problema de la industrialización del país, relegando al segundo plano el problema agrario.

-La recuperación de la economía mundial después de la depresión y la apertura del mercado (sobre todo de Estados Unidos) para los productos agrícolas mexicanos que, en la opinión del presidente, el ejido era incapaz de producir. (Reyes Osorio et. al., 1974 P.P. 40-41).

Pero el sistema de producción ejidal era resultado de un proceso histórico irreversible y no sólo no debía desaparecer, sino que tenía una importantísima tarea que realizar y su enorme capacidad de resistencia se vincula con su capacidad de transformación interna: ahora, después de ser el eje central de la atención gubernamental, le correspondía ser el aparato productor y reproductor de las condiciones de existencia de una fuerza de trabajo no totalmente proletarizada, que al entrar al mercado de trabajo, permitiera deprimir el salario urbano. La atención del estado mexicano post-cardenista se centraba en la industrialización a la que pretendía llegar mediante la aplicación del "modelo mexicano de crecimiento" -

que operó a través de tres políticas básicas: la de inversión pública, la impositiva y la comercial.

"La primera destinaba cantidades relativamente crecientes al apoyo del sector industrial, en detrimento del agropecuario, lo que explicaba en gran parte el debilitamiento de este último (en su subsector de subsistencia, pues el "modelo mexicano" se caracterizó por aplicar incrementos en el producto del sector rural, excesivamente concentrados en su subsector que utiliza el capital intensivamente. Esta situación, si bien permitió elevadas tasas de crecimiento del producto, también provocó una disminución en la demanda de empleo). La política impositiva facilitaba vía los aranceles, la exención de impuestos a la importación de maquinaria, buscando estimular la inversión pero cambiando los precios relativos a favor del capital y en contra de la mano de obra. Por último, la política comercial, por medio de aranceles, precios oficiales y permisos de importación, se orientó principalmente hacia la producción en la industria doméstica, lo que permitió que el sector industrial aumentara en promedio, al 46% sus precios domésticos con relación a los internacionales. Pero dado que la protección arancelaria fue mucho menor para el sector rural, éste último tuvo que pagar precios más elevados por los insumos industriales, aumentando sus costos y perdiendo competitividad". (Salinas de Gortari, 1982, P. 57).

Este período de "arranque" hacia la industrialización de México es denominado por los economistas como el período de "sustitución de importaciones" que se caracteriza principalmente por estimular la capitalización mediante el establecimiento de elevados aranceles o permisos de importación que protegen a la naciente industria de la competencia de los bienes extranjeros. En las primeras etapas este proceso se orienta principalmente a sustituir los bienes de consumo importados, con lo que se limita la producción de éstos, pero se estimula la de los bienes de capital necesarios para produ-

cir localmente los de consumo.

Dentro de este modelo de desarrollo nacional, a la agricultura le correspondió contribuir con cinco grandes aportaciones:

1. Suministrando un excedente de oferta de alimentos para que, una vez satisfecha la demanda de los habitantes rurales, éste se aplique al sector urbano. Si la oferta no aumenta al ritmo de la demanda, puede generarse una excesiva inflación, o una aguda presión en la balanza de pagos, a causa de las importaciones que se requerirían.
2. Además de lo anterior, generar un excedente para exportación, lo cual puede ser uno de los mejores medios para dotar al país de las divisas que requiere para sus importaciones de bienes industriales.
3. Dado que en las primeras etapas de desarrollo, casi no existe otra fuente de mano de obra para los sectores secundarios y terciarios, que no sea el sector rural, se presupone una transferencia de la fuerza de trabajo de la agricultura a los sectores no agrícolas.
4. Tal vez una de las formas más directas en que la agricultura puede ayudar a la formación de capital, es a través de los impuestos que se le impongan. Destacan también las transferencias que puede hacer en forma de ahorros. Ello es posible si los precios agrícolas disminuyen en relación a los industriales, con lo que se obtiene un excedente de producción a precios relativamente más bajos facilitando así el desarrollo acelerado de los sectores urbanos.
5. Por último, el incremento del ingreso neto rural, que permite un aumento en el tamaño del mercado, convirtiéndose así en un impor

tante estímulo a la inversión. (Johnston y Mellor en Salinas de Gortari, 1982, P. 48).

Bajo este modelo, y con las concepciones antiejidales de los regímenes post-cardenistas, se asignó a un pequeño sector de la agricultura comercial un papel estratégico: cuando el proceso de sustitución de importaciones llega a su etapa madura, en donde resulta evidente que la industrialización del país depende esencialmente de la capacidad de importar bienes de capital, los agricultores privados deben producir alimentos a bajo costo y proveer divisas - productos de exportación- para mantener ese proceso de industrialización subordinada.

Sin embargo, al congelamiento de los precios de garantía del maíz y del frijol, siguió la oportunidad para la agricultura moderna de producir trigo, sorgo, hortalizas y cultivos lucrativos de exportación que sólo podía generarse en un sistema agrícola con capacidad de respuesta ante las variaciones de precios, con una infraestructura tecnológica adecuada (riego, crédito, bodegas, etc.) y con un aparato comercial privado que al tiempo de sacar oportunamente su producción en el mercado, se interpusiera entre la agricultura campesina y los aparatos de regulación del estado para asimilar las ventajas que éste ofrecía.

Los terratenientes no sólo pudieron robustecerse transformando sus latifundios en empresas capitalistas, sino que también pudieron reconstituir sus antiguos latifundios en empresas capitalistas, so pretexto de practicar la ganadería pues con Avila Camacho, amplió considerablemente los límites de inalienabilidad agraria (entre 300 y 50 000 ha. quedó el margen legal otorgado).

Ante esa orientación lucrativa de la agricultura comercial, correspondió a la agricultura ejidal empezar a producir alimentos; ya no sólo le correspondió a la agricultura ejidal empezar a producir -

alimentos baratos.

Es interesante analizar la correlación de fuerzas políticas en la sociedad mexicana post-cardenista para poder comprender la respuesta o la no respuesta de la organización campesina ante la embestida capitalista.

Gloria Leff describe atinadamente la situación general que las diversas fracciones políticas guardaban con respecto al estado y al desarrollo del capitalismo en México: "la década de 1940 vió florecer a la burguesía sin que se diera paralelamente un proceso de movilización y organización política de los trabajadores que contrarrestara esta tendencia. Los sectores populares, especialmente el movimiento obrero, además de haber entrado poco tiempo antes en un proceso de reflujo aceptaron como regla de juego la "unidad nacional" justificada por la presencia de la guerra. El estado fortaleció su relación con la burguesía impulsando el desarrollo de la iniciativa privada y postergando las demandas de los sectores populares. El proyecto basado en impulsar el desarrollo de una burguesía nacional, que pudiera sustituir gradualmente las inversiones extranjeras, contó con el apoyo activo de la clase obrera. Sin embargo, el carácter dependiente de la economía mexicana puso límites muy estrechos para ver realizado el proyecto nacionalista y autónomo de desarrollo, produciendo, en cambio, una intervención cada vez mayor de las inversiones extranjeras, fortaleciendo la dependencia de México respecto a los Estados Unidos y provocando una alianza cada vez más estrecha entre la burguesía mexicana y el capital extranjero". (Leff., 1982, P. 222).

La desmovilización campesina se debía en parte al efecto retardado de la reforma agraria cardenista y a la deuda de los campesinos con respecto al estado, pero sobre todo, al afianzamiento del aparato estatal de control político sobre el campesinado.

Con la llegada del Lic. Miguel Alemán a la Presidencia, se reforzó cínicamente al sector privado capitalista de la agricultura. Modificó el Artículo 27 Constitucional para incluir en él las disposiciones sobre inafectabilidad y derecho de amparo, protegiendo a las explotaciones dinámicas de la reforma agraria y disponiendo que toda mejora volvería las explotaciones inalienables "aunque superan las extensiones anteriormente autorizadas por la Ley", lo que contribuyó a la reconstitución de importantes latifundios.

Alemán consideraba que la reforma agraria "tiene que caracterizarse por ser técnica, al encaminarse a suplir la situación económica y moral del trabajador del campo. El progreso integral de México exige resolver en forma inaplazable las cuestiones del campo persiguiéndose como objetivo la elevación económica y moral del campesino y el aumento de la producción agrícola...". Se tuvo el descaro de declarar que ya no había tierras que repartir al tiempo que aumentaba la población agrícola. Sin tierras y los salarios agrícolas reales disminuyeron 46% solamente en 1939 y 1947.

Con la expedición en masa de certificados de inafectabilidad agraria, quedaron amparadas más de 4.5 millones de has. para unos cuantos propietarios que acaparaban una cantidad similar a la total dotada en ese régimen a un total de casi 110 000 campesinos. (Roberto Mac Lean afirma que sólo entre 336 propietarios, contaban con una superficie de tierra superior a la dotada a 56 000 ejidatarios en el sexenio de Alemán).

El gobierno alemanista atrajo fuertemente la afluencia del capital extranjero no sólo en la industria, sino también en el campo para lo cual interpretó muy "flexiblemente" y en algunos casos transformó disposiciones constitucionales en materia agraria. El capital yanqui comenzó a invertir en el norte del país, donde el estado y las mismas empresas nacionales ya habían invertido para la infraestructura y las obras de irrigación (Gutelman, 1974, P. 118).

Bajo el modelo keynesiano del Valley of Tennessee que aplica Roosevelt dentro de su política de bienestar generalizado, el régimen de Alemania implementó las grandes obras hidráulicas de desarrollo regional que irrigarían 4 millones de has: el proyecto de la Cuenca del Papaloapan, del Río Tepalcatepec, del Río Fuerte, del Río Grijalva, el Lerma, el Balsas y el Usumacinta; los créditos del BIRF, EXINBANK y el BID fluyen sin cesar para financiar en un 75% tales obras. Se construirán presas y bordos y se rectificaría el curso de los ríos para controlar las inundaciones y para habilitar los ríos a la navegación. El agua almacenada en las presas serviría para generar energía eléctrica y modernizar la agricultura. La relocalización de los habitantes en otros poblados implicaba la creación de la infraestructura y los servicios necesarios como caminos, escuelas, agua potable, y hospitales. Ya se hablaba de Programas Integrales de Desarrollo con tales características y apoyados fuertemente por la modernización de la agricultura.

"La fundación Rockefeller, que a partir de 1942 patrocina la investigación agropecuaria y silvícola en el país de manera oficial, logra la aplicación de la "Revolución Verde" a base de semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas y maquinaria de todo tipo". (Gomezjara, 1977, P.-).

Los distritos de riego adquirieron una importancia fundamental por la intensa inversión pública que recibieron y por su capacidad de respuesta. Entre 1940 y 1964 los distritos de riego incrementaron su participación en el valor total de las cosechas del 12 al 28%. En ellos se cosechaban los principales productos de exportación (algodón, hortalizas, caña, café y tabaco). Las exportaciones agrícolas crecieron de tal forma que en 1956 se vendió en el extranjero el 45% del valor de la producción nacional. (Melville, 1979).

El cuadro que presentaba la agricultura mexicana, durante el período de industrialización promovida por el estado post-cardenista, -

puede sintetizarse de la siguiente manera: un sector minoritario de agricultores capitalistas con la enorme mayoría de las tierras de riego, la mayor parte de los medios de producción agrícola y un abastecimiento de mano de obra barata y temporal -sólo cuando la necesita-; este sector produce para la exportación o para el mercado interno con ventajas de costos. Junto a ellos, un sector de capitalistas agrocomerciales y agroindustriales -incluyendo empresas estatales- que controlan miles de pequeños agricultores refaccionando, comprando y procesando su producción.

En el otro lado de la moneda, una enorme masa de pequeños productores explotados y semiarruinados con tierras casi exclusivamente de temporal y con escasos medios de producción. Este sector produce bienes de consumo popular vendidos a bajos precios para beneficio de la industria y abastece a las compañías agroindustriales y agrocomerciales a cambio de un ingreso de subsistencia, pero cumple, también la función de regular el abastecimiento de fuerza de trabajo para el resto de la economía. En este aspecto, proporciona obreros suficientes a la industria urbana y los trabajadores temporales y permanentes necesarios para la agricultura capitalista, pero sobre todo retiene y garantiza la subsistencia de los jornaleros que la agricultura capitalista requiere sólo cíclicamente y en general de la gran masa de trabajadores que el capitalismo dependiente mexicano no puede en absoluto absorber. (A. Bartra, 1979, P. 31).

Ante este sombrío panorama para las masas campesinas (que se topaban contra las estructuras gubernamentales, partidarias y de la misma central de su sector que en el cardenismo les permitió participar activamente, junto a sus organizaciones, en la política nacional) su participación en los lineamientos políticos de los regímenes post-cardenistas fue excluida dado que el modelo de desarrollo planteado no los integraba más que como sostén de los "residuos no absorbibles" por el sistema. El estado, por su parte, a

pesar de la alianza establecida con la burguesía logró con la institucionalización del partido (que en 1946 se transformó de PRM, en PRI) mantener la alianza con los sectores populares a quienes se subordinó al desarrollo del capitalismo y recibiendo, a cambio de dicha subordinación y disciplina, una política de concesiones económicas y beneficios sociales. Por otro lado, la burguesía aceptó el papel del estado como rector de la economía y como "árbitro" de los conflictos sociales. "Los sectores populares postergaron su proyecto. Las organizaciones que intentaron rebelarse fueron decapitadas o reprimidas o incluso reabsorbidas. La coyuntura internacional marcada primero por la amenaza del fascismo, después por la 2a. guerra mundial y posteriormente por las hostilidades anticomunistas de la guerra fría, obligaron al movimiento de masas a subordinar sus intereses de clase a la defensa de los intereses nacionales". (Leff, 1982, P. 222).

En los períodos de Miguel Alemán y Ruiz Cortines aumentó considerablemente el número de campesinos sin tierra; entre 1957 y 1968 llegó a más de 3 millones. También aumentó la cantidad de campesinos cuyas superficies eran insuficientes padeciendo un subempleo crónico. Todos ellos ejercían una fuerte presión en el mercado de trabajo, hasta que en 1964 el gobierno norteamericano fijó un cupo muy estricto para la entrada de braceros mexicanos a Estados Unidos.

"Centenares de miles de proletarios y semiproletarios se encontraron así, de la noche a la mañana privados de todo recurso. El "descontento" en el campo aumentaba sin cesar y amenazaba con plantear nuevamente el problema de la "estabilidad política y social del país". Las abundantes invasiones de propiedades privadas por campesinos sin tierra daban fe de ello. Los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz que sucedieron a Ruiz Cortines, se vieron, pues, obligados para prevenir disturbios a poner otra vez enérgicamente en marcha la política de distribución de tierras". (Gutelman, 1974, P. 121).

El Presidente López Mateos proclamó una nueva etapa de la reforma agraria conocida como la "reforma agraria integral" que tendía a transformar al campesino no sólo en productor, sino también en consumidor, cambiando su economía cerrada o de abastecimiento en economía de mercado; para ello la reforma agraria no debería restringirse al reparto de tierras, sino a la complementación de éste con recursos económicos, bienes y servicios para "incorporar al campesino a la productividad general del país". Durante su régimen, se aceleró nuevamente el reparto de tierras y se volvió a dar preferencia a los ejidatarios en los nuevos distritos de riego.

El Presidente Gustavo Díaz Ordaz dió continuidad a la política agraria de su predecesor. En su campaña política declaró: "La reforma agraria o es integral o no es reforma agraria". Se fundó en el Banco Nacional Agropecuario, con ciertas características de banco central de crédito agrícola y cuyo objetivo es fortalecer en volúmen y en sistemas, el crédito otorgado a propietarios y ejidatarios. Es notable la enorme magnitud del reparto de tierras durante su gestión, sólo superada por la del Gral. Cárdenas; sin embargo, como era lógico esperar después de más de 50 años de proceso agrario, las tierras otorgadas eran de pésima calidad y fundamentalmente de pastos.

Las resoluciones presidenciales firmadas para dotar de tierra a los campesinos durante los regímenes post-cardenistas (1940-1969), incluyó una superficie total de 44 409 630 ha. -de las cuales - 18 134 625 se repartieron bajo el mandato de Díaz Ordaz- para un total de 742 019 beneficiarios, (el porcentaje que dotaron del total entre 1915 y 1969 es el siguiente: Avila Camacho el 7.9%, Miguel Alemán el 7.2%, Ruíz Cortínes el 7.6%, López Mateos el 12.0% y Díaz Ordáz el 24.0%). Mientras Cárdenas dotó de 20 136 935 ha. para 775 845 campesinos, (un promedio de 25.95 ha. por ejidatario) Díaz Ordaz dotó 18 134 625 ha. para sólo 322 938 ejidatarios (un promedio de 56.15 ha. por cada beneficiario lo que da una idea de

la pésima calidad de la tierra repartida).

Para concluir el análisis del post-cardenismo, es importante revisar el comportamiento de la inversión pública destinada al sector agropecuario. Hasta 1958 el 95% de la inversión pública para fomento agropecuario se orientó hacia las obras de riego. La inversión pública para el fomento agropecuario ocupó los siguientes porcentajes de la inversión pública global:

- en el sexenio de Lázaro Cárdenas	16.1%
- en el sexenio de Manuel Avila Camacho	16.9%
- en el sexenio de Miguel Alemán	20.1%
- en el sexenio de Adolfo Ruíz Cortínez	14 %
- en el sexenio de Adolfo López Mateos	10.9%
- en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz	13 %

4. La reorientación de la política agraria del estado mexicano ante la crisis del campo (1970-1984).

El "modelo estabilizador" que generara el llamado "milagro mexicano", que lo hiciera entrar de lleno a la "modernidad" y que permitiera de hecho la industrialización del país, tenía su talón de Aquiles en el sector agrícola, a quien había sacrificado en aras del proyecto que el estado mexicano había diseñado principalmente en mancuerna con la burguesía nacional y extranjera que habían logrado penetrar dinámicamente en las ramas más importantes de la economía.

La situación que dicho modelo había creado en el campo mexicano, llegó al extremo en el período presidencial que le correspondió al Lic. Luis Echeverría. Por un lado, la crisis económica en el sector agrícola y, por el otro, en directa relación con lo anterior, una crisis política que se manifestó fundamentalmente en la incapacidad del aparato oficial -CNC- para controlar al movimiento cam

pesino que ya no encontró cauce por la vía legal, para la respuesta a sus principales demandas.

Se han descrito, en el inciso anterior, las condiciones de explotación que sufría la gran mayoría de campesinos sobre los cuales pesó en gran medida el proceso de industrialización mediante la transferencia de valor de su producción y de mano de obra temporal hacia los sectores secundarios y terciarios de la economía.

Es interesante conocer el proceso que llevó a la crisis agrícola y que se desarrolló paulatinamente desde el período post-cardenista en el cual el estado excluye a los campesinos del proyecto nacional, asignándoles un papel subordinado.

El crecimiento de la producción agrícola de 1940 a 1950 es más rápido que el de la producción industrial (7.2% anual para la agricultura y el 6% anual de la industria) y aunque la tasa de crecimiento se reduce, hasta 1965 el aumento de la producción sigue siendo satisfactorio. De 1940 a 1965 la oferta de productos agrícolas crece más rápido que la población, lo cual permite abastecer el mercado interno y mantener relativamente bajos los precios de los alimentos. En pocas palabras, durante casi 30 años, el trabajo de los campesinos permite mantener casi estancado el costo de vida de las ciudades de modo que la presión para el aumento de los salarios industriales, no es demasiado intensa. En cuanto a la generación de divisas, la agricultura jugó un papel fundamental al exportar para 1960 más de la mitad de la exportación total (cuando en 1940 exportaba la cuarta parte del total). (Armando Bartra, 1979, P. 33).

"A partir de 1965 y sobre todo de 1970, este "milagro mexicano" comienza a resquebrajarse. El crecimiento de la producción agrícola, que de 1940 a 1965 había sido a un promedio de 5% anual, disminuye de 1965 a 1970 al 1.2% anual y de 1970 a 1974 la producción -

agrícola casi se estanca al reducirse la tasa anual de crecimiento al 0.2%. Pero mientras tanto, ha seguido creciendo la población, de modo que el producto agrícola por persona en lugar de aumentar, ha disminuído". (A. Bartra, 1979, P. 34).

Esta crisis de alimentos originada por la transferencia de valor - del campo a la industria, llevó a la ruina al pequeño y mediano - productor agrícola y los empresarios agrícolas siguieron orientando su producto a la exportación. Sin embargo, en 1974 México se transforma de un país exportador de productos agrícolas por más de 30 años, en importador de los mismos.

"La sobreprotección a la agricultura de exportación a costa de la producción para el mercado interno conduce a un callejón sin salida. La producción para el consumo nacional se derrumba y exige - importaciones masivas a la vez que la exportación agropecuaria se estanca y en algunos renglones se derrumba estrepitosamente. La política de otorgarles todo tipo de privilegios a los capitalistas agrarios que exportan, basada en el supuesto de que generan divisas que necesita el capital industrial para desarrollarse, se ha - demostrado falsa. Ciertamente estos empresarios se han enriquecido gracias al proteccionismo estatal, pero los beneficios que debía reportar al resto de la economía -es decir, principalmente al gran capital industrial- o son nulos o no justifican el alto costo pagado". (Armando Bartra, 1979, P. 37).

En resúmen, la agricultura al llegar la década de los setentas, se hallaba sumamente descapitalizada ya que la riqueza generada por ella desde 1940 no sentó las bases para una acumulación en su propio sector, sino que transfirió a la industria, vía exportación de productos agrícolas, divisas para importar la tecnología y los capitales necesarios para su desarrollo. Esta transferencia de ingresos se fortaleció a través de un sistema injusto de precios, que beneficiando al sector industrial, resquebrajó la estructura agrí-

cola ahora incapaz de mantener un ritmo de producción que responda a la demanda de sus productos. Por otro lado, el desplazamiento de los productos de consumo básico por los productos de exportación como el café, el algodón, la caña de azúcar y la producción de forrajes para la ganadería, ocasionaron una crisis en el abastecimiento de productos de primera necesidad que afectó directamente al sistema de precios, pues las divisas generadas por la exportación no bastaron (por las condiciones del mercado internacional, los doompings del imperialismo y la competencia con otros países que reducen los volúmenes o los precios de lo que se puede exportar) para equilibrar la importación de productos básicos ni para equilibrar el sistema interno de precios que, controlado por el sector industrial, afectó duramente a la economía del sector agrícola.

Finalmente, la configuración interna de la producción agrícola, mostraba con claridad la función de los diferentes sectores de la agricultura para el desarrollo del capitalismo:

-En 1960, el 3.3% del total de los predios producían el 54.3% del valor de la producción; mientras que en el otro extremo, el 50.3% del total de los predios apenas producían en conjunto el 4.2% del valor total de la producción.

En los primeros años del sexenio de Echeverría, el movimiento campesino se había desbordado. Llevaban varios años presionando al estado con sus demandas que ya no estaban dispuestos a postergar. La CNC ya no era capaz de canalizar y manipular dicho movimiento y los campesinos empiezan a promover sus reivindicaciones por la vía independiente.

La demanda principal sigue siendo la tierra y para ello, los campesinos realizaron luchas que, aunque espontáneas, dispersas y heterogéneas, respondían a una misma crisis estructural. Pero además,

de la tierra, el campesinado de mediados de los sesentas, ya no era el mismo de principios de siglo, y sus demandas se ampliaban por buscar mayores precios de venta, por tener acceso al crédito, a los servicios de salud, educación, agua potable, electrificación, y en general, demandaban mejores condiciones de vida. Las presiones de los solicitantes de tierra, no eran excluyentes con las que los ejidatarios ejercían por mejorar e incrementar sus condiciones para producir, y así se lanzan a invadir fincas y predios privados, en algunos casos, matando a los terratenientes; se lanzan a tomar palacios municipales y comités agrarios del PRI, suspenden sus entregas de producto exigiendo mejores precios o incremento de precios, queman plantíos, o, incluso, se integran al movimiento guerrillero.

Ante esta enorme presión del movimiento campesino, que expresaba un avance en el nivel de conciencia política, el estado podía haber ofrecido mayor apoyo y libertad para desarrollarse como unidades de producción, como empresas ejidales a fin de que la participación campesina, dentro de un proyecto de urgente reorientación en materia de política agraria que el estado estaba obligado a realizar, se estableciese como pilar fundamental para sacar al sector agrícola de la crisis en la que se hallaba sumergido. Era evidente que, ante la crisis, los propietarios privados no iban a sembrar los granos básicos, ni había la decisión política para obligar a los propietarios de los distritos de riego para sembrarlos. Por lo tanto, los únicos que podían satisfacer las necesidades del país en productos de consumo básico eran los campesinos.

Sin embargo, el estado no invitó a los campesinos a la elaboración del nuevo proyecto a nivel nacional y fue el estado quien se asignó asimismo, la función de reactivar al sector agropecuario de la economía. Para ello, la estrategia fundamental consistió en fortalecer, adiestrar y especializar a un inmenso aparato burocrático como forma de control de la agricultura, que organizaría y orienta

ría desde arriba principalmente al sistema de producción ejidal.

"En este período (1970-1976) se emiten cinco leyes federales relativas al campo, dentro de las que destacan la nueva Ley de Reforma Agraria y una nueva Ley General de Crédito Rural; se crean 17 organismos descentralizados y empresas de participación estatal para atender problemas específicos de producción en el sector rural; se establecen 14 comités, comisiones, consejos y centros para coordinar las acciones del sector público en el campo y para estimular la introducción y desarrollo de productos específicos y resolver problemas de tenencia de la tierra. Por último, para dar apoyo financiero a los programas emprendidos, se crean 21 fideicomisos relacionados con el sector rural". (Salinas de Gortari, 1982, P. 100).

Con el régimen de Echeverría, la inversión pública al sector agropecuario aumenta, después de representar el 10% de la inversión total de 1960 a 1970, al 14% en 1971, al 17% en 1974 y al 20% en 1975 con un total de 18 000 millones de pesos. El crédito agropecuario de la banca oficial aumentó de 4 000 millones de pesos en 1970, a 10 000 millones en 1973 y 22 000 millones en 1975. Los precios de garantía del maíz, frijol, arroz, sorgo, etc. manejados por la CONASUPO casi se duplicaron entre 1972 y 1975. (A. Bartra, 1979, P. 45).

Es decir, en este período, renace el ejido como el eje de la política de desarrollo en la agricultura pero, respecto del período cardenista, hay un matiz. En general, más que el ejido, se percibe en la producción campesina (con independencia de su régimen de tenencia) la fuente de abastecimiento de los productos agrícolas. Esta variante se comprende al visualizar en 1970 una configuración social, al interior mismo de los ejidos, muy diferente a la existente en 1934.

Ahora serían los ejidatarios, los comuneros y los verdaderamente pequeños propietarios los directamente beneficiados por esta reorientación del estado con respecto al campo.

Pero, naturalmente, dicho beneficio tendría que estar dentro de los marcos de desarrollo nacional planteados por el estado mexicano. La participación campesina promovida por el echeverrismo, estaría orientada a una transformación de las "arcaicas" formas de organización campesina por empresas administradas bajo los criterios de rentabilidad, ahorro y punto de equilibrio en su economía interna. Las tradicionales resistencias de los campesinos para aceptar innovaciones tecnológicas, su "incapacidad de negociación" en el mercado de competencia y su "apatía" ante la posibilidad de mejorar su situación, eran aspectos que, para que el "proyecto nacional" tuviera viabilidad en el ramo de la agricultura, se tenían que sustituir.

Un vocero de la SRA definía claramente el objetivo de la "Reforma Agraria Integral": "El ejido ya no debe ser únicamente una forma de entregar tierra a los campesinos sino un núcleo de organización social y productiva donde se manifiesten y apliquen criterios empresariales y administrativos que hay que otorgar a los campesinos".

Con esto, el estado renunciaba a una tarea que había servido como bandera fundamental, que le daba un amplio respaldo popular para su reproducción: la repartición de tierras y, paralelamente promovía la colectivización del ejido, la integración de los productores en cooperativas, sociedades de solidaridad social, uniones de producción agrícola o sociedades locales a través de los mecanismos jurídicos que el estado estableció para convertirlos en sujetos de crédito para así, sumarlos al proceso modernizador del campo.

Era necesaria, indispensable la asesoría técnica, administrativa,-

organizativa y legal proveniente de un enorme aparato burocrático que, para ser sostenido, requería de un financiamiento que, en gran medida, se obtuvo mediante créditos extranjeros. Durante el régimen de Echeverría la deuda externa aumentó a casi el 500% con respecto al régimen anterior. Sin embargo, la crisis hacía impostergable la tarea de capitalizar al agro, y controlar y desarticular al movimiento campesino autónomo, estableciendo formas de organización productivas donde el estado tuviera una fuerte injerencia en los procesos productivos. Para esto último, crea y/o fortalece, los mecanismos de control del estado sobre los campesinos, de los cuales algunos se analizarán a continuación:

1. El Ejido

El ejido como producto de la Reforma Agraria, es una forma híbrida de organización y producción que refleja las contradicciones que se dan dentro del estado mexicano: por un lado, permite la reproducción del capital "nacional" y foráneo mediante los mecanismos de transferencia de valor que ya se han mencionado anteriormente, y por el otro, es una respuesta a las demandas de las comunidades.

El ejido comprende una relación tutelar a través de la cual se ha pretendido organizar a los campesinos como una unidad productiva totalmente distinta a la propiedad o a cualquier otra forma de organización rural en México.

El ejido, es de hecho, un aparato del estado; no de la misma manera que el BANRURAL o la SARH, porque también es una organización campesina, pero a través de él, el estado ha logrado controlar a los campesinos y ha orientado su política agraria con relación a ellos. El ejido es una institución que expresa la vida del estado en muchas maneras. Desde el punto de vista jurídico, el ejido está sometido a múltiples restricciones impuestas que están plasmadas en la Ley Federal de la Reforma Agraria; y es también el ejido

un aparato del estado en la medida en que conforme se agudiza la crisis social y económica en el campo, el ejido adquiere diversas funciones ya sean de mayor o menor participación en la vida económica nacional, de donde resulta que dicha función hasta ahora la ha asignado el estado. (Rello, 1982, P. 182).

En el período de Echeverría, el ejido volvió a ser centro importante de atención por parte del estado para reintegrar al movimiento campesino realizando una serie de concesiones tácticas que se expresaron, fundamentalmente, a través de la inversión pública orientada no a las organizaciones autónomas campesinas, sino a las integradas formalmente al aparato ejidal.

2. La SRA (antes DAAC).

Era y sigue siendo función de la SRA aplicar el Código Agrario promulgado simultáneamente. Esa Secretaría, decide en última instancia las cuestiones de dotaciones de tierras, vigila la actividad de los ejidos, controla su producción, acuerda la otorgación de los créditos y establece las formas organizativas bajo las cuales deben sujetarse los campesinos para convertirse en sujetos de crédito. También participa activamente en la designación de autoridades ejidales y en la organización de campañas electorales de candidatos del PRI.

3. La CNC

Ya se ha mencionado a lo largo de este capítulo la importancia que esta central campesina ha tenido, desde la época cardenista, en lo que se refiere al control y canalización de la presión campesina sobre el estado. Su trascendencia e impacto como mecanismo de control estatal sobre el movimiento campesino, amerita que la analicemos más detenidamente desde su fundación hasta el período que estamos analizando, el echeverrismo.

Para asegurar el éxito del programa agrario cardenista, el CEN del PRM se hizo cargo a partir de 1935 de la organización de una liga de comunidades agrarias en cada estado, (la primera de las cuales, se creó en Veracruz bajo grandes movilizaciones campesinas y con la dirección de líderes de gran trascendencia como Ursulo Galván, -cuya radicalización imprimió a dicho estado una dinámica que resultó primordial a nivel nacional), las que a su vez se integrarían en una confederación nacional. Tres años duró el proceso de organización que partió desde la base impulsada por la fuerte movilización de masas del estado. En todos los estados y territorios de México, los ejidos y comités agrarios fueron integrados en comités regionales, que a su vez se integraban en una Liga de Comunidades agrarias y sindicatos campesinos correspondientes a cada estado. 37 de estas organizaciones en todo el país enviaron delegados para participar en la fundación de la CNC.

En contraste con las Ligas y Federaciones campesinas que habían existido anteriormente, la CNC obtuvo el reconocimiento oficial y contó con el apoyo del estado, quien la promovió no solamente para defender los intereses de los campesinos, sino también para contrarrestar la creciente influencia de la CTM que se había formado, también impulsada por el mismo estado, con grupos disidentes de la CROM bajo la dirección de Lombardo Toledano.

Al fundarse la CNC, proclamó sus objetivos programáticos, que eran los siguientes: defensa de los intereses del campesino dentro de un franco espíritu de la lucha de clases, aceptación de la cooperación del estado en la creación de este organismo, defensa de la tesis de que la tierra es de quien la trabaja; inclusión en su seno de los peones acasillados, aparceros, ejidatarios, comuneros, pequeños agricultores y demás trabajadores del campo organizados; conceder a los peones acasillados iguales derechos en la dotación de tierras y aguas, solidaridad con los obreros, educación basada en el socialismo científico procurando que fuera accesible, desde la

primaria hasta la universidad, a las masas campesinas con un magisterio de extracción proletaria y orientación revolucionaria. Pugnaba porque el ejido se convirtiera en el pivote de la política agrícola y por el fraccionamiento de los latifundios para su explotación colectiva por los campesinos organizados. En suma, la socialización de la tierra. (Reyes Osorio, et. al., 1974, P.P. 601-602).

Sin embargo, a la CNC no se le otorgó la capacidad de dirección económica, que ha correspondido a otros aparatos estatales, por lo que sus funciones, que se limitaban a procesar el consenso político y llevar a cabo el reparto agrario, se fueron burocratizando y apartando cada vez más de la posibilidad de aportar soluciones concretas a la problemática campesina. De tal manera que, en la actual fase del capitalismo agrario se produce un choque y una disputa por la hegemonía actual entre los aparatos económicos y los políticos del control estatal.

"Lo anterior confirma que según la intervención estatal crece en el ejido, el mecanismo de control sobre los campesinos va recayendo cada vez más en sus aparatos económicos". (Rello, 1982, P.185).

El ocaso de la CNC se confirma en los finales del período de Díaz-Ordaz cuando se ve obligada a sumarse a la posición oficial de que "ya no hay tierra que repartir", renunciando en la práctica a su capacidad de manipular las ilusiones campesinas y perdiendo lo poco que le quedaba de su ya muy deteriorada eficacia como organismo de control.

"Precisamente en los momentos en que la necesidad de tierras se hace más imperiosa, los organismos oficialistas de control y mediación renuncian a manejar, siquiera demagógicamente, esa demanda y el resultado es explosivo". (A. Bartra, 1979, P. 44).

Efectivamente, en el sexenio de Echeverría el movimiento campesino se ve orillado a ejercer su presión fuera de la CNC, haciéndolo de manera independiente y/o creando nuevas centrales como la CAM, CCI, CIOAC, etc.

4. El Crédito Agrícola

El crédito agrícola, ha sido uno de los instrumentos económicos - más poderosos de control estatal a través del cual se ha acelerado la penetración y el desarrollo de capitalismo en el agro mexicano. Por un lado, ha significado la creciente polarización entre regiones y estados, entre áreas de riego y de temporal y entre un emergente subsector de agricultura capitalista y un marginado subsector de agricultura campesina. Por el otro, a través del crédito oficial se ha efectuado el tránsito a una etapa de creciente estatización de la producción agropecuaria ejidal.

No basta con entregar la tierra a los campesinos; la tierra sin asesoría técnica y sin crédito no es capaz de integrarse al modelo de capitalización generalizada de las diferentes ramas de la economía nacional.

El crédito agrícola desempeña diversas funciones, todas de vital importancia para la lógica capitalista del estado mexicano: a) selecciona al tipo de campesinado "capaz" de integrarse al "proyecto nacional". En 1964 de unos dos millones de ejitarios, sólo 255 000 habían recibido créditos de las agencias locales del banco ejidal. En 1968 ya eran 455 000. Echeverría quintuplicó el crédito ejidal que llegó a los 22 000 millones de pesos en 1975. Todo esto no significaba que se dejara de apoyar y proteger a la agricultura capitalista y al sector de exportación, pero se buscaba que el sector ejidal participara con mayor eficacia las metas de abasto para el mercado interno con algunos excedentes para la exportación que el sector empresarial ya no cubría satisfactoriamente.

b) El crédito sólo se otorga a ejidatarios "organizados" bajo las formas establecidas en la Ley de Crédito Agropecuario controladas y legalizadas por la SRA y la banca oficial. De esta manera, los ejidos podían funcionar como empresas dóciles a las necesidades del capitalismo nacional que operan como empresas controladas por el estado.

c) Mediante la distribución del crédito, el estado orienta a la producción, ya que los préstamos sólo se conceden para las producciones comprendidas en el plan general de producción del estado, plan muy elástico, por cierto. "Se trata más bien de una orientación general y no de un plan propiamente dicho. Pero por la selección de los objetivos de crédito, el estado influye bastante en las estructuras de producción agrícola". (Gutelman, 1974, P. 150).

d) El crédito cumple, además, funciones extrafinancieras, entre ellas la asesoría técnica, la implantación de redes de distribución, los préstamos de maquinaria agrícola, la transformación, el almacenamiento y la comercialización de los productos agrícolas. Por esto, tiene gran importancia la selección de los objetos en el tipo de sociedad rural que se está construyendo en México.

e) Establece, mediante sus sistemas de garantía, la formación de una clase capitalista en los ejidos. Hasta 1956, el banco exigía garantías inmuebles. Pero como el modo de tenencia ejidal excluye evidentemente la hipoteca, en realidad eran pura fórmula. Desde 1956, las garantías se han hecho muebles empeñando las cosechas a cuya producción contribuyen. (Gutelman, 1974, P. 244).

Si a esto agregamos la existencia ineficiente (para los campesinos) de la Aseguradora Nacional, que en contadas excepciones reintegra al productor las pérdidas por siniestros, podremos comprender cómo el endeudamiento y las carteras vencidas permiten al estado tener a los ejidatarios "a su merced" sobre todo a la hora de -

expresar el apoyo y consenso político del ejidatario hacia el régimen.

f) El crédito no sólo establece proceso de diferenciación entre estados y regiones o entre ejidos, sino también al interior mismo de ellos.

Como en todo sistema de crédito capitalista, el problema de la solvencia constituye el elemento determinante en la concesión de los préstamos. "Este criterio crea por sí solo un proceso práctico y psicológico de diferenciación social. Como afirma claramente Gilles Germain, en el interior de cada sociedad local de crédito ejidal, los ejidatarios deben seleccionarse y vigilarse unos a otros y rechazar los elementos perjudiciales del seno de la asociación. La clase de los empresarios ejidales, cuya existencia ya hemos descubierto, se beneficia sin duda de estos procedimientos y con ellos se fortifica, mientras que los elementos "malos", los campesinos pobres, se ven excluidos con mayor o menor violencia de la economía de mercado y vuelven así a las tinieblas de la economía de subsistencia". (Gutelman, 1974, P. 243).

El crédito oficial no es, como algunos piensan, un organismo estatal de carácter social, una especie de beneficencia pública que otorga los préstamos conciente de que no recuperará la inversión, todo lo contrario, la banca oficial ha ido configurándose como un mecanismo fundamental del estado para "integrar" a la economía campesina a la lógica del capitalismo.

La unidad productiva campesina que recibe un crédito ya no puede operar bajo la lógica chayanoviana de reproducción de la unidad productiva per se, sino que está forzosamente obligada a producir los excedentes comerciables que permitan el pago del préstamo y los intereses que se generen. Pero dada la heterogeneidad productiva existente al interior de los ejidos, el banco ha tenido que -

depurar sus formas organizativas legales y adecuarlas conforme a la respuesta productiva.

La penetración creciente del crédito oficial en las comunidades como mecanismo de control, de selección, de diferenciación interna de capitalización en la agricultura ha sido atinadamente analizado por Michel Gutelman quien así describe el proceso llevado a cabo por el estado para conformar un estrato capitalista al interior de los ejidos:

Hasta 1956, una sociedad local de crédito ejidal no podía fundarse sino a condición de contar por lo menos con el 51% de los miembros del ejido, que por otra parte no podía tener en su seno sino una sola sociedad de crédito ejidal. Para el desarrollo de un estado capitalista en el interior de las comunidades este sistema presentaba muchos inconvenientes: engendraba "despilfarros sociales". Por ejemplo, si en una comunidad no se alcanzaba el número requerido de participantes para fundar una sociedad de crédito ejidal, los que estaban en condiciones de obtener crédito por ser solventes y técnicamente seguros, no podían recibirlo por no ser accesibles los créditos-ejidales a los particulares. Esto significaba una reducción de la eficacia capitalista del crédito, puesto que así resultaba obstaculizado el desarrollo económico de algunos ejidatarios, y viceversa, con la mayoría que requería la fundación. Se obligaba a una masa demasiado grande de ejidatarios a poner sumas demasiado reducidas para que con ellas pudiera reforzar su potencial de producción para el mercado. Era difícil concentrar los recursos crediticios en los más "interesantes" de ellos. En cambio, desde 1956, se puede formar una sociedad local de crédito ejidal a partir del momento en que los ejidatarios tan sólo manifiestan el deseo de hacerlo.

Esta fórmula nueva -continúa Gutelman- permite naturalmente

a los productores "de calidad" un más fácil acceso al crédito - al mismo tiempo que se elimina, mediante la autovigilancia interna de los reembolsos a los sujetos insolventes.

Además, ya no existe el lazo orgánico obligatorio entre el ejido y la sociedad local de crédito ejidal que puede estar compuesta por ejidatarios pertenecientes a comunidades diferentes. El carácter "colectivo" del ejido resulta así bastante falaz y secundario: se disuelve bajo la presión del desarrollo capitalista.

(...) En adelante los recursos se concentrarían en un número menor de beneficiarios. (Gutelman, 1974, P. 244).

El crédito es pues, un mecanismo de control estatal que ha permitido la promoción selectiva del "desarrollo rural", integrando a la lógica del capitalismo al sector potencialmente más dinámico de la economía campesina y desintegrando, simultáneamente la unidad económica de las comunidades mediante intensos procesos de diferenciación interna generados por dicha acción discriminatoria.

Podría pensarse que la función del crédito estaría vinculada con la vieja ilusión obregonista y callista de crear un estado de "farmers" mexicanos que constituyeran el estado capitalista de la economía ejidal, pero si bien se logró seleccionar a los productores con mayores posibilidades de capitalización, esto se logró muy limitadamente: la disfuncionalidad entre esta necesidad y la dinámica propia del aparato crediticio atravesado por una inercia e ineficiencia burocrática y administrativa borraba la ilusión, ya de por sí limitada a un pequeño sector de la economía ejidal. Frecuentemente los créditos se suministraban a destiempo y a mayores precios que los corrientes en el mercado. Los precios de las cosechas no siempre cubren los costos, orillando a los campesinos al permanente y creciente endeudamiento; los intentos de organización independiente son generalmente desbaratados y la corrupción de los

agentes oficiales les permite absorber en provecho propio, importantes sumas de dinero que los campesinos pagan vía crédito, además, es frecuente encontrar una estrecha y "amistosa" relación entre los promotores del crédito y los abastecedores de insumos, compradores de cosechas y personal de la aseguradora. Encontramos también casos como el de un ejido que pagó el préstamo por una cosecha perdida por siniestro que había sido previamente asegurada. El técnico de la ANAGSA afirmó que el seguro no los cubriría pero, por su cuenta registró el siniestro que fue pagado por la aseguradora pero al técnico, que repartió su ganancia con el técnico de BANRURAL e incluyó, con la conciencia tranquila, el pago del siniestro en sus registros anuales.

g) Por último, a pesar de su aparente ineficiencia y limitado apoyo financiero a los campesinos, hay que ver otra función del crédito agrícola desde la perspectiva no del servicio que puede prestar a los destinatarios del crédito, sino de su participación en el proyecto de industrialización y en el reforzamiento de la relación de dominio del estado sobre el campesinado. La preferencia por los créditos de avío, que integran el 80% del total ejercido sobre los ejidos, y que son a corto plazo, permite a los agricultores seguir cultivando y cosechando sus tierras, a pesar del proceso de descapitalización que se deriva de la negativa a otorgar créditos refinancionarios a largo plazo, destinados al mejoramiento de las tierras, a la compra de maquinaria e instalaciones productivas y a la aplicación de técnicas intensivas al cultivo. Esta política crediticia acentúa el carácter cautivo de la clientela de los bancos oficiales y favorece aún la concentración de recursos de capital en el sector industrial.

En suma, el segmento mayoritario de pequeños propietarios y ejidatarios fue programado para servir a las dependencias gubernamentales y no a la inversa. (Melville, 1979).

5. Política de precios

El ya exhaustivamente estudiado fenómeno del "coyotaje" que intermediarios, usureros y especuladores de todo tipo accionan para succionar la ya de por sí pauperizada economía de los campesinos, absorbe también una parte considerable que grava sobre el desarrollo del capitalismo. Por eso, el estado mexicano (de manera particularmente importante durante el echeverrismo) ha creado instituciones y promulgado leyes destinadas a limitar la especulación con los productos agrícolas.

El principio fundamental es el clásico "se trata en lo esencial de una política de acopio de productos agrícolas comprados a precio tope garantizados por el estado, y de su venta a precios que frenen las alzas" (Gutelman, 1974, P. 252). Para dicho fin, se creó la CONASUPO como una sociedad anónima cuyo capital está enteramente suscrito por bancos y otros organismos estatales que trabajan en relación con esos mismos bancos y operan por mediación de una serie de filiales descentralizadas. La CONASUPO, en su calidad de organismo comprador adquiere las cosechas a un precio mínimo garantizado, determinado cada año según la importancia de la cosecha, del costo de la vida, del salario agrícola regional, etc.

Sin embargo, la CONASUPO no tiene la posibilidad de comprar toda una cosecha de maíz o de cualquier otro producto. Por eso, los especuladores pueden seguir practicando precios de compra muy inferiores a los mínimos garantizados en las regiones donde no intervienen los organismos oficiales. Por otro lado, este sector de intermediarios se fortalece en la medida en la que el estado no es capaz de cubrir satisfactoriamente los mecanismos del mercado agrícola; los comerciantes privados cubren el hueco que no puede cubrir la CONASUPO, que por cierto aún es bastante amplio. Por ejemplo, en 1950, sólo el 15% de la cosecha de maíz fue comprada por organismos de intervención, y el 40% de las capacidades de depósi-

to de los cereales pertenece al sector privado, lo que facilita las maniobras especulativas.

Su limitada eficiencia se ha concretado a la estabilización de precios para el consumo de productos como el maíz, el trigo, el pan, la carne, el arroz, la leche, el aceite y el azúcar que llegan al consumidor a precios limitados y conocidos de antemano. Pero esta estabilización de precios para el consumo no va acompañada de una estabilización semejante en los precios para el productor, lo que ha servido, sobre todo, para rebajar los precios de menudeo en las grandes ciudades (principalmente en el D.F.). Es decir, han servido para disminuir el costo de producción y reproducción de la fuerza de trabajo del obrero industrial, transfiriendo, una vez más, excedentes del campo a las ciudades en beneficio de los capitalistas urbanos, sin que hayan aumentado significativamente los precios en la producción para el conjunto de los agricultores. (Gutelman, 1974, P.P. 253-254-255-256).

6. El seguro agrícola

Finalmente, analizaremos con base a las observaciones de Roberto Melville, el papel del seguro agrícola, como un mecanismo del poder estatal en el campo que está muy relacionado con el crédito agrícola y que, al igual que todos los mecanismos anteriormente estudiados, fue fortalecido durante el régimen de Echeverría.

El seguro agrícola tiene especial relevancia en este sector de la economía que se caracteriza por su especial riesgocidad debida a que combina el trabajo humano con las fuerzas naturales que no concurren de una manera estrictamente regular en cada ciclo de cultivo. El seguro no elimina ni reduce los riesgos sino que los distribuye entre los agricultores; es decir, no le restituye la pérdida de las cosechas pero le permite reestablecer su capacidad crediticia. Para los clientes de los bancos nacionales, el seguro,

como obligación para el préstamo, es una forma disfrazada de elevar la tasa de interés del mismo, pues la prima constituye casi un 6% de lo recibido por el banco. El objeto primario de las indemnizaciones era permitir que los bancos recuperaran lo prestado.

En 1963, se creó la ANAGSA y se dice que el gobierno cubre una parte de las primas para beneficiar a los ejidatarios, pero en realidad la aportación federal se determina hasta después de haber estimado el monto de las indemnizaciones. Por tanto, el único beneficiario es el sistema nacional de crédito en su conjunto que por una u otra vía recupera sus capitales. (Melville, 1979).

Todos estos mecanismos de control estatal se fortalecieron y se ampliaron con Echeverría, ante el reconocimiento por parte del estado de que el modelo de desarrollo seguido hasta entonces se basaba en la descapitalización de la agricultura, planteándose la necesidad de darle al sector agropecuario un mayor apoyo económico que le permitiera capitalizarse y recuperar su dinamismo.

Con ese propósito, el gobierno de Echeverría planteó su estrategia en los siguientes términos: ampliación de la participación del estado en el proceso de producción y comercialización agrícola, un aumento considerable de la inversión pública en el sector agropecuario dirigido a fortalecer la producción para el mercado interno y reforzar al sector ejidal con una política de promoción, organización y asesoría tendiente a crear empresas agrícolas de control estatal. Todo esto, planeado y programado por una burocracia agraria que nuevamente excluyó la participación campesina en la elaboración del nuevo proyecto.

Si para contener la explosiva presión campesina por la tierra era necesario expropiar algunos latifundios, se haría, como el resonado caso de Sonora. Pero esta situación llevó al enfrentamiento frontal del estado con la burguesía agraria que se niega tajante -

mente a colaborar con el proyecto echeverrista y se decide a sabotearlo permanentemente, pues el estado no logra tampoco el apoyo del movimiento campesino quedando, literalmente, entre la espada y la pared.

- El estado mexicano y la "alianza para la producción" (1976-1983)

Al tomar la posesión el Lic. José López Portillo, la burguesía agraria, resentida por los "golpes bajos" del populismo echeverrista, inicia un contraataque por reconquistar sus espacios territoriales y políticos que la presión del movimiento campesino durante el sexenio anterior habían puesto en entredicho.

El nuevo presidente no dudó en otorgarles su total apoyo: el fallo de la Suprema Corte fue favorable a los terratenientes de Sonora, cesaron las expropiaciones y se volvió al planteamiento de que "ya no existen tierras qué repartir", reiterando seguridades a los "pequeños propietarios" en el sentido de que su tenencia es inafectable.

No se abandonó por completo el planteamiento de que es necesario apoyar al ejido y promover la "colectivización" pero la novedad lopezportillista, en lo referente a la política agraria del estado, consiste en su llamamiento a integrar una "alianza para la producción" definida por él mismo en los siguientes términos:

La Alianza Nacional, Popular y Democrática para la producción, es en esta etapa, la versión actualizada del programa de la revolución mexicana para enfrentar la crisis sin sacrificar libertades, para consolidar el desarrollo sin desmedro de la justicia y el bienestar de las mayorías.

Todo el país debe organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo, por encima de intere -

ses sectarios o temores pueriles e infundados. Así superaremos los problemas económicos y reforzaremos nuestra economía mixta sin hostilidades ni exclusivismos, pero sí con firmeza nacionalista.

(...)Alianza Popular para la Producción que no es una alianza para producir con eficiencia y sólo concentrar más riqueza, si no producir con eficiencia para generar más empleos y con mejores salarios, contribuir justa, equitativa, proporcionalmente al fisco para poder repartir la tierra como mandan nuestras le yes y para pagarles precios más convenientes a los agricultores. (...) Lleva ese propósito fundamental: el hacer plena con ciencia de que las carencias sólo se resuelven con producción y que sólo se produce con trabajo, y mejor si éste es organizado. (José López Portillo, 1980, P.P. 5-6).

Para el Presidente, la acción del estado "no puede entenderse sin la participación de todos los sectores sociales, que en un esfuerzo organizado de producción, distribución, consumo y financiamiento, contribuyan a forjar un país más solidario y unido en lo inter no y, por lo tanto, más independiente en lo externo... aprovechando todas las ventajas que el sistema tiene en la eliminación de to da la sombra de lucha de clases". (Op. Cit. P. 37).

Cuando López Portillo habla de la acción del estado sólo concebible con la participación de todos los sectores sociales en un esfuerzo organizado para producir, marca la línea de la nueva política estatal en el sector agropecuario: juntar, en la misma pecera, al pez gordo con los peces pequeños.

Y esta demanda, duramente exigida por el sector privado de la agricultura durante años, se establece y concreta en la legislatura agraria: la Ley de Fomento Agropecuario que representa un "parteaguas en la historia mexicana" por que legaliza el acceso del capi-

tal privado a la tierra y al trabajo ejidal.

El Artículo 32 de dicha ley, permite a los ejidatarios individuales formar "unidades de producción" con pequeños propietarios, contraviniendo el Artículo 27 Constitucional que especifica que la venta y el arrendamiento de la tierra ejidal son ilegales. Al permitir la excepción de los ejidatarios individuales, se atenta contra la idea original pues el ejido debe ser controlado y administrado en todos sus recursos por un comité electo por el mismo ejido.

Como seguramente dichas unidades de producción, formadas mediante "acuerdo voluntario" serán provistas con capital estatal originario de la inversión pública al sector agropecuario dando a la burguesía rural acceso no sólo a la tierra a la labranza, también contarán con el apoyo financiero del estado, que de esta forma, al igual que durante el período del modelo estabilizador, beneficiará directamente al sector privado. (Redclift, 1981, P. 15).

La estrategia que se estableció para concretar los lineamientos de la Ley de Fomento Agropecuario y los pronunciamientos de la Alianza para la Producción, se canalizó a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que, en los términos de su principal arquitecto Cassio Luiselli, "abre posibilidades para que las fuerzas internas que se fincan en el nacionalismo y la independencia se reordenen, reformulen alianzas y conquisten posiciones...en congruencia con el nacionalismo revolucionario que dió origen y legitimidad al actual Estado mexicano. La meta es que, sin concesiones innecesarias al exterior, el gran potencial de crecimiento de México se aplique a ampliar la base productiva y el mercado interno...El SAM plantea también un nuevo desarrollo de la agricultura, pues pretende reorientar al mercado interno, de manera que sustituya sus propias importaciones y libere divisas para inversiones productivas con amplio y rápido impacto en el empleo rural, la producción con-

encadenamientos positivos hacia la industria y la distribución". - (Luiselli, 1981, P. 28).

Pero es claro que, como se ha analizado en el estudio de los mecanismos de control estatal en el campo, una política de subsidios para los productores agrícolas es inevitablemente selectiva, por lo que las ventajas aumentan para los campesinos mejor ubicados para recibir el beneficio. El estado pretende incluirse en el seno de la agricultura más dinámica dentro del sector campesino para convertir a una minoría de productores campesinos en pequeños productores mercantiles plenamente desarrollados (en el mejor de los casos).

La estrategia del SAM depende, según Luiselli, de tres principios: la materialización de la alianza para la producción, el respeto y la promoción de las organizaciones democráticas de base y las superiores que de ahí se desprendan y, la inducción amplia, masiva y sostenida del cambio tecnológico en la agricultura, la ganadería y la pesca "en función de las posibilidades de control de las propias organizaciones campesinas sobre sus condiciones de trabajo". (Luiselli, 1981, P. 32).

Sin embargo, las medidas directas derivadas del SAM como el riesgo-compartido, la asociación entre particulares y ejidatarios y la incorporación al cultivo de tierras ganaderas y ociosas y la mecanización, todavía no adquirirían contenidos concretos ni disponían de mecanismos institucionales para ser llevados a la práctica. Pero, al parecer aunque en sus documentos originales el SAM reconocía la existencia de problemas socioeconómicos como causales de la crisis, la salida que ofrecen se orienta más bien hacia la "modernización" del proceso productivo de los cultivos básicos. "Es decir, pretenden elevar la productividad mediante la incorporación creciente de insumos comerciales y tecnologías avanzadas. Esto implica la concentración de los recursos territoriales en unidades de producción

complejas que permitan la adopción ventajosa de esa tecnología derivada del modelo de producción de la revolución verde". (Warman, 1981, P. 12).

Nuevamente, el estado mexicano impone autoritaria y verticalmente a los productores campesinos, que son los que han mantenido la producción de granos básicos, la manera en que deben organizarse para producir, ahora mediante la "tecnificación" sobre modelos empresariales, que les representa una alternativa costosa y en contra de sus intereses respecto a la absorción de mano de obra y de la distribución de un ingreso adicional.

Esta sórdida lucha al interior del estado, en la que se pugnaba por la vía campesina o la empresarial para superar la crisis heredada por el sexenio anterior (y generada fundamentalmente por la presión del movimiento campesino) dió como resultado de la opción-lópezportillista, el fortalecimiento de las organizaciones de clase de la burguesía rural que modificó a su favor la correlación de fuerzas políticas. Sus denuncias públicas orquestadas a través de eficaces y millonarias campañas de prensa, contra la demagogia-oficial, la corrupción del aparato estatal y del fracaso del ejido, las hicieron presentarse como la única organización productiva que podía sacar al país de la crisis alimentaria. "El estado incapaz de responder con argumentos- sufrió una derrota ideológica que ha conducido al desgaste de su viejo discurso agrarista". (Gordillo y Rello, 1980, P. 22).

Esta acción llevó, incluso a sectores "progresistas" en el interior del estado, a sugerir de manera aberrante, que la solución de la crisis alimentaria podía basarse en la reconstitución de latifundios que, bajo la lógica empresarial del sector privado, estableciera la infraestructura y la organización productiva (basada en su injerencia sobre la tierra y el trabajo ejidal) que respondiera a la urgente necesidad de reestablecer la autosuficiencia alimenta

ria.

Esta concepción "porfirista" y retrógrada del desarrollo rural, - que atentaba la esencia histórica del movimiento campesino de este siglo, se permeó paulatinamente en la estrategia oficial que subordinó totalmente a los campesinos bajo la vía burocrática-autoritaria ineficiente y orientada bajo los criterios de la empresa agrícola privada y su "mayor dinamismo productivo", relegando en el olvido la opción que presentaba el propio movimiento campesino: el logro de la autosuficiencia alimentaria mediante el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y la reconstitución del ejido y las comunidades basada en la alianza obrero-campesina.

Así, López Portillo suplicó y demandó sacrificios "transitorios" - porque no sólo la clase obrera y campesina sino también la clase empresarial sufrían las contradicciones del desajuste. "Estas contradicciones limitan nuestras posibilidades de progresar..."

Para ello, continúa López Portillo, amigos, estamos proponiendo la Alianza para la Producción y queremos decirlo también en la plaza pública: no se trata de abolir la propiedad, ni las ganancias legítimas y proporcionadas, no se trata de eso. Podemos, incluso, hasta promoverlas si son justas y se producen cosas que sean útiles a nuestra sociedad y que mejoren el nivel de vida de nuestras masas". (López Portillo, 1980, P.P. 10-13).

Y esas ganancias "legítimas y proporcionadas" permitieron la salida masiva de capitales del país, la corrupción ampliada y generalizada de los burócratas de alto nivel, el desajuste incontrolable de la deuda externa y, finalmente, la desgarradora devaluación de 1982 cuyos efectos recayeron principalmente sobre la, ya de por sí raquítica, economía de los sectores populares sacrificados en el nombre de la "paz política y social del país".

En 1982, asumió la Presidencia el Lic. Miguel de la Madrid, con el que el rumbo político se vislumbra aún más represivo en el medio rural, porque la necesidad de "paz y tranquilidad" que requiere el trabajo productivo se ubica nuevamente como la principal demanda de la poderosa burguesía agraria que inmediatamente intensificó su violencia anticampesina.

En noviembre de 1983, ante la salida como protesta de todos los diputados de la oposición y de un amplio sector del propio PRI, se aprobaron las modificaciones a la Ley Agraria que, mediante aberraciones jurídicas anticonstitucionales, orienta a la producción agrícola hacia formas de producción típicas de un sistema de mercado acentuando el proceso de privatización del agro.

De nueva cuenta, la burguesía agraria logró asentár en la legislatura su principal demanda: la asociación entre los empresarios privados y los ejidatarios con la que el estado mexicano trata, ingenuamente de hacer coexistir pacífica y armoniosamente a dos sectores sociales históricamente contradictorios.

Esta dinámica que tiende a la transformación del ejidatario en un asalariado agrícola acelerando la privatización y concentración de recursos no sólo se estimula con criterios legales sino también mediante la exención de impuestos a las grandes empresas agropecuarias; las modificaciones a la Ley Agraria conciben al ejido como improductivo y traslucen la opinión de que basta con hacerlo ingresar en los flujos comerciales económicos de la sociedad capitalista para hacerlo eficiente. Pero como los grupos campesinos "són incapaces por naturaleza" para realizar la tarea de aumentar la producción de granos para frenar la fuga de divisas que se deben a las importaciones de alimentos, el estado considera que esto solo puede lograrse con la asociación de la economía ejidal con el capital privado que, por su dinámica, es capaz de renovar y hacer productivo a aquél.

Las modificaciones conceden al Secretario de la Reforma Agraria, facultades que antes eran exclusivas del Presidente de la República- como lo es expedir certificados de inafectabilidad que amparan tierras. Fernando Rello opina que no se puede dejar la responsabilidad de otorgar estos certificados a un funcionario que hasta ahora ha sido fácilmente removible porque "¿a quién se le exigirá cuenta del mal uso de los certificados?".

También establecen, que la planilla que triunfe en la elección de los comisariados ejidales formará también el Consejo de Vigilancia cuando antes lo integraba la planilla perdedora, atentando así contra el derecho de minoría y contra la supuesta democratización que pretende impulsar. Nuevamente se fortalecen las funciones de las dependencias públicas como la SRA que continúan con la nefasta práctica de tomar decisiones que corresponden a los ejidatarios, reforzando el carácter paternalista del estado sobre los campesinos.

En resumen, el movimiento campesino, que durante el régimen de Echeverría se desbordó de los cauces de control oficial, levantando demandas concretas y tendientes a plantear soluciones a la crisis que sufre el sector agropecuario, no logró modificar el modelo de desarrollo planteado por el estado desde los regímenes post-cardenistas. Logró, eso sí, obligar al estado a reorientar su política agraria sin conseguir los espacios políticos que le permitieran una participación activa en el diseño de la nueva estrategia; para sustituir dicha ausencia campesina y lograr mitigar y desarticular la presión del movimiento campesino, Echeverría optó por la política de incremento en la inversión pública y, sobre todo, de la participación del estado en los procesos productivos en el agro y otorgando concesiones inmediatas más como tácticas que como estrategia política. Con esto, el estado quedó en posición antagónica a la burguesía agraria que desautorizó su proyecto "populista" y desató una ofensiva que se concretó en el período de López Portillo y su "Alianza para la Producción" que, con de la Madrid quedó sellada -

en las desastrosas modificaciones a la Ley Agraria.

La derrota del movimiento campesino en general se traduce en su exclusión de los aparatos estatales para formular el proyecto democrático que cristalice su justificada y permanente demanda por la tierra y el control de sus procesos productivos y de desarrollo político; dicho proyecto es el único capaz de concretar la alianza obrero-campesina que sustituya a la aberrante alianza empresa privada-economía campesina, que el estado impulsa con cada vez mayor intensidad.

Pero su derrota en el logro de espacios de decisión política no ha significado, ni mucho menos, la extinción de la lucha campesina - que forja y renueva constantemente sus propias formas de organización contra la imposición autoritaria del estado y sus mecanismos de control.

La crisis del sector agropecuario, evidente desde mediados de los sesenta, sigue poniendo en tela de juicio la estrategia seguida - por el estado mexicano desde 1940. El modelo de desarrollo elaborado por los agentes del estado, cada vez más alejados de la realidad rural se agota vertiginosamente a pesar de sus esfuerzos por adecuarse a los requerimientos socioeconómicos del campo (descentralización, control de la inversión pública, comités de planeación para el desarrollo, etc.) y los lineamientos marcados por el exterior son los que norman la lógica de acción gubernamental, sobre todo en lo que se refiere a la reducción del gasto público estimulando la inversión privada nacional y extranjera a base de comprensión de salarios, freno a la creación de empleo y masificación de una ideología de "austeridad" y "sacrificio transitorio" de los sectores populares".

El campesinado, pilar fundamental del crecimiento económico del país y base social que transformó las estructuras sociales y polí-

ticas con las armas para dar origen al actual estado mexicano, sigue demandando su inclusión en el aparato de decisión política, - que de algún modo, logró durante el cardenismo después de haber - postergado por más de 25 años sus principales demandas, y para ello madura paulatinamente sus organizaciones que ya, durante el r \acute{e} gi - men de Echeverr \acute{e} a mostraron su capacidad de desestabilizar el mode - lo de producci \acute{o} n dominante.

Por ahora, la burgues \acute{e} a agraria ha ganado posiciones vitales en la correlaci \acute{o} n de fuerzas que expresan la situaci \acute{o} n y naturaleza ac - tual del estado mexicano sin haber logrado concretar su alternati - va para dar una salida a la crisis en el sector agropecuario que - se agudiza conforme el estado pierde legitimidad frente a la base - de apoyo popular.

II. ANALISIS HISTORICO DEL PIDER

1. Antecedentes.

Pese a la creciente importancia de las inversiones públicas se carecía dentro del gobierno, de un organismo o dependencia encargada de ordenar, sistematizar, orientar la ejecución de las obras, establecer prioridades y centralizar la política en la materia.

Esta necesidad fue haciéndose cada vez más patente hasta que durante el gobierno del presidente Ruiz Cortínez, se estableció la Comisión Nacional de Inversiones. Esa Comisión laboraría directamente bajo el mando del Presidente de la República, con el fin de contar con elementos para hacer frente a las exigencias y demandas de los diferentes secretarios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en forma tal, que las inversiones públicas pudiesen corresponder a un propósito bien definido que partiera de directrices centrales, que pugnara por mejorar sustancialmente la elaboración de los proyectos y de los propios programas - que cada una de esas instituciones estaba obligada a presentar a consideración de dicha Comisión, aunque tal compromiso no se expresa en ningún Decreto Presidencial. La Comisión de Inversiones, pudo iniciar estudios sectoriales, organizar planes a largo plazo, sobre todo en materia educativa, vivienda, salubridad y asistencia, petróleos, ferrocarriles, caminos y riego. La fuerza de la Comisión radicaba en su trato directo con el Presidente de la República.

Al iniciarse el gobierno del Lic. Adolfo López Mateos, la Comisión se integró a la Secretaría de la Presidencia como Dirección de Inversiones, pero ciertas dificultades de orden administrativo y de organización, impidieron el funcionamiento del nuevo organismo, fue un período difícil en el que prácticamente la Dirección de Inversiones, no tuvo importancia dentro del marco de las decisiones.

La formulación de un programa se consigue al iniciarse la administración del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, gracias a una serie de leyes y disposiciones que, aunque para muchos observadores pasaron inadvertidas, formaban la base jurídica que sustentaría la programación. Este nuevo esfuerzo, conocido como "Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970", encerraba metas de alcance nacional; se refiere en concreto a las actividades del sector público y solamente señala lineamientos generales para las acciones de los inversionistas particulares. Estos son los objetivos centrales de este programa:

- Alcanzar un crecimiento económico de 6% en promedio mensual
- Otorgar prioridad al sector agropecuario, para acelerar su desarrollo y fortalecer el mercado interno.
- Impulsar la industrialización y mejorar la eficiencia productiva de la industria.
- Atenuar y corregir desequilibrios en el desarrollo, tanto regionales como entre distintas ramas de actividad.
- Distribuir con mayor equidad el ingreso nacional.
- Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad y, en general, el bienestar social.
- Fomentar el ahorro interno
- Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir presiones inflacionarias.

El deseo y el interés permanente por encontrar mecanismos y sistemas, cada vez más eficientes para orientar las inversiones del sec

tor público, originó un nuevo mecanismo que demandaba el programa-1966-1970. El mecanismo estriba en una estrecha y permanente coordinación entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia y de ésta, por medio de la Dirección de Inversiones Públicas, con el resto de las entidades que realizaban las inversiones del gobierno federal. El sistema se denomina inversión-financiamiento, mismo que pudo establecerse a partir de 1967 para formular el primer programa integrado.

Con el establecimiento del programa Inversión-Financiamiento, se elevó el coeficiente de realización (inversión ejercida/inversión autorizada), en 1967 a 96%. Esto significa que se había encontrado un sistema capaz de definir, con suficiente antelación, el ritmo de crecimiento que debía observar la inversión pública; pudo establecerse un mejor control en el avance de las obras y se iniciaron investigaciones para precisar las necesidades de todas las regiones del país en materia de inversiones; estudiar las obras en servicio para ser más eficientes o superar las deficiencias de otras y cancelar las autorizaciones antiguas que no se habían realizado al 31 de diciembre de 1966.

Si bien las obras rurales satisfacen necesidades vitales de la población, si se ejecutan aisladamente, no puede lograrse una infraestructura capaz de superar las condiciones de vida que en ellos prevalecen y cuyas necesidades son cada vez mayores, apremiantes y con una aguda dispersión de la población. Claro ejemplo de lo anterior, lo constituye el hecho de que en 1960, 52 000 localidades de menos de 100 habitantes, agrupaban 1.5 millón de mexicanos. El grupo de 100 a 499 habitantes comprendía 27 100 localidades con una población conjunta de 6.5 millones de personas.

En virtud de lo anterior, se formuló el catálogo, siguiendo el criterio de la comisión de salubridad que había centrado su trabajo en los pueblos de 500 a 2 500 habitantes, para realizar un nuevo

esfuerzo: el Programa Coordinado de Inversiones Públicas en el Medio Rural. La formulación de los programas coordinados permitirá el mayor aprovechamiento de los recursos financieros que se destinen a estas obras y obtener criterios coincidentes para que la acción del sector público se realice en dirección de las metas que se ha propuesto alcanzar en el medio rural.

Para tal efecto, en 1968, tuvieron reuniones sistemáticas, los técnicos de las Secretarías de Salubridad y Asistencia, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Agricultura y Ganadería, de la CFE y del CAPF CE, a fin de integrar sus proyectos, de modo de configurar una acción de conjunto.

Se estimó que el programa coordinado de inversiones reales debe partir de los siguientes puntos básicos:

1. Establecer la infraestructura mínima de cada una de las comunidades del país que cuentan con una población de 500 a 2 500 habitantes, para facilitar su desenvolvimiento adecuado y seguro, tanto de la población en su conjunto, como del individuo en lo particular.

2. Obtener el mayor rendimiento económico y social de las inversiones que se realicen.

3. Considerar los pueblos (cabeceras municipales, villas, congregaciones, rancherías y ejidos) como unidades, con su propia organización política y sus características sociales y económicas específicas.

4. Evitar en lo posible, los patrones uniformes, encontrar las soluciones que cada pueblo necesita.

5. Promover y conseguir la participación coordinada de los propios-

habitantes de las poblaciones, de modo que puedan vincularse la realización y el beneficio de cada obra a la vida misma de la comunidad.

6. Organizar a la comunidad para que tome a su cargo la conservación y mantenimiento de las obras, cuando esto sea lo más conveniente, y la prestación de los servicios correspondientes.

7. Coordinar y jerarquizar los programas de modo que no signifiquen una carga para la población, evitando la realización de varias obras al mismo tiempo, para que se tengan resultados inmediatos.

Se precisó también que las obras de beneficio para las comunidades rurales sólo podrían llevarse a cabo mediante trabajos previos de motivación y sensibilización que aseguraran, en todos los casos, una cooperación de los pueblos ya fuese en mano de obra, materiales o en dinero, para la ejecución de las obras. Esta cooperación, las más de las veces, era simbólica, pero tenía como principio la demostración de que los pueblos estaban dispuestos a aceptar la obra. Esto es, ya no se debería imponer una acción, sino responder a una necesidad sentida.

No obstante el avance que se tuvo en términos metodológicos, los resultados prácticos de ese esfuerzo fueron escasos. Se integraron un programa piloto para Durango (cuyo objetivo central consistió en "dar a la realización de las obras la secuencia adecuada para multiplicar los beneficios que rinde su ejecución aislada, provocando integrarlas de modo que se acelere el desarrollo general de Durango" y después dos programas de carácter nacional, correspondientes a 1969 y 1970; éstos se enfrentaron a los compromisos previos que habían adquirido las dependencias participantes con los gobiernos estatales, lo que hacía imposible la reprogramación del gasto y la reubicación de los trabajos a realizar. Por otra parte, no había recursos financieros para realizar un nuevo programa,

que dada la magnitud del problema, tenía que ser muy importante.

2. El surgimiento del PIDER

El surgimiento de un Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural en 1973 implicó la aceptación de que las inversiones públicas no llegaban a áreas y núcleos muy importantes de la población y por lo tanto contribuían a la polarización sectorial y social del país. De hecho, con esfuerzos como la formación del PIDER, se admitieron las limitaciones del modelo de desarrollo patrocinado desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

En su concepción, el PIDER pretende corregir mediante la canalización de recursos públicos de inversión, la polarización espacial y social que afecta severamente el medio rural.

Objetivos

En su concepción original el PIDER buscaba promover el desarrollo del medio rural, mediante el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.
- b) Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades.
- c) Elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- d) Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se propicie a los habitantes rurales su acceso a la educación, la salud y el bienestar en general y,

e) Contribuir a la distribución más equitativa del producto social mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.

Estrategia

Si bien en esta fase del PIDER no se definió rígidamente lo que pudiese constituir una estrategia de acción para el programa, sí se definieron algunos criterios normativos para orientar dicha acción.

-Se estableció como prioritario, integrar proyectos productivos, de manera de dotar a la población rural de trabajo permanente y bien-remunerado. Por su parte, los proyectos de apoyo y de beneficio social deberían ser integrados a los productivos, a fin de asegurar el éxito de éstos últimos.

-Se consideró la necesidad de promover el desarrollo de áreas geográficas específicas que se convertían en sujetos de acción del programa, cuyo criterio normador no era el desarrollo aislado de cada comunidad, sino del conjunto. Se recomendó que en la definición de las áreas geográficas se incorporaran municipios completos a fin de superar intereses políticos de una regionalización formal. En todos los casos se consideraría que la unidad del programa sería la microregión como un todo, pero sin perder de vista que la célula del PIDER es la comunidad rural.

-El universo de acción del Programa en una microregión, estaría definido por el seguimiento de comunidades que tuvieran entre 300 y 3 000 habitantes.

-Se consideró innecesario que las comunidades aportaran cualquier tipo de cooperación para la ejecución de las obras, ya que las obras PIDER debían ser de carácter social. Así mismo, en las contrataciones de mano de obra local para la ejecución de las obras,-

se determinó la necesidad de cubrir el salario mínimo establecido. Esto no significó que no se realizaran trabajos de motivación y sensibilización para que la comunidad aceptara y utilizara las obras públicas.

-Finalmente se señaló la conveniencia de que el Programa se apoyara en una estructura administrativa descentralizada donde participaran no únicamente las dependencias y organismos del Gobierno Federal, sino también las autoridades estatales. En apoyo a esta estructura, se liberarían recursos financieros desde el nivel central de acuerdo a programas aprobados.

Es con los conceptos antes vertidos, que se configuraron los primeros programas pilotos para probar el enfoque de un programa de las características del PIDER. Así, se seleccionaron cinco regiones del país con diferencias socioeconómicas entre sí, como fueron las de Ometepec, Gro., Teocaltiche, Jal., Angamacutiro, Mich., Amealco, Qro. y Tula, Tamps.

3. Primeros años de operación del PIDER

Surgieron problemas tan disímolos como los siguientes:

- a) Las dependencias consideraban los recursos PIDER como fuente financiera adicional para efectuar sus trabajos.
- b) Los gobiernos estatales apoyaban las obras y desviaban recursos hacia aquellas localidades con las que tuvieran problemas de naturaleza política. (para apaciguar el movimiento campesino sin una estrategia de desarrollo integral).
- c) Los técnicos de las dependencias consideraban que carecían de capacidad administrativa y de apoyo técnico para manejar simultáneamente el programa normal y el del PIDER.

d) Por falta de tiempo no se pudo aplicar correctamente el programa de capacitación y organización campesino, por lo que las obras que fueron realizadas en su mayor parte, no respondieron a necesidades sentidas por la población rural.

e) Como a las comunidades beneficiarias del programa no se les requería ningún tipo de cooperación, surgieron dificultades con las comunidades vecinas que habían cooperado con las dependencias en el programa normal; además, el pago del salario mínimo a la mano de obra contratada para la ejecución de las obras PIDER promovió al inicio un desplazamiento de mano de obra tanto de las tareas agrícolas como de los trabajos que ofrecían las dependencias para la realización de las obras. Esto, en última instancia, derivó en un encarecimiento de la mano de obra y por tanto, en una elevación de los costos de los proyectos, reduciendo el volumen de la mano de obra contratada.

f) Se procuraba la atomización del gasto hacia todos los pueblos de la entidad, o cuando menos a todos los de las regiones seleccionadas, sin tomar en cuenta la conveniencia de concentrar el volumen de recursos en unas comunidades de la región determinada, conforme a un programa coherentemente secuenciado en acciones y tiempo.

Estas fallas, más otras que derivaban del aspecto administrativo, motivaron la consulta de un experto internacional el Dr. Eric J. Miller del Instituto de Relaciones Humanas de Tavistok, Inglaterra, que fue clarificando conceptos, problemas y estrategias. Entre las más atinadas podrían sintetizar, que:

-Si bien el PIDER propugnaba por una planeación de abajo hacia arriba, ésta seguía siendo de arriba hacia abajo. •

-Las personas que participaban en la configuración de los progra -

mas parecían todopoderosos y generadores de dones, mientras la comunidad era el objeto de su acción.

-El simple hecho de realizar obras de infraestructura no daba lugar a suponer que el desarrollo económico sería espontáneo.

-Se mantenía entre los representantes de las entidades del sector público y de la comunidad una relación de dependencias "paternalismo encandilador".

-No existía una clara conciencia (entre los campesinos y los mismos representantes de las dependencias) del programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, sino de la obra aislada impuesta por otros canales.

En realidad no había experiencia en el trabajo de desarrollo integral de la comunidad rural. Es cierto que muchos programas se quisieron vestir con este ropaje en el pasado, pero sus resultados fueron siempre limitados.

Faltaba entender a las comunidades, precisar sus anhelos y su idea misma del desarrollo, que no siempre sería coincidente con la del investigador. Era indispensable estudiar los recursos de la comunidad y orientar los programas hacia la misma, como centro de interés.

Por otra parte, había resistencia a aceptar esquemas teóricos de sociólogos y antropólogos respetables, muy particularmente por lo que se refiere al patrón del desarrollo autosostenido que fue puesto en juego -en plan de experiencia piloto- en el sur de Nayarit. Mientras no se afectaron los intereses económicos dominantes, el proyecto pudo tener éxito, pero al intentar los cambios que se requieren para una fase más avanzada, cambios que implican quebrantar la estructura económica y modificar el establishment político,

el líder de grupo de cambio y su equipo fueron objeto de persecución y realmente se les expulsó de la región.

Con toda la experiencia ganada en la fase inicial se procuró reorganizar al PIDER en lo técnico y lo administrativo. A partir de 1974 su esquema operativo fue diferente. Ello ha llevado incluso a redefinir los objetivos del programa y a modificar, en forma sustancial, sus sistemas de trabajo.

Uno de los primeros cambios que deben tomarse en cuenta es el radio de acción del Programa: el sujeto, la célula fundamental, será la comunidad rural, ya no rige como principio de la región, aunque ésta se mantiene como un marco de referencia para evitar la dispersión de las acciones y para propiciar el apoyo de proyectos grandes, que rebasan el marco de la comunidad.

Fue ampliado el número de entidades participantes en el programa, quedando en la forma siguiente: SAG, SRH, SRA, FONAFE, SOP, CFE, SSA, INDECO, CAPFCE, Banca Rural, FIRA, CONASUPO, INI, CCDIIT.

A fines de 1974 operaban 54 regiones, se atendía una población de 2 982 000 habitantes rurales, esto es el 51% del total existente en esas mismas regiones. Durante 1974, se firmó el crédito con el Banco Mundial y se creó el CIDER (Centro de Investigación para el Desarrollo Rural) que, aunque independiente del PIDER, se ha estructurado para evaluar este Programa y sugerir acciones que tiendan a superar las deficiencias de su programación y su operación.

Para 1975 el PIDER empezó a trabajar con mayor soltura, pero una vez más los intereses particulares parecían oponer una mayor resistencia. Las órdenes de trabajo no se giraban porque los proyectos no eran conocidos ni aprobados por las oficinas centrales; las compras no podían realizarse porque faltaba la aprobación de las autoridades centrales; los equipos técnicos de apoyo inexplicable-

mente demoraban más de lo usual; y de plano, la orden tajante de dar prioridad al programa tradicional frente al PIDER a pesar de la buena voluntad que se observaba en las reuniones de las autoridades centrales.

En 1975 el PIDER trabajó en 80 regiones. El número de la población se elevó a 3 800 000 habitantes que representaban el 48% de la población de esas mismas regiones. La inversión ejercida fue de 533 millones de pesos.

El PIDER en 1976 comprendió 84 regiones. La población que se benefició con este programa ascendió a 4 068 000 habitantes, que representaban el 49% de la población total que existe en esas mismas áreas de la República. La inversión canalizada al Programa es de 2 100 millones de pesos en ese año.

La 1a. reunión de vocales estatales del PIDER, celebrada el 5 y 6 de agosto de 1976 permitió redefinir los objetivos del Programa. Se adoptaba como definición de desarrollo y por tanto como objetivo central del Programa, el proceso dinámico de transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales de una comunidad, así como su escala de valores por tanto, la forma de vida de su población, considerándose que la generación autosostenida de excedentes constituye la base material para lograr la mejoría constante de la calidad de vida.

A partir de esta definición se adoptaron como objetivos generales los siguientes:

-Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población a su lugar de origen.

-Lograr una distribución más equitativa en materia de salud, educa

ción y bienestar general.

-Elevar la producción y la productividad en términos de ingreso por hombre ocupado.

-Aprovechar racionalmente los recursos naturales disponibles.

Estrategia

Por lo que respecta a la estrategia de acción, se marcó la necesidad de, buscar y lograr la participación de la comunidad, de los técnicos, del grupo de apoyo y de las autoridades locales y estatales; de no limitar el plazo del programa a cuatro años, sino emplearlos como un horizonte de programación, de ahondar en la problemática del sector agropecuario para organizar las unidades o módulos de producción, para posteriormente implementar programas de extensionismo, nutrición y mejoramiento del hogar rural, y finalmente, los proyectos de infraestructura productiva, de apoyo y de bienestar social.

Con el funcionamiento del PIDER se ha constatado que los programas de promoción y sensibilización campesina, organización y resolución de los aspectos de tenencia de la tierra encierran la máxima trascendencia. En efecto, sin estas bases no es posible alcanzar el éxito en el desarrollo rural, ni definir a los beneficiarios del mismo.

Con el propósito de evitar la dispersión de los recursos de inversión, dada la magnitud que en nuestro país reviste el problema rural, se ha decidido delimitar las áreas geográficas en que opera el PIDER bajo los siguientes parámetros generales:

-Seleccionar áreas marginadas con potencialidad productiva, integrando microregiones que en promedio agrupen entre 4 y 6 municipios

pios completos dentro de una misma entidad federativa, cubriendo - una superficie promedio de 7 000 km².

-Atender prioritariamente las localidades con población entre 300- y 3 000 habitantes que se encuentren al interior de cada microrregión.

De esta manera, los beneficiarios de las obras son los productores que desarrollen su actividad en las áreas delimitadas, procurando atender prioritariamente a los ejidatarios, por considerar que su estructura organizativa presenta ventajas para la dotación de obras, su usufructo, la conservación de las mismas, y el otorgamiento de los créditos que de distintos tipos se requieren para ello.

Se considera que las comunidades deben participar aportando recursos para la ejecución de las obras porque la experiencia mostó que se fomentaba un paternalismo mal entendido cuando la federación absorbía el costo total y se caía en desinterés por parte de las comunidades respecto a la utilización de las obras.

La descentralización de las acciones se acordó con la finalidad de agilizar la toma de decisiones acercando esta facultad a donde se originan los problemas. Esta característica permite decidir a nivel estatal qué, dónde y bajo qué modalidades invertir; hacer las modificaciones pertinentes a la inversión autorizada; controlar su ejecución, y adoptar las medidas necesarias para resolver los problemas que la obstaculicen.

Se considera que una distribución óptima de la inversión debe tender a canalizar el 70% de los recursos de cada región hacia obras productivas, 20% en las de apoyo y el 10% restante para el beneficio social. Esta distribución se considera la deseable, ya que el empleo productivo es la variable estratégica, a través de la cual se actúa para alcanzar por una parte los niveles de bienestar de -

la población rural y por otra, el desarrollo productivo del medio.

Desde 1975 el PIDER estableció un enfoque productivo para el desarrollo; este enfoque contrasta con otro tipo de programas en que el desarrollo se enfoca al incremento del bienestar separado de su capacidad de producir. El enfoque productivo no ha sido acompañado de una estrategia clara sobre la distribución de beneficios. Estos presentan una tendencia a la concentración geográfica y en los sectores altos de las localidades beneficiarias.

El modelo PIDER en su concepción, descentralización y fortalecimiento a las instancias regionales, ha sido tomado como modelo por otros programas. Entre ellos puede mencionarse a los Convenios Unicos, al COPLAMAR, a los Distritos de Temporal, entre otros. Esta transferencia del modelo organizativo da vigencia y valor a la concepción del PIDER y lo ubica como un experimento de gran importancia en el sector público.

El PIDER se ha concebido originalmente como un programa con participación de los beneficiarios. El avance en esta dirección ha sido lento e irregular. No se han diseñado ni aplicado políticas con este propósito. Tampoco se han cuestionado las políticas patrocinadas por las instituciones ejecutoras. El efecto de la falta de definición del papel de la participación se percibe claramente.

En 1977 empezaron a operar los Convenios Unicos de Coordinación, transfiriéndose sólo recursos de inversión a los estados, para la ejecución de obras en 14 programas de infraestructura; de esta manera, los Convenios se contemplan como instrumentos programáticos y representan el primer paso a responsabilizar a los Gobiernos Federal y Estatal en la proyección del desarrollo del país.

Por otro lado, con la reestructuración de los COPRODES, el PIDER pasó a formar parte de los COPRODES como un Subcomité y el repre -

sentante del PIDER como Secretario Técnico del COPRODE.

Cabe hacer notar que desde el año de 1975 el Banco Mundial participa en el financiamiento de las inversiones canalizadas al programa, habiendo otorgado un préstamo de 110 millones de dólares para ser canalizados como complemento a la asignación de recursos financieros en 30 microregiones PIDER. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo también proporcionó un crédito en el año de 1976, por un monto de 40 millones de dólares, destinados a financiar parte de los programas a efectuarse en 15 microregiones.

A mediados del año de 1977 se contrató un nuevo préstamo por la cantidad de 120 millones de dólares en el Banco Mundial para ser canalizados como complemento a 20 microregiones PIDER.

La importancia de los objetivos del PIDER se observa en este proceso de evolución, el cual muestra que para el año de 1978 las acciones del programa se incrementaban notablemente. Por una parte, la inversión hasta el año de 1978 alcanzaba un monto de 15 730 regiones, 917 municipios y una población beneficiada de 5.3 millones de habitantes aproximadamente.

Para el año de 1979 se ha asignado una partida presupuestal de 7 205 millones de pesos al PIDER, alcanzando un monto acumulado de 1973 a 1979 de 22 935 millones de pesos (precios corrientes) con un total de 987 municipios beneficiados por el PIDER (39% de un total de 2 375 municipios que forman el país).

Es necesario mencionar que los estados que más inversión PIDER han recibido de 1973 a 1979 son Oaxaca, Jalisco, Guerrero, Zacatecas, Chiapas, Michoacán, Durango, Veracruz, Sinaloa, Querétaro, Guanajuato y Nuevo León.

Por otra parte, conviene señalar que estas inversiones canalizadas

al PIDER se han enfocado en el año de 1977 a programas productivos en 44.3%, 44.2% en programas de apoyo y el restante 11.5% de programas sociales. Para el año de 1978, presenta una estructura diferente ya que los programas productivos representaron el 50.3%, - 38.4% los de apoyo y 11.3% los sociales.

En relación con las obras ejecutadas, se detectó que el 9% estaban terminadas pero sin funcionar y el 17% se encontraban incompletas o destruidas.

Los principales problemas que afectaron la ejecución y puesta en marcha de los proyectos productivos cabe señalar: a) falta de adecuación tipo (o modulares); b) la escasa participación de las comunidades; c) la inapropiada calendarización y suministro de recursos para la construcción de las obras, y d) las deficiencias en el diseño de los proyectos.

En la programación del 44% de las obras los miembros de las comunidades no intervinieron de ninguna manera: ni vendiendo fuerza de trabajo ni aportando materiales de construcción.

4. El papel de los promotores del PIDER

En entrevistas realizadas con los "viejos" técnicos que vieron nacer al PIDER en 1973 y que ya habían tenido experiencias similares en programas como el de la Cuenca del Papaloapan, se observó un sentimiento de decepción por el desenlace del Programa:

"De 1973 a 1976 los técnicos nos volcamos a las comunidades donde permanecíamos meses enteros detectando sus problemas, sus aspiraciones y sus principales necesidades; creíamos en el Programa, teníamos vocación y, sobre todo, una mística que nos impulsaba a soportar las incomodidades y 'malpasadas' en el campo, pues pensábamos que nuestro trabajo cambiaría realmente las miserables condi -

diciones de los campesinos".

Durante el período de Echeverría, esa "vocación" y "mística" de los técnicos y promotores, que eran egresados de las universidades, ansiosos de sumarse a la labor de superar los problemas del campo a través de los canales que el estado impulsaba mediante una cuantiosa inversión pública, no sólo invadió a los técnicos y promotores-PIDER, sino también a los de la SRA, la SARH, el INI, etc.

Sin embargo, el PIDER aún era pequeño y manejable dentro de los requerimientos técnicos y programáticos que habían establecido los técnicos de la Dirección de Inversiones Públicas y los del Banco -Mundial que lo diseñaron.

En 1976, con López Portillo, el PIDER creció abruptamente desbor - dando esa capacidad de manejo que antes existía; los informantes señalan: "el PIDER, se desplomó en su concepción original con Ló - pez Portillo que cambió a los directores por tecnócratas que per - dieron de vista los principales aspectos sociales del programa; se despertaron intereses económicos y políticos ante el gran aumento de inversiones que se manejaban; los elementos valiosos que se man tuvieron del PIDER anterior, no duraron mucho al ver en lo que con vertía su modelo original".

Continúan narrando con un dejo de nostalgia: "los técnicos nos - convertimos en 'viatiqueros' cuyo único estímulo era el cheque quin cenal; ir a las comunidades era casi un castigo y los reportes de actividades eran más resultado de la fantasía y la invención que - del trabajo cotidiano".

El desarrollo rural era concebido más como un ejercicio programáti co de tipo académico, que como un compromiso conjunto de técnicos - y campesinos; el "elefante blanco", el enorme aparato institucio - nal abrumó no sólo a los campesinos desmovilizados y desarticula -

dos del Programa, sino también a los promotores y técnicos, cuya iniciativa se tornó "reumática", reflejando la patología que experimentaba la estructura global del Programa.

Existen estudios* que parten del supuesto de que las disfuncionalidades de un Programa tipo PIDER, entre sus objetivos y sus resultados, se originan en el factor que vincula al Programa con las comunidades: los promotores y técnicos de las dependencias.

Sin respaldar este enfoque funcionalista, no dejamos de dar importancia a los agentes externos como implementadores de una política determinada; el origen de las disfuncionalidades entre el Programa y sus resultados, como tratamos de mostrar a lo largo de la tesis, se encuentra en la naturaleza del estado mexicano que adopta una determinada orientación política, económica y social que se caracteriza ante todo por el autoritarismo, la verticalidad y la exclusión del campesinado en la dirección y orientación de dichas políticas; el PIDER es resultado de esa naturaleza contradictoria del estado y refleja dichas contradicciones; los promotores y agentes del PIDER, finalmente, son el elemento que concretiza dicha naturaleza contradictoria.

Sin embargo, no podemos negar el importante papel que juegan dichos agentes externos, por lo que analizaremos brevemente su rol dentro de la dinámica en la programación y ejecución del PIDER.

Sin tratar de realizar una tipología precisa, que no es nuestro objetivo, podemos distinguir básicamente dos tipos de agentes externos: los que se integran a lo que hemos denominado la "burocracia rural" y aquéllos que adoptan un papel de liderazgo en su ámbito de acción.

* Roberto Diego Quintana, utiliza este enfoque para tratar de explicar el fracaso del PIDER en la microregión Perote, Ver. (Tesis de Maestría).

Los burócratas rurales, que en nuestra investigación fueron gran mayoría, son descritos más ampliamente en el Capítulo IV; adelantando, podemos decir que son personas sin arraigo en sus zonas de trabajo por la eventualidad de sus visitas que transforma su trabajo en una serie de visitas esporádicas, dispersas, inconexas y superficiales. Los campesinos desconfían de ellos por la indiferencia que muestran en su actividad hacia los problemas reales de las comunidades.

Carecen de iniciativa propia para superar las trabas institucionales que limitan su trabajo por la carencia de instrumentos metodológicos y operativos, así como de mecanismos de coordinación interinstitucional, que justifica una inmovilidad y pasividad que sólo desaparece cuando hay que cobrar la quincena o los viáticos.

Se autoconciben jerárquicamente superiores a los campesinos, en una relación que éstos fortalecen con su pasividad y falso "respeto" al promotor que, en realidad, es profundamente despreciado por los campesinos que saben muy bien distinguir a sus aliados de sus enemigos. Su silencio y, por eso decimos falso respeto, es expresión de esa desconfianza y desprecio.

En resumen, los burócratas rurales son la expresión más clara y denigrante de la desvinculación global de un Programa y las bases campesinas. Son la concreción de una política autoritaria, vertical, alejada de los campesinos; escudan y justifican su inmovilidad laboral (por no decir existencial) en las carencias institucionales y en la indefinición clara de sus tareas y la forma e instrumentos para realizarlas; personas sin iniciativa ni voluntad, a quienes les corresponde llenar las cifras de los cuadros que se leerán en algún informe institucional.

Como contraparte, y como reafirmación de que el estado y sus instituciones no forman un bloque monolítico, sino una diversidad de co

rrientes e intereses contradictorios y en constante pugna por hacer prevalecer sus planteamientos conceptuales y operativos dentro del aparato institucional, encontramos a los promotores y técnicos que se establecen como líderes externos de las comunidades.

Para ello, deben mostrar: fuertes deseos de vinculación con las bases campesinas; conocimiento profundo y crítico de la realidad rural y sus causas estructurales; confianza en la capacidad de los campesinos para trazar los lineamientos de su propio desarrollo; respeto y fortalecimiento de las organizaciones tradicionales de las comunidades; iniciativa y motivación extrainstitucional para superar las trabas que el mismo Programa impone a sus proyectos; honestidad, sensatez, ubicuidad y dinamismo, entre los principales factores que los caracterizan.

Es sintomático que este tipo de promotores hayan surgido en gran número durante el cardenismo y, posteriormente, en el echeverrismo. Los primeros, fueron factor importantísimo en la estructuración del modelo agrario que impulsó el estado mexicano con la gran participación de las organizaciones campesinas.

Adolfo Gilly narra como, a pesar de la fuerte resistencia que opusieron los terratenientes, caciques, curas, comerciantes, etc. al reparto agrario, Cárdenas "contó al mismo con el apoyo apasionado de viejos agraristas que venían de la época de la revolución, hombres maduros ya y sus hijos jóvenes (muchos de ellos profesionistas), que se lanzaron a organizar la lucha por la aplicación efectiva del reparto ejidal; de maestros rurales, que fueron el puntal de la reforma agraria, el verdadero "partido" improvisado en que Cárdenas, a falta de partido real, se apoyó para llevarla adelante, de otros militares provenientes de la revolución y no corrompidos por el poder (sobresaliendo entre todos el Gral. Francisco J. Mújica); y de todas las masas campesinas que encontraron un centro para movilizarse y arrastrar a los sectores más inseguros y sometidos

a caciques y terratenientes". (Gilly, 1974, P. 360).

Estos sectores avanzados en el interior del aparato gubernamental del cardenismo, tenían ya sus antecedentes en las famosas Comisiones Agrarias compuestas por jóvenes agrónomos egresados de la Escuela Nacional de Agricultura que, bajo la guía, orientación y apoyo del General Emiliano Zapata, se encargarían de hacer los deslindes de los terrenos a repartir en las zonas de reforma agraria en el estado de Morelos.

"Llegaron a Cuernavaca unos cuarenta jóvenes agrónomos, con sus instrumentos de trabajo...Las comisiones pasaron por bastantes peripecias para hacer su tarea. Para fijar los límites de las tierras de cada pueblo, tuvieron que recurrir a los viejos títulos de tierras, muchos de ellos de la época virreinal, cuyos datos muchas veces no eran precisos o hacían referencia a accidentes del terreno difíciles de ubicar...En éstos y en otros casos de terrenos en disputa, los comisionados tenían que realizar reuniones de delegados de los pueblos en conflicto, para llegar a un avenimiento...La costumbre de discutir con los pueblos y que estos mismos resolvieran definitivamente el arreglo, impuesta por Zapata y sus jefes, hizo ganar autoridad a los comisionados y fue creciendo la colaboración de los campesinos con ellos". (Gilly, 1974, p. 240).

En los casos mencionados, los agentes externos, al reflejar a través de su trabajo los intereses propios de las masas campesinas, jugaron un papel de suma trascendencia adoptando legítimamente un rol de líder que propició el éxito de los proyectos propuestos.

Durante el echeverrismo se generó, particularmente en la SRA, un fuerte movimiento de promotores agrarios estimulados por el énfasis gubernamental en la organización de productores, con un alto espíritu de colaboración y de integración con las comunidades. Los documentos elaborados en ese periodo, con mucha influencia de los

inmigrantes chilenos que colaboraron con el Presidente Allende, muestran en algunos casos, posiciones bastante radicales. Se iniciaron las colectivizaciones de ejidos y la formación de empresas ejidales.

El talón de Aquiles durante esta fase, en la cual surgió el PIDER, fue la sustitución de la participación y orientación campesina en los proyectos por parte de aquéllos bien intencionados y voluntarios promotores que no podrían adecuar su visión, (finalmente institucionalizada) del desarrollo rural, a la concepción propia de las comunidades.

Sin embargo, lo que resulta relevante para nuestro análisis, es que los agentes externos, a pesar de su origen generalmente urbano, son capaces de expresar los intereses campesinos y convertirse en líderes que intentan canalizar dichas demandas a través del aparato institucional.

En el PIDER, existieron y aún existen promotores y técnicos que se despojan de su función jerárquica para convertirse en coordinadores y orientadores, que aprovechan las organizaciones propias e informales que existen por tradición en las comunidades para utilizarlas de acuerdo a los fines de los proyectos y, que se arraigaron en la zona, logrando la confianza de los campesinos.

Por desgracia, al no contar con la autoridad para ejercer los fondos del programa con oportunidad, dada la centralización y burocratización de los trámites, se generó en gran parte de ellos una frustración y una decepción al no ver concluidos sus esfuerzos realizados conjuntamente con las comunidades.

Algunos dejaron sus zonas de trabajo para continuar su promoción fuera del aparato institucional. En este último caso, se manifestaba en ellos una confusión sobre los medios para alcanzar sus ob-

jétivos de manera extra-institucional.

Para concluir este breve análisis sobre las características de los agentes del PIDER para realizar los proyectos, señalaremos que las obras que mayor eficiencia y grado de participación campesina mostraron, fueron impulsadas por técnicos que aquí denominan "líderes-externos".

III. LA REGION SUR DE LOS TUXTLAS

1: Aspectos históricos de la región Sur de los Tuxtlas

En el sur del estado de Veracruz, las selvas tropicales desalentaron la ocupación y el cultivo de la tierra hasta el Siglo XX. Sin embargo, es a mediados del siglo pasado, que la región empieza a responder al impulso del desarrollo capitalista con la introducción de varias industrias al estado (textil, tabacalera, y un poco más tarde, la cervecera y la empacadora de alimentos), así como la del ferrocarril de México-Veracruz en la época juarista, el primero en la República.

A finales del siglo pasado, la incorporación de Veracruz al sistema capitalista, se caracterizaba por el intercambio comercial que ejercía de sus productos naturales, principalmente los provenientes de plantaciones (caña, tabaco, café, hule, caucho y algodón), así como de maderas preciosas y ganado en pie, productos que se exportaban en grandes cantidades hacia los principales puertos del mundo. Es decir, que hasta ese período, la economía veracruzana estaba plenamente enmarcada dentro del modelo agroexportador. En la década de 1980, llegaron a Veracruz, multitudes de inversionistas extranjeros y nacionales, ansiosos de explotar las ricas tierras cafetaleras, tabacaleras y azucareras. Lograron transformar haciendas tradicionales en plantaciones modernas, eficientes y orientadas hacia la exportación. En la primera década del siglo XX, las plantaciones azucareras se desarrollaron con sorprendente rapidez en las zonas de los tuxtlas, Veracruz y Córdoba; aunque su tamaño generalmente, no pasaba de 10 000 has., tenían el monopolio de las tierras mejor irrigadas del estado. Las mayores inversiones extranjeras se concentraban en las regiones sureñas - de Acayucan y Minatitlán donde predominaban las frutas tropicales y las maderas raras. (Salamini, 1971, pp. 19-24).

Es a partir de 1900, que el capital extranjero comienza a invertir en gran escala en la exploración y explotación petrolera, tra

yendo consigo cambios significativos en el modelo económico agro-exportador. No solo las principales industrias y las grandes obras de infraestructura (como aquellas para habilitar el puerto de Veracruz y el de Coatzacoalcos, las principales vías férreas del estado y hasta las de introducción de drenaje, alumbrado y alcantarillado en las ciudades veracruzanas más importantes), estuvieron a cargo de capitalistas extranjeros, sino también enormes extensiones de terrenos dedicados al cultivo de plantaciones o extracción de maderas, superficies que muchas veces estuvieron como concesión para formar colonias de inmigrantes, o bien, en pago por la introducción de vías de comunicación u otros servicios. Este fue el caso de las 4 000 has. de terreno por Km. de vía construido que el gobierno de Porfirio Díaz otorgó a Pearson y otros inversionistas extranjeros, procedimiento mediante el cual pretendía "ahorrar fondos a la Nación" a costa de los terrenos de las comunidades agrarias que, desde 1899, comenzaron a sufrir un proceso de desintegración y de despojo de sus derechos comunales.

Efectivamente, las formas de tenencia de la tierra, empezaron a estabilizarse durante el porfiriato con la aplicación de las leyes de Reforma que exigían la división de todas las tierras comunales. La causa real de la parcelación de estas tierras, fue la aplicación estricta de la legislación de 1899, que exigió a los gobiernos locales vender sus tierras comunales en "acciones" o "suertes" a quienes las trabajaban en un plazo de dos años, o perder los derechos comunales. Como, obviamente, los indígenas no podían comprar sus tierras, fueron forasteros quienes se apoderaron de la mayoría de ellas, a precios irrisorios. Otras leyes agrarias estatales reconocieron y defendieron el principio de la inviolabilidad de la propiedad privada y los derechos legales de los terratenientes.

Durante los últimos 15 años del porfiriato, el gobernador de Veracruz, Teodoro Dehesa, continuó inexorablemente, la política de parcelación de las tierras comunales entre los cabezas de familia de acuerdo con una circular de 1870. Una vez resueltos los pro-

blemas de límites, la mayoría de esas propiedades se vendía a grandes terratenientes antes que a comuneros, los originales cultivadores de la tierra. Junto con esta legislación liberal, otros dos factores afectaron dramáticamente el desarrollo de pautas definidas de tenencia de la tierra en Veracruz, durante el porfiriatto: en primer lugar, entre 1878 y 1910, la población aumentó vertiginosamente -aproximadamente el 124% en 32 años-; en segundo lugar, el sector económico del estado, se transformó radicalmente con el descubrimiento del petróleo, maderas preciosas, y una variedad de frutas tropicales que empezaron a atraer inversiones de las grandes corporaciones, así como de empresarios aventureros. (Salamini, 1971, pp. 21-23). Un ejemplo de la propaganda que, auspiciada directamente por el gobierno de Días, circulaba sobre todo, en el extranjero e iba dirigida especialmente a potenciales inversionistas, es el libro de J.R. Soutworth sobre el estado de Veracruz. En sus páginas iniciales, asienta el propósito del libro, publicado en 1900 "en inglés y en español":

No hay parte alguna del Continente Norteamericano que ofrezca un país más rico y productivo que el estado de Veracruz...Existen allí, miles de acres de bosques vírgenes conteniendo riquísimas maderas que aún no han sido extraídas y que sólo esperan la llegada del capitalista para iniciar un reino (SIC) de actividad en estas forestas silenciosas...solamente, falta la mano activa del labrador moderno para despertar de su larguísimo y continuado-letargo, ese inmenso terreno sin cultivación para extraer de él, los ricos tesoros que ahí tiene encerrados la naturaleza.

(en Azaola, 1982, p. 34).

La región, objeto de nuestro estudio, se hallaba integrada a fines del siglo pasado, por los Cantones de Acayucan y el de los Tuxtlas cuyas características generales al iniciar el presente siglo

eran las siguientes:

- EL CANTON DE ACAYUCAN

Estaba formado por 8 municipios: Acayucan, Mecayapan, Oluta, San Juan Evangelista, Sayula, Soconusco, Sotepan y Texistepec. Los principales cultivos eran maíz, arroz, frijol, camote, tabaco, café, y en menor proporción, caña de azúcar y maderas preciosas y para teñir. Para esta época desaparece definitivamente el cultivo del algodón en la región, después de haber sido el principal producto durante todo el siglo XIX.

La importancia que alcanzó el desarrollo de la ganadería en esta zona no solo se explica por las condiciones del medio ambiente -extensas praderas naturales- sino también por factores de índole social. Desde la conquista, la población nativa había sido sumamente mermada por epidemias y porque los españoles que ocuparon sus tierras la habían empujado hacia las zonas de refugio, provocando un descenso brusco en la oferta de trabajo y una sensible baja en la agricultura. Con ello se propició la formación de latifundios ganaderos que requerían poca fuerza de trabajo y grandes extensiones. Además, durante el siglo XIX, operó a manera de incentivo para establecer la cría de ganado como un negocio, el hecho de que, por las condiciones climáticas y la fertilidad del suelo, allí sólo se requerían dos acres para alimentar una res, mientras que en otros estados se necesitaban más de diez. Por otro lado, hasta la década de 1950, las ciudades de San Andrés Tuxtla y Acayucan sólo eran accesibles por tren y por barco, lo que desalentó el crecimiento de la agricultura y permitió a los grandes terratenientes ganaderos reinar en sus extensas propiedades sin temor a las posibilidades de expropiación (en la región el reparto ejidal fue muy tardío como veremos posteriormente).

• EL CANTON DE LOS TUXTLAS

Los tuxtlas se caracterizaban por su rica agricultura, además por ser una importante zona comercial en donde se concentraban gran parte de los productos de la región, incluyendo los de Acayucan, esto debido a que era la zona de paso obligada por el curso de las rutas fluviales para el traslado de dichos productos hacia el puerto de Tlacotalpan. En San Andrés Tuxtla existían numerosas e importantes casas comerciales, la mayoría, propiedad de extranjeros, que acaparaban los productos regionales y realizaban cuantiosas operaciones de exportación e importación. Ello obedecía también a que el principal cultivo de este cantón lo constituía el tabaco, pues era una de las zonas más importantes y de mayor calidad en el estado, calidad sólo superada por la del Valle Nacional; así, este producto era muy apreciado en Estados Unidos y en los mercados europeos, sobre todo en Alemania, a donde se dirigía la mayor parte de la producción a principios de siglo.

Además del tabaco, se producían en el cantón: maíz, frijol, caña, hule, chicle, vainilla, camote y diversas frutas y legumbres. En menor cantidad se producían arroz, cacao y algodón, además de una importante producción de miel de abeja.

Los negocios de exportación del cantón incluían, también, maderas preciosas y para teñir, que se extraían de la zona boscosa ubicada entre San Andrés Tuxtla y Santiago Tuxtla, cuyo trayecto es muy quebrado y montañoso (Azaola, 1982, pp. 49-50).

En síntesis, algunos de los procesos de cambio que se suscitan en la región prácticamente de manera simultánea -hacia finales del siglo XIX- son los siguientes:

- . El de la concentración de la propiedad territorial auspiciada a partir de que fuera decretada la desaparición de la propiedad comunal.
- . La retirada definitiva de la región como principal productora de algodón e ixtle en el país, por su incapacidad para competir con el mercado en las condiciones que imponían las nuevas regiones productoras.
- . El auge económico habido como consecuencia de la introducción del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, lo que incrementó la especulación con terrenos.
- . El notable aumento de inversiones de capital extranjero en los cultivos de plantación y en la extracción de maderas finas y preciosas.
- . El descubrimiento de mantos petrolíferos en la región, que una vez más incrementaron la demanda sobre la tierra.
- . Por último, la agudización del conflicto proveniente de la antigua rivalidad entre ganaderos y agricultores por el uso de la tierra.

Estos factores que determinaron un proceso de cambio traído desde fuera -por la política nacional y los intereses de los inversionistas extranjeros- afectaron el curso del desarrollo regional, en donde la penetración capitalista había generado un gran dinamismo que despertó gran interés entre la oligarquía central-también avalado en la estratégica ubicación geopolítica de la región.

Es por eso que fue objeto de la enajenación de grandes extensiones territoriales no sólo por parte de hacendados regionales-pro

ceso también auspiciado desde el centro- sino que además las -
tierras de los indígenas popolucas (integran la mayor parte de -
la población del municipio de Soteapan) fueron acaparadas por el
suegro del dictador Porfirio Díaz, Manuel Romero Rubio, por los-
Limantour y por inversionistas extranjeros como Pearson, con una
clara y estrecha vinculación con el presidente.

Este despojo, que tiene sus antecedentes en la aplicación de la
ley de división de los territorios comunales en 1889, desintegró
la cohesión de los indígenas popolucas que habitan la región -
desde tiempos inmemoriales. Ellos habían comprado varias merce
des reales entre 1584 y 1720 en que se les acreditó la compra le
gal por una superficie de 11 sitios y 4 caballerías, equivalen -
tes a 19 476 has.

Para 1831, las estadísticas oficiales del estado informan que So
teapan tenía una enorme extensión de terrenos de su propiedad -
con una superficie de 99 leguas, equivalentes a 158 400 has.

Posteriormente, en virtud de la ley estatal antes mencionada, -
arreciò en 1899 la presión para que se efectuara el deslinde y -
reparto de los terrenos comunales, lo que provocó intensos con -
flictos porque los indígenas se oponían al reparto en parcelas -
individuales, ya que su forma de organización para la producción
se hallaba establecida en función al sistema de cultivo que por
la baja calidad del terreno exigía la rotación de parcelas y el
descanso por algunos años de las ya cultivadas. Todos estos -
elementos eran ignorados en el reparto que se exigía de la misma
manera para terrenos de buena que de mala calidad.

Además de que se les privaba de la posibilidad de elegir el si -
tio para la siembra, que en el medio resultaba indispensable, se
atacaba a la comunidad al individualizar las parcelas, pues deja
ba expuesta la propiedad a las viscisitudes familiares, cosa que

no sucedía cuando la sustentaba el pueblo que, en forma comunal, defendía sus derechos. Así mismo, se propició el debilitamiento de la comunidad al dividir y enfrentar a sus miembros; los ayuntamientos, que fueron forzados a colaborar con la política oficial, vieron una oportunidad para especular con las cuotas del reparto y para intervenir en el sorteo de los lotes a su favor; como resultado, las mejores tierras quedaron en manos de los miembros del ayuntamiento, de los no indígenas y de los comerciantes, dejando a los nativos la peor parte. (Lavoignet, en Azaola, 1982, pp. 89-90).

En 1905, la sociedad S. Pearson and Son Ltd., adquirió la primera zona o zona "A" de Romero Rubio ubicada en el cantón y municipio de Minatitlán con una superficie de 42 030 has. La segunda zona o zona "B" ubicada en varios municipios del cantón de Acayuca con una superficie de 78 467 has. La tercera zona o zona "C" de Romero Rubio dividida en diversas fracciones ubicadas en varios municipios de los cantones de Acayucan y Minatitlán con una superficie de 13 435 has. Las tres zonas sumaban una superficie aproximada de 133 932 has. Dicha sociedad compró los terrenos a los sucesores de Romero Rubio, que se habían apropiado de los 11 sitios que correspondían a los popolucas de Soteapan, quedando prácticamente sin tierra para el cultivo.

No fue sino hasta 1933, que Soteapan formuló oficialmente su solicitud de dotación ejidal conforme lo estipulaban los ordenamientos legales; el pueblo disponía de 1 143 has. y solicitaba la recuperación de sus terrenos, que poseía la Cía Mexicana de Bienes Inmuebles, S.A., (creada por Sir Weetman Pearson). En 1934, los vecinos de Soteapan, tal vez confiados en que la resolución sería a su favor, manifestaron nuevamente su oposición al reparto de parcelas individuales porque los terrenos eran pedregosos y su parcelación sería en detrimento de la condición de los campesinos. Ello evidencía el fundamento y la continuidad

de su lucha iniciada el siglo pasado amparada en causas naturales que, sin embargo, no tenían cabida en las disposiciones agrarias. (Azaola, 1982, pp. 96-106).

Este proceso de despojo y concentración de tierras iniciado a principios de siglo se llevaba a efecto en toda la región. Un total de 476 576 has. de la superficie del cantón de Minatitlán estaba en manos de 8 compañías o propietarios de nacionalidad extranjera, mientras que 55 474 eran propiedad de 6 nacionales, incluyendo a Limantour, cuya propiedad representaba en esa cifra un poco más de la tercera parte. Esto significa que prácticamente la mitad de la superficie del cantón de Minatitlán-532 050 has. de 1 119 700- estaba en manos de 14 propietarios.

Sin embargo, el monopolio que ejercían las compañías extranjeras no puede ser exclusivamente representado por el número de hectáreas que poseían, sino también por el monopolio en el comercio de los productos que se extraían de la región, así como el transporte de dichos productos, que efectuaban en embarcaciones de su propiedad por las principales rutas fluviales, con lo que redondeaban sus negocios e incrementaban considerablemente sus ganancias. (Azaola, 1982, p. 112).

Los indios habían sido despojados de sus tierras comunales por el proceso de parcelación y luego obligados a pagar rentas exorbitantes por esas mismas tierras, cuando no las compraban y ocupan compañías extranjeras, hasta que reaccionaron con ocupaciones masivas de tierra y masacres de terratenientes. La rebelión más seria se produjo en el cantón de Acayucan, que siempre había sido baluarte de la propiedad comunal. Debido a la implacable expoliación por las autoridades políticas, la violencia hizo erupción finalmente en 1906. La parcelación había continuado en la zona durante el porfiriato hasta 1903, cuando fue abruptamente detenida por temor de provocar el resentimiento de los

indígenas. Poco después, un ex-obrero textil de Oaxaca, Hilario Salas, dirigente del Partido Liberal Mexicano en la región, empezó a incitar a la rebelión a los descontentos indígenas popolucas de San Pedro Soteapan. Ya mencionamos que sus tierras habían sido confiscadas por Manuel Romero Rubio y luego vendidas a W. Pearson pese a las solicitudes de arbitraje de los indígenas. Por razones similares, otros campesinos sin tierra de la región resintieron la compra ilegal de más de 120 000 has. de tierras comunales, por parte de las familias Franyutti y Cházaro Soler, cuya restitución habían solicitado. (Salamini, 1971, pp.27-28)

Aparte del despojo de las tierras comunales a los indígenas, hubo otros factores que propiciaron la sublevación de 1906:

- . El creciente descontento provocado por la actuación de autoridades regionales sobre todo, jefes políticos, cuerpos policiales y autoridades judiciales, que invariablemente actuaban de acuerdo con los intereses de terratenientes, empresarios y compañías extranjeras en detrimento de los campesinos y obreros.
- . Otro factor que venía provocando un creciente resentimiento, sobre todo entre la población indígena, era la leva o reclutamiento obligatorio que tenía lugar para reponer las bajas del ejército o como castigo a cualquiera que fuera calificado como enemigo del régimen establecido.
- . La política fiscal del gobierno de Dehesa, había provocado enorme malestar entre las capas medias y bajas de la sociedad estatal que habían sido las más afectadas por una ley sobre el impuesto personal decretada en 1885.
- . La política de salarios y precios, y sobre todo, la política laboral del gobierno estatal fueron otros de los aspectos -

críticos. (Azaola, 1982, pp. 120-123).

Bajo esta situación de opresión y explotación quedó la lucha armada como única alternativa que vislumbraron diferentes grupos sociales que se lanzaron a la rebelión de 1906. Fueron los liberales políticamente motivados por las ideas floresmagonistas y surgidos de la clase media baja, los indígenas desposeídos de sus tierras comunales, asalariados sin tierra y arrendatarios insatisfechos con la opresiva situación socioeconómica. Es esa alianza entre un proletariado rural descontento y un partido liberal pequeño pero políticamente activo, lo que ha llevado a muchos historiadores a considerar la rebelión de 1906 como precursora de la Revolución Mexicana, en contraste con rebeliones agrarias anteriores de objetivos limitados y restringidos a grupos indígenas. (Salamini, 1971, p. 29).

La rebelión organizada por Hilario Salas, pretendía tomar los ayuntamientos de Soteapan, Mecayapan y Pajapan para luego asaltar y tomar las ciudades de Acayucan, Minatitlán y Coatzacoalcos casi simultáneamente con tres grupos dirigidos por subalternos de confianza de Salas. Tomaron los tres ayuntamientos sin enfrentar resistencia, pero fueron derrotados en Acayucan, cuando casi tomaban el Palacio Municipal; ante esta derrota, con la moral baja y sin una estrategia militar clara, los grupos de Minatitlán y Coatzacoalcos ya ni siquiera atacaron pues, además, las tropas federales se reforzaron considerablemente después del ataque de Acayucan.

La rebelión fue aplastada y fue seguida por una feroz persecución de la dictadura sobre los líderes y participantes más activos del movimiento anarquista, cuya parte vital, terminó encarcerada en la mortal prisión de San Juan de Ulúa.

En 1910, triunfó la lucha armada popular contra la dictadura por

firista que ya había tenido sus primeros avisos del fin, en 1906 con las huelgas de Cananea, Río Blanco y la rebelión de Acayucan, llevada a cabo principalmente, por los popolucas de Soteapan. Sin embargo, no fue sino hasta 1964, 58 años después de haber iniciado la lucha armada, que fue dotado el ejido de Soteapan con 3 600 has. Así mismo, fueron dotados la mayoría de las congregaciones y pueblos que integran el municipio de Soteapan. En los años sesentas, obtuvieron la posesión definitiva 24 poblados del municipio a partir de la afectación que se hiciera del predio de 39 228 has. en propiedad de PEMEX desde 1948 y, anteriormente, de la Cía. Mexicana de Bienes Inmuebles, S.A.

Aún después de las dotaciones, dicho predio conservaba 7 984 has. libres de afectación cuando la mayoría de los pueblos dotados recibieron menos de mil has. cada uno. La misma extensión recibieron otros 15 poblados del municipio de Soteapan así como 8 del municipio de Mecayapan que fueron dotados definitivamente hasta 1969 y 1973, habiendo obtenido sus tierras de la afectación de 20 000 has. también propiedad de PEMEX desde 1948.

Las dotaciones, que no fueron restituciones de terrenos comunales, fueron organizadas por los nuevos ejidatarios de tal manera, que por fin, contra la política "parceladora" oficial, lograron reimplantar la única forma de organización para la producción que los popolucas consideran acorde con sus intereses económicos, políticos y culturales: la organización comunal, por la que lucharon desde finales del siglo XIX sus antepasados y que les permite garantizar a la totalidad del grupo social el acceso a la tierra que requieren para reproducir la unidad familiar.

Sin embargo, la organización comunal de la tierra nuevamente se ve amenazada por la acción del moderno estado mexicano que, a través de una política selectiva de financiamiento y formación de empresas ejidales productivas, puede generar, como analizaremos

posteriormente, la descomposición de la unidad comunitaria, extrayendo de ella, al grupo económicamente más dinámico para establecerlo como un grupo opuesto al comunal por la diferente racionalidad y motivación económica y por la utilización individualizada del principal recurso de la comunidad: la tierra.

2. Delimitación

La microregión PIDER No. 35 "Sur de los Tuxtlas" del estado de Veracruz está integrada por cuatro municipios: Catemaco, Mecayapan, Pajapan y Soteapan.

Sin embargo, con el propósito de enmarcar en un contexto regional más amplio que permita una mayor comprensión de los diferentes aspectos de la zona donde actúa el PIDER, consideraremos en el presente análisis a la región de los Tuxtlas incluyendo además de los municipios ya citados, a los siguientes: Acayucan, Angel R. Cabada, Hueyapan de Ocampo, Oluta, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, Santiago Tuxtla, Sayula y Soconusco.

Estos 12 municipios abarcan una extensión total de 7 134.54 Km², - con el siguiente detalle:

MUNICIPIO	SUPERFICIE (Km ²)	%
Acayucan	724.65	10.1
A. R. Cabada	497.63	7.0
Catemaco	710.67	10.0
Hueyapan	824.18	11.5
Mecayapan	523.96	7.3
Oluta	90.48	1.3
San Andrés Tuxtla	918.77	12.9
San Juan Evangelista	968.94	13.6
Santiago Tuxtla	621.84	8.7
Sayula	640.76	9.0
Soconusco	94.59	1.3
Soteapan	528.07	7.4
	<hr/>	<hr/>
	7 134.54	100.0

FUENTE: Censo 1970.

La Costa del Golfo de México sirve de límite septentrional a la región en una extensión que cubre las franjas pertenecientes a los municipios de Cabada, San Andrés Tuxtla, Catemaco y Mecayapan.

Se trata de una zona costera estrecha constreñida en su mayor extensión por las pendientes estribaciones de las sierras de los Tuxtlas y del San Martín y poco integrada a la región ya que sus accesos son limitados: al occidente por la llanura libre de las vertientes en las cercanías de Cabada; y por el centro, la depresión que se configura entre las dos sierras y por la cual se ha abierto el camino de Catemaco a Sotepan.

Al sur limita con el Estado de Oaxaca y el municipio de Jesús Ca rranza, Veracruz; al este con los municipios de Chinameca y Taxis tepec; y al oeste con los municipios de Lerdo de Tejada, Salta Ba rranca, Tlacotalpan, Tesechoacán y Juan Rodríguez Clara, sobresa liendo como límite natural el Río San Juan.

La región objeto de este estudio, se ubica en la zona sur del estado de Veracruz entre los 17° y $15'$ y los $18^{\circ}45'$ de latitud norte y los $94^{\circ}45'$ y $95^{\circ}30'$ de longitud occidental.

3. Relieve

Fisiográficamente, la región está constituida por el macizo volcá nico de las sierras de los Tuxtlas y de San Martín que con sus vertientes abarcan toda la porción nororiental involucrando partes de los municipios de Santiago Tuxtla, San Andrés, Catemaco, Sotepan, Mecayapan y Hueyapan. La altura mayor la alcanza el cerro San Martín con 1 500 m.s.n.m.

4. Hidrografía

Enclavada entre los dos macizos y formando parte de la depresión -

que parece separarlos se encuentra la laguna de Catemaco, también de origen volcánico, con agua dulce, un diámetro de unos 10 kms. y 7 663 has. de superficie; desagua por el Río Grande de Catemaco, y que después de formar el Salto de Eyipantla y regar una amplia porción del municipio de San Andrés, vierte sus aguas en el Río San Juan.

Los principales ríos de la región son: el Río San Juan, sobre el que desaguan el Río Grande Catemaco, el arroyo de Zapoapan y el Hueyapan que vierten sus aguas desde el noroeste, y los Ríos Colorado y de la Trinidad que al sur, cuando se juntan cerca de San Juan Evangelista, forman el río San Juan.

5. Clima

La región se encuentra en la zona intertropical y es clasificada como zona cálida, encontrándose en ella los climas cálido-húmedo con lluvias durante todo el año en la parte alta de la sierra; cálido-húmedo de lluvias en verano con influencia del monzón en la costa y en las laderas de la sierra; y cálido sub-húmedo con lluvias en verano en las faldas de la sierra y en los llanos.

Tiene temperaturas mensuales promedio que fluctúan entre 21° en el mes más frío (enero) y un máximo de 29° en los más cálidos (mayo-septiembre).

Las condiciones de clima y precipitación pluvial de la región hacen posible la obtención de dos cosechas al año sin mayor necesidad de riego en vastas zonas (ciclo del temporal junio-noviembre a abril); al mismo tiempo, crean condiciones favorables para la existencia de aguas subterráneas que se captan por medio de pozos para la atención doméstica; sin embargo, también provocan inundaciones en amplias zonas agrícolas de la llanura y crea problemas de comunicación, sobre todo en las serranías, por el deterioro de caminos.

6. La población y sus características

La región de los Tuxtlas tenía 381 200 habitantes en 1978, desde 5 000 en el menor de los municipios (Soconusco), hasta 102 095 en San Andrés Tuxtla.

La población es principalmente rural* llegando al 63.8% del total; desde el 11.5% y 33.7% en Oluta y Acayucan -predominantemente "urbanos"- hasta el 100% en Soconusco y Soteapan.

Casi el 31% de la población vive en las cabeceras municipales, dos terceras partes de ella entre Acayucan, San Andrés y Catemaco.

La población se asienta en 1 220 localidades con una gran dispersión de pequeños poblados, el 64% de la población vive en 1 203 localidades menores de 2 500 habitantes mientras el 36% vive en sólo 17 centros mayores de 2 500 habitantes.

En 1970, el 83.9% era considerada población rural y habitaba en poblados menores de 15 000 habitantes.

Los índices de crecimiento eran:

de 1930 a 1940.....	1.9%
de 1940 a 1950.....	3.7%
de 1950 a 1960.....	3.7%
de 1960 a 1970.....	2.4%
de 1970 a 1978.....	3.8%

Cabe señalar que el incremento poblacional de 1970 a 1978 se debió más de un 60% a las localidades con menos de 2 500 habitantes lo cual confirma la lenta evolución del estado eminentemente rural de la región.

* Población rural-población menor de 2 500 habitantes

La población de la región de los Tuxtlas, es muy joven, llegando a casi la mitad (48.8%) la población menor de 15 años y a 3.1% la mayor de 65 años, por lo que un 47.1% está en edad productiva. La distribución por sexos es bastante equitativa con una pequeña predominancia del sexo masculino (50.7%).

7: Movimientos migratorios

La inmigración en la región es muy reducida. En 1970 se registraron solo 11 547 residentes en la región y oriundos de otras zonas, cifra que representaba el 4.1% de la población regional. Acayucan y San Juan Evangelista recibieron el mayor número (5.4 y 5.7%, de su población respectivamente), mientras San Andrés, Mecayapan y Soteapan recibían el 1.9 y el 1.6% de la población, respectivamente.

No se conocen datos de la emigración de la región, pero se puede suponer que es relativamente baja. Lo más frecuente es la emigración temporal y en la mayoría de los casos, dentro de la misma región. Es decir, se trata de movimiento intrarregionales que no afectan el crecimiento de la población regional en su conjunto.

Al aparecer las cabeceras municipales son las que principalmente, originan las corrientes de emigración, mientras que el área rural mantuvo relativamente estable, su población.

La emigración ha beneficiado fundamentalmente a las cabeceras de Acayucan, Oluta y Hueyapan, además de la dinámica zona industrial y comercial de servicios localizada en el área Coatzacoalcos-Minatitlán, que atrae mano de obra temporal sobre todo procedentes de Mecayapan y Soteapan en un movimiento pendular (diario o semanal) que puede convertirse en emigración permanente*. Los movimientos

* Informaciones obtenidas en las zonas de producción cañera, afirman que la inmigración temporal de los cortadores de Oaxaca, Chiapas y Puebla, son atraídos por la zafra ya no se produce; estos trabajos los hacen hoy los hijos y parientes de los ejidatarios de esas zonas aledañas. Esta información hace pensar que la región está utilizando todo su potencial laboral en el sector primario, que ya no admite fuerzas foráneas.

pendulares de hoy se facilitan por la buena carretera que une a estos dos municipios con Minatitlán y Coatzacoalcos y por la capacidad de movilización de los transportes.

Como es obvio, la población que emigra de sus comunidades hacia estas ciudades, es eminentemente joven y, en su mayoría, personas sin tierra que son atraídas por las industrias arriba señaladas, por los salarios que son 5, 10 o hasta más veces superiores a los que podrían obtener como jornaleros agrícolas. Las condiciones de trabajo de la mayoría de estos emigrantes "pendulares" que se contratan como mano de obra no especializada, no son muy regulares: contratos de 28 días para que no adquieran derechos como seguro social y sindicalización, eventualidad, etc.

En algunos casos, por especialización o por antigüedad, obtienen base o planta, con lo que su permanencia en la ciudad se hace definitiva.

En las comunidades estudiadas, encontramos muchos casos (sobre todo en las que el régimen de tenencia de la tierra es comunal) en los que los jóvenes salen a las ciudades mientras son solteros y no tienen acceso a la posesión de la tierra, pero en cuanto se convierten en jefes de familia y la comunidad les asigna una parcela, dejan el trabajo de la ciudad aún cuando éste sea económicamente más remunerado.

8. Ocupación y Empleo

El censo de 1970, registró para la región, una población en edad activa de 168 222 personas, equivalentes al 59.3% del total de la población. De ella, los hombres representaban el 50.7% y las mujeres el 49.3%. Este era el potencial laboral de la región en ese año, el cual estaba ocupado en proporción muy baja; en efecto, la población económicamente activa (PEA) era de 71 274 individuos

que apenas conformaba el 25.1% del total de la población - - - (283 718 habitantes). La mayor proporción de población económicamente inactiva (que no desempeña actividad laboral remunerada) correspondía a las mujeres: de 82 969 en edad activa, sólo 9 110 desempeñaba un trabajo remunerado*

El orden de importancia de las ramas de la actividad económica con la proporción de PEA que ocupan, es el siguiente:

1. Agricultura, Silvicultura, caza y pesca.....	69.1%
2. Servicios	7.1%
3. Comercio	6.2%
4. Industria de Transformación	5.9%
5. Construcción	1.9%
6. Transporte	1.7%
7. Gobierno	1.4%
8. Generación y distribución de energía	0.4%
9. Industrias Extractivas	0.2%
10. Industrias del petróleo	0.2%
Insuficientemente especificada	6.0%

Es decir, que los sectores primario y terciario de la economía, absorben más del 80% de la PEA de la región.

Casi la única actividad de la población sin tierra es el trabajo - asalariado en tareas agrícolas y ganaderas en la propia comunidad o en las vecinas. Es decir, estas actividades no suelen ser permanentes ni demandan mucha mano de obra.

* El trabajo doméstico es económicamente activo por su papel en la reproducción y producción de la mano de obra familiar. Sin embargo, para los fines formales y estadísticos que aquí desarrollamos, esta actividad entra en las económicamente inactivas.

Los análisis de la economía regional, demuestran que en la pequeña - propiedad hay una tendencia creciente al desarrollo de la ganadería extensiva en detrimento de la agricultura tradicional, tendencia - que va permeando también a las comunidades ejidales. El reflejo de estas tendencias es una disponibilidad cada vez menor de ocupaciones para la gente no propietaria o sin derechos sobre la tierra, población que sigue creciendo con índices relativamente altos.

9. Características Etnicas.

La población de la región es de origen mestizo en su mayoría; de ella dos municipios -Soteapan y Mecayapan- son preponderantemente indígenas. 64.8% y 56.6% de la población de Soteapan y Mecayapan (que pertenecen a la microregión del PIDER) es de habla indígena, - seguidos del 20% en Sayula, el 18.8% de Hueyapan y sólo el 5.7% de Acayucan.

De las 25 740 personas que habla indígena (9% de la población total), la mayoría es popoluca con 16 751. habitantes, o sea un 65% de población indígena y asentada en un 45% en Sotepan, un 27% en Hueyapan, un 18% en Sayula y un 8.7% en Acayucan.

La segunda habla indígena de importancia en la región es la mexicana o náhuatl que representa el 30% de la población indígena y hablado en el municipio de Mecayapan (74%) y San Andrés Tuxtla (11%). Existen pequeños grupos de esta cultura en todos los otros municipios.

Otras lenguas indígenas en la región por su número no tienen mayor importancia, salvo unas 300 personas de habla zapoteca asentadas - en Acayucan.

10. Características Educativas

La región registró en 1970, una alta tasa de analfabetismo (41.7%).

contra 29.4% del Estado), a la vez un bajo índice de asistencia escolar (sólo el 45% contra el 56% del Estado) y muy baja proporción de población con instrucción primaria o superior (el 11.5% contra el 21% del Estado).

La situación en los municipios indígenas de Soteapan y Mecayapan - registró índices muy por debajo de estos promedios, alcanzando un 75% de analfabetismo, sólo un 20% de asistencia escolar y apenas un 2% con instrucción primaria o superior. En cambio los índices de alfabetismo más altos, así como de instrucción se encontraron en Acayucan y Oluta.

La deserción escolar en la región es muy alta comparada a la del Estado, alcanzando un 87% entre 1° y 6° de primaria. La deserción de primaria a secundaria es también significativa: sólo algo más de la mitad de los egresados de primaria, llegó a la secundaria. De éstos, solo el 12% siguió estudios superiores.

Como es de esperar, la situación educacional de la población rural es más crítica que la de la población urbana. Así mismo, los datos indican un menor desarrollo educacional de las mujeres en comparación a los hombres (del total de la población mayor de 6 años que asistía a la escuela primaria en 1969, el 54.9% era masculino y el 45.1% femenino).

El trabajo de campo realizado en la microregión "Sur de los Tuxtlas" muestra, en lo referente a los aspectos escolares, que las posibles causas del alto índice de deserción y la baja asistencia escolar están relacionadas con:

a) la poca necesidad que atribuye la población rural a la educación. Generalmente el propósito de asistir a la escuela se reduce al interés por aprender a leer y escribir.

- b) La necesidad de mano de obra infantil para las tareas del campo, especialmente en ciertas épocas del año y la falta de coordinación del calendario escolar con estas épocas.
- c) La poca relación que se da entre la instrucción escolar y las actividades rurales.
- d) Los factores culturales que inciden en la diferencia del nivel de instrucción entre hombres y mujeres.
- e) El problema del idioma en el caso de población indígena.
- f) La falta de profesores o la repetida inasistencia de los existentes.
- g) La falta de locales escolares y de equipamiento.
- h) Problemas económicos que impiden la posibilidad del pago de cuotas, útiles escolares, uniformes, etc.
- i) El matrimonio, sobre todo en las poblaciones indígenas donde las personas se casan desde los 12 ó 13 años.

11. Ingresos de la población

La economía regional depende fundamentalmente del sector primario, y más exclusivamente, de la agricultura y ganadería. Estas se convierten generalmente en la única actividad laboral de la mayoría de las comunidades y sobre todo, las comunidades ejidales.

Dichas comunidades padecen la carencia de fuentes de ocupación distintas a la explotación de la tierra, con alternativas muy limitadas como el pequeño comercio de víveres y algunos de transporte.

La división sexual del trabajo deja a cargo de la mujer las tareas del hogar y alguna participación en la siembra, la cosecha y el cuidado de animales caseros -cuando los hay- por lo que se mantiene alejada de la posibilidad de producir por sí misma ingresos monetarios.

Los ingresos provenientes del trabajo agrícola se limitan a lo producido en la propia parcela y de jornales devengados en explotaciones ajenas. La combinación de ambas modalidades es muy frecuente y más representativa cuando las condiciones ambientales solo dan la oportunidad de una cosecha anual, dejando a los productores en una situación de ocio obligado. Pero la principal fuente del trabajo asalariado está en la familia extensa de los ejidatarios, constituida por la familia nuclear del ejidatario más las familias de los hijos que trabajan en la parcela del padre y pueden o no recibir un salario en dinero, pero siempre se hacen acreedores a una participación en el producto y que, cuando la parcela no requiere de su mano de obra, se ocupan como jornaleros en otras parcelas o en las ciudades como peones de albañil. Pero esta última opción, se agudiza por las limitaciones del campo para absorber fuerza de trabajo. Por ejemplo, la expansión ganadera que disminuye considerablemente la oferta de trabajo.

En los ejidos, el ingreso por salario es complemento al ingreso general; suministra a las familias la disponibilidad de dinero para completar la dieta alimenticia diaria y atender otras necesidades inmediatas. En el caso de los jornaleros sin tierra, constituye la única base de subsistencia, pero, en general, el ingreso por salario no conforma un ahorro familiar.

Efectivamente, no existe el ahorro como depósito a plazo fijo o en cuenta corriente, debido a la carencia de excedentes, al poco flujo de dinero monetario y a la tendencia a invertir los pocos excedentes en cerdos, aves de corral o, inclusive, en ganado bovino. Pe

ro estos excedentes no son en sentido estricto, acumulación de capital organizada para obtener alguna ganancia, ni reinversión de utilidades para capitalización, sino reserva para atender, en especie, o en moneda, necesidades urgentes como alguna enfermedad o, para atender compromisos socioculturales vinculados con el ciclo vital de las personas (bautizos, matrimonios, funerales, etc.) y con otras festividades religiosas (el Santo Patrón, la Virgen de Guadalupe, San Isidro Labrador, etc.).

Resulta ilustrativo describir la utilización de la cosecha de maíz obtenida en una parcela ejidal. Esta se distribuye en cuatro porciones desiguales entre sí:

1. Para el consumo familiar, ya que la base alimenticia de la población es el maíz. Esta parte sirve además, para alimentar a la familia extensa, o por lo menos, a parte de ella.
2. Para el consumo de los animales domésticos (cerdos y gallinas) que a su vez, sirven para la dieta familiar para venta.
3. Para semilla de la próxima siembra, ya que no es generalizada la costumbre de comprar semilla mejorada en el mercado.
4. El excedente que constituye el producto comerciable, y se vende en el momento mismo de la cosecha a los intermediarios o a la CONASUPO (que tiene un riguroso control de calidad y que suele pagar menos que los coyotes). Esta parte comerciable no se vende en su totalidad al momento de la cosecha, sino que se va expendiendo gradualmente a la medida de las necesidades. No es raro que la familia agote las reservas de maíz antes de la nueva cosecha y se vea precisada a adquirirla en el mercado al triple o más del precio en que lo vendió. Cuando esto ocurre, la economía familiar entra en desequilibrio y requiere de nuevos ingresos procedentes de salarios eventuales de los varones.

Las condiciones del ingreso familiar son diferentes en las explotaciones que se dedican a cultivos industriales: caña de azúcar, tabaco y café, aunque este último generalmente se cultiva conjuntamente en localidades productoras de maíz.

La diferencia estriba en que la cosecha se vende en su totalidad y de una sola vez, y el campesino debe comprar la totalidad o la mayoría de los productos para su subsistencia; es decir, se incorpora totalmente a la economía monetaria.

Situación similar se presenta en las explotaciones ganaderas, pero no es ella frecuente entre los ejidatarios, aunque la extensión de la ganadería se esté presentando como tendencia que incide sobre el sector ejidal que poco a poco van introduciendo ganado como forma de explotación parcial de la tierra e introduciendo el arriendo de tierras, parcial o total a pequeños propietarios ganaderos. Cabe aclarar que esta forma de arriendo se combina, por lo general, con el trabajo asalariado del ejidatario, con lo cual asegura dos ingresos y se libra de los azares del cultivo.

La tendencia al crecimiento de la ganadería en la región se puede explicar por el hecho de que esta actividad ha creado ya una tecnología regional propia de explotación, que elimina las posibilidades de pérdida, cosa que no ocurre con la agricultura que sigue siendo una actividad azarosa que exige una tecnología costosa y en ocasiones, difícil de aplicar. El crédito privado y oficial igualmente abren cada vez más carteras para fomentar la ganadería a la que consideran una inversión con mayor posibilidad de recuperación.

Los ingresos promedio de los campesinos que cultivan caña, café y tabaco son más altos que los de los productores de maíz y frijol por la mayor productividad de las inversiones y por la necesaria tecnificación que dichos cultivos requieren; por lo demás, el cul-

tivo de maíz y del frijol en tierras de temporal y en las condiciones actuales de explotación produce los más bajos ingresos por unidad de superficie.

Los cálculos que se lograron con la colaboración de ejidatarios - cultivadores de maíz y de frijol demuestran que en la producción - de estos dos artículos el valor comercial de la cosecha obtenida - es igual o un poco superior al valor de los insumos invertidos en ella y, en algunos casos, inferior. Lo cual quiere decir, que el cultivador recupera apenas el valor de su salario, o un pequeño excedente cuando la cosecha supera los costos; segundo, que la tierra es una fuente para ocupar la mano de obra familiar parcialmente; y tercero, que el campesino está entregando un subsidio al vender su cosecha (la parte comerciable de ella) subsidio representado en el bajo jornal que a la postre devenga; o sea, el jornal mínimo local, que fue el que utilizó para calcular los costos de la cosecha, finalmente, el tiempo de labor que demanda el cultivo del maíz es de 18 semanas aproximadamente siempre que se intercale - frijol 3 meses antes de la cosecha del maíz, tiempo de labor que transcurre en un lapso aproximado de 6 meses, y como en la mayor parte de la región -se dan dos cosechas anuales el tiempo laborable total es de aproximadamente 36 semanas, o sea que quedan como tiempo de ocio obligado, otras 18 semanas que el campesino aprovecha para vender su fuerza de trabajo en explotaciones vecinas (generalmente productoras de cultivos comerciales).

En las explotaciones cañeras la población "excedente" también debe soportar un período de desocupación obligada, una vez terminada la zafra. Las informaciones obtenidas afirman que la población "excedente" dependiente directa de los ejidatarios no emigra en busca de trabajo, sino que permanece "ocupada" ayudando al ejidatario y viviendo del producto de la parcela ejidal en caña y parcelas de "reserva" donde cultivan maíz y frijol. Los mayores ingresos que pudiera percibir el cultivador de caña se diluyen debido a estas -

obligaciones familiares.

Cabe preguntarse entonces ¿por qué la mayor proporción de las tierras ejidales se dedica al cultivo del maíz solo o intercalado con otros productos como el frijol y no a productos de rendimiento más alto comprobado? primero, razones climatológicas ya que el tabaco y la caña requieren de un tipo muy determinado de clima para su óptima producción; segunda, la cercanía necesaria de un ingenio azucarero o de instalaciones tabacaleras para facilitar la comercialización del producto; tercero, la expansión de un cultivo como el tabaco depende de la instalación previa de una infraestructura de producción que incluye los "hornos" para el secado y la maduración de la hoja, infraestructura que está en manos de TABAMEX; y, además, de un flujo de crédito ágil y oportuno para la compra de insumos productivos y para pago de jornales que este cultivo demanda en abundancia en algunas de sus etapas. El cultivo del café implica un periodo relativamente largo de crecimiento antes de que los cafetos entren en plena producción, lo cual exige cierta capacidad-económica del campesino para subsistir durante dicho periodo; a veces recurren a la siembra paulatina de pequeñas porciones de la parcela hasta alcanzar una plantación de cierto tamaño. En el trabajo de campo se detectó más bien la tendencia inversa: a falta de crédito o pagos a cuenta de cosecha oportunos y completos, los cafecultores comprometidos en el pago de jornales (sobre todo en la etapa del corte) y con una deficiente recepción del grano por parte de INMECAFE, empiezan a sustituir este cultivo por el tradicional maíz y frijol*. La caña de azúcar, por su parte, está supeitada en parte a la capacidad de beneficio de los ingenios cercanos; a inversiones fuertes en insumos a una red vial que posibilite el transporte oportuno de la caña a las instalaciones del ingenio en condiciones favorables de costos.

* Esta sustitución se acentúa en áreas con plantaciones viejas que por lo mismo, tienen muy baja producción.

De otro lado, la permanencia del maíz como cultivo dominante obedece a razones culturales principalmente: es y ha sido el producto básico de la alimentación campesina y su cultivo ha respondido tradicionalmente a llenar las necesidades de alimentos de la familia y a servir, como ya se ha mencionado, de producto de intercambio para la adquisición de productos y artículos complementarios de la dieta corriente de las familias y para la obtención de otros satisfactores básicos de las necesidades de las familias; es, además, el cultivo de más rápida comercialización en caso de urgencia, puede permanecer un largo periodo almacenado (de 6 a 12 meses según las condiciones de almacenamiento) y finalmente es un cultivo capaz de absorber gran parte de la fuerza de trabajo familiar, llegando en muchos casos a ser capaz de realizar todo el ciclo productivo por sí misma.

Según el censo de 1970, la población económicamente activa de los municipios estudiados se declaró ingresos en ese año, asciende a - 58 734 personas que en conjunto ganaron alrededor de \$ 38 293 331.00 por mes, lo que da un promedio general de \$ 652.00 por persona y - por mes.

Pero la distribución real dista mucho de este promedio (que refleja una definición que establece a la estadística como la ciencia que prueba que si yo tengo un pollo y tú ninguno, cada uno de los dos tenemos medio pollo) y fluctúa entre menos de \$ 200.00, hasta más de \$ 10,000.00 con la más alta proporción de la población - (69.9%) situado en los rangos inferiores a \$ 500.00 mensuales.

La distribución del ingreso en la región acusa la desigualdad característica de la estructura clasista de nuestra sociedad a nivel nacional. En este caso, el 70% de la población dispone del 30% de los ingresos, mientras el 6.6% dispone del 40% de los ingresos. En los rangos medios encontramos que el 24% dispone del 31% de los ingresos.

12. Actividades Económicas

- Tenencia de la tierra

El 60% de la superficie censada en 1970* estaba en poder de ejidos y colonias agrícolas y el 40% correspondía a unidades de pequeña propiedad, modalidad que prevalece en cuatro municipios (San Juan Evangelista 77.1%, Soconusco 60.7%, Oluta 59.5% y Cabada 58.1%) - mientras que en el resto del sistema ejidal y de colonias agrícolas predomina Soteapan y Mecayapan, donde este sistema alcanza el 93.3% y el 91.5%.

Ese año había registrados 310 ejidos y colonias que, según datos de la SARH, agrupaban a 25 457 ejidatarios y colonos; los primeros con un promedio de 14.6 has. por ejidatario; en las colonias agrícolas había un promedio de 27.3 has. por colono. El promedio de extensión por unidad privada era de 60 has., aunque 50 unidades excedían las 500 has., sumando entre ellas casi 53 000 has; se encontraban también 141 minifundios de 1 ha. o menos. Hay una con más de 5 000 has. en San Juan Evangelista.

- Clasificación

Las 617 298 has. de tierras censadas en 1970 representa el 86.5% de la superficie total, de las cuales el 58.9% se dedicaba a terrenos de labor, 19.7% a pastos naturales, 13.1% a bosques; 1.4% eran terrenos incultos productivos y 6.9% no adecuados para actividades agropecuarias.

Se nota también un comportamiento diferente en la clasificación entre terrenos ejidales y de pequeña propiedad. Gran parte de la superficie ejidal se dedica a las tierras de labor (65.8%) mientras

* Censo Agrícola, 1970.

en las unidades de propiedad sólo el 48.59% de los suelos tiene ese uso. En cambio, la dedicación de 35.1% a pastos naturales en las unidades privadas es bastante mayor a la de los ejidos que sólo tienen el 9.4% de sus terrenos con pasto.

Del total de 363 533.5 has. de tierras de labor la mayor parte son de temporal (94.6%), sólo el 3.9% son de jugo o humedad y el 1.4% son de riego (principalmente en los municipios cañeros).

A pesar de clasificarse la mayor parte de las tierras como de temporal, dado el clima de la región se obtienen generalmente dos cosechas al año con poca variación de rendimientos.

Las diferencias de clasificación por tierras de temporal, jugo o humedad, y riego entre ejidos y unidades privadas no son significativas:

	Ejidos	U. Privadas
Temporal	94.5%	95.0%
Jugo o humedad	3.2	3.4
riego	1.3	1.6

- Producción Agrícola

Las tierras de labor se clasifican en: tierras de cultivo anual o ciclo corto; de frutales, plantaciones y agaves; y pastos y praderas cultivadas. Se dividen casi equitativamente entre cultivos de ciclo corto (47.8%) y pastos y praderas cultivadas (49.0%) mientras que las tierras destinadas a frutales, plantaciones y agaves sólo alcanzan un 3.2% del total.

La mayor superficie aprovechada para cultivos anuales se dedica al maíz (55.2%) que es seguido por la caña de azúcar (26.5%) -en ninguno de los 4 municipios de la microregión PIDER se cultiva la ca-

ña- y el frijol (10.5%). En el 7.8% restante se cultivan, en orden de importancia por superficie plantada: arroz, café, chile verde, plátano, naranja, ajonjolí y mango.

Las bodegas CONASUPO de la región tenían capacidad para almacenar sólo el 9% del total de la producción de maíz en 1970.

- Explotación Pecuaria

El tipo de ganado de mayor relevancia en la región es el ganado vacuno con 259 127 cabezas en 1970, de las cuales el ganado fino no alcanza ni a la cuarta parte (22.6%).

Le siguen en importancia numérica la cría de puercos, con 79 516 cabezas, los animales de trabajo, incluyendo vacunos, caballares y mulares suman 38 149 y, los caballos que suman 37 696 cabezas, de los cuales menos del 1% son finos.

La actividad privada incide con el 65% del ganado vacuno total de la región, mientras los ejidos no alcanzan el 24%. El saldo 11%, se encuentra en los poblados.

Según datos aportados por la SARH se observa un incremento importante en la actividad ganadera de la región. El ganado vacuno aumentó en más de 100 000 cabezas o sea un 40% de 1970 a 1976. La mayor actividad se da en Santiago Tuxtla y Cabada, seguidos por San Andrés y San Juan Evangelista. De la microregión PIDER, Cate maco duplicó su existencia de ganado en ese periodo mientras que Soteapan bajó su inventario.

- Tecnología

El uso del tractor en la región es muy escaso en 1970; sólo habían

336 tractores que cubrían menos del 10% de las tierras de cultivo, comparado a más del 16% que se trabajaban con tractor en el estado.

Obviamente en unidades de propiedad privada la cobertura con tractor es mayor (20%) que en los ejidos (5.5%). Por otra parte, dos terceras partes de los arados en la región todavía eran de madera y a pesar de zonas ganaderas importantes, sólo había 30 segadoras-mecánicas, 16 picadoras de forraje y no se encontraban empacadoras.

La región en general, se encuentra por debajo del promedio estatal, tanto en el uso de semilla híbrida de maíz como en otros insumos - (fertilizantes, insectividas, fungicidas y herbicidas).

En el primer caso, sólo el 4.4% del maíz sembrado era híbrido, mientras que esta relación en el estado era de 8.6%. Este tipo de semilla, a pesar de dar un rendimiento bastante mayor, no es fácilmente aceptado por la población, por otros problemas que representa - (es más fácilmente atacado por el gorgojo -plaga de bodega- y la producción resultante de dicha semilla no puede sembrarse nuevamente porque hay degeneración genética; por lo mismo hay que comprarla nueva semilla).

En la ganadería se practica la rotación de potreros por lo que ocupa más de la mitad de tierras de cultivo a praderas y pastos cultivados. Por dicha práctica, los ganaderos privados, en muchas ocasiones, alquilan tierras a varios ejidos. Los índices de agostadero son bajísimos: en pastos cultivados hay un promedio de 1.4 - cabezas de ganado en una ha.; y en pastos cultivados y naturales - el índice de agostadero disminuye a 0.9, es decir, la región padece una irracional práctica de ganadería extensiva que, además, está provocando transtornos ecológicos por el desmonte de selvas y bosques antes pródigos en la región.

- Actividad Industrial

La región tiene poca importancia en la actividad industrial del estado de Veracruz. Solamente el 6.3% de la PEA de la región trabaja en el sector industrial v.s el 13% en el estado.

La región representa un aporte importante al estado en Tabasco (50% del total en el estado) y extracción y beneficio de minerales no metálicos -arena sílica- (30% del estado).

Las actividades industriales y artesanales son casi inexistentes en las localidades rurales de la región; la importancia de la actividad secundaria en las zonas rurales no implica que en ellas existan industrias, sino el hecho de que recurran a ellas viajando de su comunidad, al plantel.

13. Organización y Participación Social

Las principales formas organizativas bajo las cuales se realiza la participación de las comunidades en las obras de beneficio social o de tipo productivo son las siguientes:

a) La organización ejidal.- Circunscrita a los problemas de la tierra y vinculada a la organización política. Según la Ley de Crédito Rural, es el ejido el único sujeto de crédito por lo que toda gestión que un grupo de ejidatarios realice para obtener financiamiento de la banca oficial, deberá realizarse a través de la asamblea ejidal y sus autoridades.

Las observaciones derivadas del trabajo de campo muestran que aun cuando la organización ejidal es prescrita desde los aparatos políticos-jurídicos del estado a nivel nacional, su forma de ejecución práctica depende de las condiciones sociopolíticas de cada ejido. Por ejemplo, en las comunidades indígenas de Soteapan y Mecayapan

donde la diferenciación social no es tan aguda por la eficiencia - de su régimen comunal de tenencia de la tierra, la organización - ejidal tiende a ser más democrática y participativa como una mayor legitimación social de las autoridades (por supuesto esta situa - ción varía de acuerdo a las comunidades de los municipios citados - anteriormente según el grado de diferenciación social y a su con - tacto que tenga con el exterior -comerciantes, instituciones de gobierno, etc.- donde a mayor contacto con el exterior, es menor - la participación social en el funcionamiento del ejido). En cam - bio, en las comunidades con una clara estratificación interna de los ejidatarios*, (generada en muchos casos por una apropiación di - ferenciada de extensiones de tierra y al uso de los excedentes que el productor no puede cultivar para agostaderos destinados a la ga - nadería; o bien a la diferenciación de la calidad de la tierra de un ejido que permite a algunos realizar ciertos cultivos que otros no pueden desarrollar; en algunos ejidos de inmigrantes de otras - regiones, la diferenciación social se origina desde el nacimiento - del ejido por la cantidad diferenciada de capital con la que los - productores llegan al nuevo ejido; se detectó también cierto bene - ficio, expresado en la estratificación interna de los ejidos, que reciben individuos vinculados a los intereses de elementos exter - nos como comerciantes, instituciones del gobierno, empresas priva - das, etc.) la participación social en el funcionamiento del ejido es menor y, generalmente, las autoridades ejidales surgen de los - grupos de mayor poder económico y político. Hipotéticamente, po - demos afirmar que, en los ejidos donde predomina el cultivo de la caña de azúcar, (de los municipios de Cabada y Hueyapan) la parti - cipación social en el funcionamiento del ejido es baja debido a la profunda participación del estado en el financiamiento, control, de - terminación de labores culturales, comercialización y programación

* Las causas de la estratificación social en un ejido son muy variadas y comple - jas; aquí sólo mencionamos la detectadas en el trabajo de campo circunscrito a los municipios de Sotepan, Mecayapan, Catemaco y Pajapan.

del cultivo a través de FINASA y la CNIA que dejan al productor sin capacidad de decisión en todo lo referente a su parcela.

b) La ayuda familiar.- Representada en el aporte de mano de obra para tareas agrícolas y ganaderas, pero constreñida al estrecho marco del parentesco cercano. Esta forma de organización se acentúa en los cultivos tradicionales -maíz y frijol- cuando el destino de la producción es en su mayoría para la subsistencia y las labores culturales son tan limitadas que se pueden realizar con la mano de obra familiar sin requerir fuerza de trabajo asalariada. El pago se realiza en especie (un porcentaje de la producción se regún: las necesidades particulares; o al estar soltero o casado; o al ser primogénito, etc.).

Este tipo de organización no se presenta donde predominan cultivos como el tabaco, la caña o el café que requieren para la mayoría de sus labores culturales de mucha mano de obra por lo que se recurre a los asalariados, principalmente en temporadas específicas (zafra, corte de café, etc.).

c) La participación comunal solidaria se realiza de manera espontánea y se traduce primeramente en actividades de gestión para obtención de servicios y, en segundo lugar, en aportes en dinero o mano de obra para la construcción y el mantenimiento de las obras que esos servicios demandan.

Esta forma de organización, solo se presenta cuando la obra a realizar responde a una necesidad manifiesta y generalizada que afecta a la totalidad de la población (escuela, agua potable, energía eléctrica, camino, tienda, clínica de salud, etc.).

d) Asociaciones de padres de familia.- Casi podría decirse que -institucionalizadas y restringidas a la educación en el poblado, pero principalmente a lo que concierne con instalaciones, equipo, mo

biliario y cumplimiento de maestros.

e) El tequio.- Institución tradicional que se convierte o suele convertirse en compulsivo de las autoridades para realizar ciertos trabajos públicos sin erogaciones del erario público.

f) Asociaciones religiosas.- Que regulan y norman la participación de los habitantes en las actividades religiosas (festividades del Santo Patrón, visita de autoridades religiosas, construcción de templos, etc.). En la región, además de la religión católica que es la predominante, existen varias sectas o grupos de la religión protestante.

Las cooperativas como forma de asociación para fines económicos-sociales es prácticamente desconocida en la región excepto contados casos.

Además de la organización ejidal existe en la región la adherencia a organizaciones especializadas federales o estatales, vinculadas directamente a la producción y a los asuntos gremiales respectivos: azucareros, ganaderos y cafeticultores.

Finalmente, encontramos dentro del ejido, grupos que bajo diferentes denominaciones jurídicas -sociedades de solidaridad, unidades agrícolas de productores, etc.- realizan actividades económicas que requieren como ya se dijo, de la aprobación de la Asamblea ejidal para obtener crédito. Para la tramitación de proyectos productivos del PIDER (unidades ganaderas, unidades de riego, agroindustrias, fomento apícola, etc.) los interesados se deben conformar como sujetos de crédito a través de la Asamblea ejidal. Salvo muy contadas excepciones en las que los socios de un proyecto trabajan de manera colectiva, en la gran mayoría de los proyectos, los socios trabajan de manera individual asociándose únicamente pa-

ra la tramitación de los créditos y para obras que en el proyecto son de beneficio común (baños, garrapaticidas, galeras, bodegas, pozos, tractores, etc.). La manera en que funcionan estos tipos de organizaciones es: 1) tramitación común del financiamiento; 2) reparto individual de la parte que a cada uno le corresponda del crédito común (de acuerdo al volumen que cada uno pueda o esté dispuesto a producir); 3) utilización individual del financiamiento invertido en la producción; 4) pago individual de la parte de capital e intereses que a cada quien le corresponda; y 5) pago en común a la fuente de financiamiento. A pesar de las complicaciones inherentes a esta forma de organización en la asignación de recursos y en los pagos, los productores la eligen o bien, por la inexistencia de experiencias colectivas propias o cercanas, o bien, por el rechazo al trabajo colectivo provocado por experiencias negativas propias o cercanas.

Podemos afirmar que en la región, unas de las características de la organización para la participación, es que es espontánea y temporal, con duración equivalente al tiempo invertido en la instalación del servicio, cuya necesidad estimuló su formación, o es, en cierto modo compulsiva y conformada al arbitrio de las autoridades o los gestores (técnicos y promotores de las dependencias encargadas de operar el servicio), sin cubrir pasos previos de promoción y capacitación*. Por esta razón, frecuentemente el esfuerzo comunitario resulta superior a las obras y a la prestación de los servicios demandados. La falta de organización y la consecuente falta de preparación para la participación, en particular de los aspectos administrativos de la misma, conduce a la indeterminación de las responsabilidades y a su posible dilución, al debilitamiento del espíritu de cooperación y a la dependencia técnica, administrativa y organizativa de los "beneficiarios" con respecto a

* Sobre este punto, central en nuestro trabajo, ahondaremos posteriormente.

las personas que programan y conducen las actividades a realizar.

Sin tener datos precisos, se puede afirmar por las observaciones de campo, que la participación de las municipalidades, como entes político-administrativo en las obras, servicios y actividades que la comunidad promueve y ejecuta, no es muy significativa.

Por las observaciones de campo, concluimos en el grado de participación de la comunidad en la determinación y priorización de necesidades, en la adopción de proyectos y en la evaluación de los mismos es mínimo, y en la mayoría de los casos, nulo. Esto es originado por el autoritarismo y verticalidad institucional de las dependencias encargadas de llevar a cabo programas en los que la comunidad permanece marginada del proceso que va de la programación a la operación y seguimiento de las obras; por lo mismo, se agudiza la debilidad de los mecanismos de participación comunitaria que, en muchos casos, tiende a revertir y fortalecer la participación al interior de sus asuntos locales, dejando ante los agentes externos una actitud escéptica y algo indiferente.

Sin embargo, la presencia permanente y obligatoria de la organización ejidal y las asociaciones de padres de familia, la tradición y la práctica constante del tequio como forma de servicio a la comunidad y la frecuencia de formación de asociaciones para llevar a cabo actividades y obras que involucran a la totalidad o a parte de la comunidad, así como la cantidad de obras realizadas (independientemente del actual estado físico de las mismas y de la irregularidad o deficiencia de los servicios) permiten asumir que las comunidades están en la disponibilidad de participar, como generalmente lo hacen, en proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios. Esta disponibilidad se observó en nuestro trabajo de campo, principalmente en lo referente a escuelas, caminos, casas de salud, agua potable y electrificación.

las personas que programan y conducen las actividades a realizar.

Sin tener datos precisos, se puede afirmar por las observaciones de campo, que la participación de las municipalidades, como entes político-administrativo en las obras, servicios y actividades que la comunidad promueve y ejecuta, no es muy significativa.

Por las observaciones de campo, concluimos en el grado de participación de la comunidad en la determinación y priorización de necesidades, en la adopción de proyectos y en la evaluación de los mismos es mínimo, y en la mayoría de los casos, nulo. Esto es originado por el autoritarismo y verticalidad institucional de las dependencias encargadas de llevar a cabo programas en los que la comunidad permanece marginada del proceso que va de la programación a la operación y seguimiento de las obras; por lo mismo, se agudiza la debilidad de los mecanismos de participación comunitaria que, en muchos casos, tiende a revertir y fortalecer la participación al interior de sus asuntos locales, dejando ante los agentes externos una actitud escéptica y algo indiferente.

Sin embargo, la presencia permanente y obligatoria de la organización ejidal y las asociaciones de padres de familia, la tradición y la práctica constante del tequio como forma de servicio a la comunidad y la frecuencia de formación de asociaciones para llevar a cabo actividades y obras que involucran a la totalidad o a parte de la comunidad, así como la cantidad de obras realizadas (independientemente del actual estado físico de las mismas y de la irregularidad o deficiencia de los servicios) permiten asumir que las comunidades están en la disponibilidad de participar, como generalmente lo hacen, en proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios. Esta disponibilidad se observó en nuestro trabajo de campo, principalmente en lo referente a escuelas, caminos, casas de salud, agua potable y electrificación.

la altísima proporción gastada en la administración; una alta proporción de población de extracción, cultura y habla indígenas muestra, comparativamente con los estándares de población campesina mestiza, índices inferiores de desarrollo económico y social. Los dos municipios donde esta población es su mayoría -Soteapan y Mecayapan- están dentro de la microregión PIDER.

La región ha absorbido y mantenido dentro de sus propios límites, hasta el momento, la totalidad o la casi totalidad de su crecimiento demográfico, con la característica de una cierta estabilidad de la población rural, que dispone de válvulas de seguridad en los desplazamientos campesinos intraregionales de corto alcance en tiempo y espacio, todavía de carácter pendular hacia el foco de mayor atracción del Istmo de Tehuantepec: el área urbano-industrial de Coatzacoalcos-Minatitlán y su corredor aledaño, que se extiende precisamente a la zona Acayucan- los Tuxtlas.

En Catemaco a pesar de que la producción agrícola tiene buenos rendimientos y posibilidades de diversificación (maíz, frijol, tabaco, café, caña de azúcar, frutales, etc.) existe la tendencia a la ganaderización extensiva, que como ya vimos, se da a nivel regional.

La pesca que también podría efectuarse a mayor escala por los grandes cuerpos de agua que posee (y que aún no se encuentran contaminados por la inexistencia de industrias y zonas petroleras), sólo se efectúa de manera individual y con recursos sumamente precarios; tampoco se llevan a cabo siembras de especies para cría y engorde de productos que tienen demanda en el mercado regional. El Departamento de Pesca está realizando algunos experimentos de este tipo pero aún no se generaliza esta práctica en la zona.

En Mecayapan y Soteapan, como ya se ha mencionado, predomina la población indígena -náhuatl y populuca respectivamente- con marcadas

diferencias culturales a pesar de su cercanía, pero con condiciones materiales de existencia similares: 1) el uso del suelo para los cultivos tradicionales -maíz y frijol- con rendimientos notablemente decrecientes y destinados en su gran mayoría para la auto-subsistencia familiar; 2) escasa y deficiente infraestructura y servicios, especialmente en los referentes a salud, vivienda y educación, insuficientes para cubrir los mínimos de bienestar requeridos por la población; 3) el uso, en muchos casos, de un sistema comunal de tenencia de la tierra que arraiga en sus poblados a los habitantes, pues todos tienen derecho a un pedazo de tierra que varía en extensión de acuerdo a las posibilidades reales que tengan de hacerlas producir ("a cada quien, la tierra que pueda trabajar"), por lo mismo, las emigraciones que se presentan son pendulares, y terminan cuando el individuo establece su familia y la comunidad le asigna su parcela; 4) este sistema comunal no implica la realización de procesos productivos en forma colectiva, ya que en todos los casos observados, cada productor trabaja por su cuenta, aunque existen trabajos colectivos llevados a cabo mediante "faenas" para la construcción de obras de beneficio general; 5) en algunas comunidades de estos municipios, detectamos la "compra-venta de mujeres" mediante la cual, un hombre puede tener de una a 5 ó 6 mujeres de acuerdo a sus posibilidades económicas lo que le dá mayor prestigio social y, posiblemente, mayores posibilidades de tener hijos varones que a los 14 ó 15 años se podrán casar y tener una parcela; 6) a pesar de que detectamos diferenciaciones sociales generadas por el contacto diferenciado de individuos locales con agentes externos (políticos, autoridades municipales, comerciantes, empleados de dependencias públicas, etc.) no observamos una estratificación social claramente diferenciada por el acceso preferencial a la tierra o a los insumos, ya que la comunidad tiende a establecer mecanismos que impiden a un individuo acumular excedentes productivos (mayordomías, límite al acceso a la tierra, nombramiento de autoridades locales de manera democrática, realización de reuniones comunales aunque no sean convocadas por las dependencias

del gobierno, etc.; 7) en las comunidades más cercanas a los centros urbanos regionales y con mayor proporción de población mestiza, el impacto de la ganaderización extensiva (que obliga a los grupos sociales en ventaja política a acaparar el mayor número de has. posible), la designación priísta y caciquil de autoridades, la injerencia determinante de intermediarios y acaparadores comerciales, la acción preferencial de bancos y dependencias gubernamentales hacia grupos bien determinados que se benefician de dichas acciones- y, en fin, el acceso diferenciado a la tierra, a los insumos, al comercio y al poder político, hacen que exista una marcada estratificación social con una lógica económica diferente a la existente en las comunidades propiamente indígenas; 8) en toda la zona se practica la tumba, roza y quema para preparar terrenos al cultivo o para establecer praderas, lo que se ha traducido en trastornos del sistema ecológico que con el paso de los años se va manifestando con mayor claridad en las variaciones climáticas que están afectando directamente los ciclos anuales de los cultivos; 9) en toda esta zona indígena, ante la ausencia total de CONASUPO y parcial del INMECAFE, la totalidad del producto comerciable de los campesinos -maíz, frijol, café y ganado- es comprado a muy bajos precios por los "coyotes" regionales que sobre todo en épocas de cosecha invaden los ejidos para saquear a los impotentes productores que necesitan dinero en efectivo para sus gastos familiares; y 10) la permanencia de factores socioculturales propios de los indígenas - (lenguaje, vestido, fiestas, organización comunal, etc.) en parte se explican por la incomunicación de los poblados provocada por el mal estado o la ausencia de caminos que permitan la entrada definitiva de agentes externos como dependencias del gobierno, comercios, etc. (sólo los intermediarios transitan "milagrosamente" dichos caminos) y en parte al arraigo y orgullo por sus costumbres étnicas, fortalecidas por el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) - que tiene influencia en la zona.

En el trabajo de campo, notamos en los municipios de Catemaco

cayapan y Soteapan una enorme inmovilidad política de los campesinos. El PRI acapara el control total y canaliza a través de sus órganos especializados formales o informales (CNC, CCI, Presidentes y Agentes municipales, comisariados ejidales, CNPI, SRA, etc.) las demandas campesinas para solucionarlas, aplazarlas, rechazarlas o simplemente "archivarlas" sin encontrar hasta ahora una oposición real. Los conflictos de candidaturas en tiempos electorales no pasaban de ser "intrapri" y se realizaron algunas movilizaciones para apoyar a uno u otro candidato pero del mismo PRI.

Pajapan el cuarto municipio que integra la microregión PIDER "Surde los Tuxtlas". difiere del resto de los municipios por la construcción del puerto industrial "Laguna del Ostión", proyecto federal que está provocando una transformación radical en la zona. Pajapan tiene cuatro comunidades con rango de población PIDER, tiene 3 ejidos, 202 ejidatarios con 6 800-00-00 has y a partir de la Resolución Presidencial que afecta a las tierras ejidales que entran en el radio de acción del proyecto, se ha iniciado una constante -movilización autónoma de los comuneros que demandan principalmente: 1) reubicación de sus ejidos en tierras de igual o mejor calidad de las que tenían; 2) pago de indemnización según el número de has. y del capital invertido en las tierras afectadas; 3) formación de un sindicato de obreros para evitar que personas de fuera ocupen puestos en la construcción del puerto que puedan ocupar personas de la misma zona -trabajo como mano de obra no especializada y capacitación técnica a los hijos de los ejidatarios-..

Para el cumplimiento de dichas demandas, los ejidatarios han acudido a los periódicos regionales y nacionales, han secuestrado equipo, camiones y choferes de las constructoras privadas, han realizado mítines en la capital del estado y han presionado constantemente a las autoridades agrarias estatales y federales y han conseguido, por lo menos parcialmente, el logro de sus dos primeras demandas, la tercera se mantiene como el punto de principal conflicto pues-

las compañías constructoras quieren libertad total para seleccionar y reclutar la mano de obra que requieren. A toda esta movilización se han sumado grupos y partidos políticos, siendo el PSUM el que mayor acogida ha tenido en la población al grado de disputar los cargos y nombramientos de autoridades locales al PRI.

Ante esta descomposición de la estructura agraria tradicional, de cambios en el uso del suelo, de inestabilidad política y de incertidumbre por el futuro del municipio*, las dependencias del gobierno no avocadas al desarrollo rural (PIDER, SARH, FORESTAL, SRA, CONAFRUT, etc.) han preferido dejar a que la situación se defina para actuar en el municipio.

* Se prevee que si se termina el proyecto Laguna del Ostión, para el año 2 000 habrá 400 000 habitantes y la zona se conurbará con Coatzacoalcos; la población se ocupará predominantemente a la industria y se fraccionarán los terrenos ahora agrícolas y ganaderos para establecer colonias urbanas. Actualmente el proyecto está casi parado por la situación financiera del país.

IV. EL PIDER EN EL SUR DE LOS TUXTLAS

El capítulo que a continuación se desarrollará, tiene como objetivo, analizar los resultados que ha logrado el PIDER en la región que, en el capítulo anterior ha sido descrita. En análisis se fundamenta en la congruencia e incongruencia entre los objetivos programáticos del PIDER (véase capítulo II), y sus efectos en la realidad donde este incide. Se realizó una revisión-exhaustiva del destino de la inversión PIDER, su localización y el estado actual de las obras. Se detectaron diferentes tipos de problemas y, en base a la estrategia implementada por el programa, se descubrieron las disfuncionalidades más relevantes que presentó la acción del PIDER durante diez años de permanencia en la región Sur de los Tuxtlas.

El análisis del impacto PIDER en la zona de trabajo seleccionada no se intentó realizar desde la perspectiva del funcionalismo - que caracteriza las evaluaciones "técnicas" que medirían dicho impacto desde los parámetros eficientistas en términos de aumento de empleos, aumento del ingreso per-cápita, aumento de la producción global, etc., sino en el problema central de esta tesis: la participación campesina en el programa, que por su naturaleza, refleja el papel de esa participación bajo el modelo de desarrollo impulsado por la política rural del estado mexicano.

Según los postulados del PIDER, revisados en el capítulo II, la participación campesina debe jugar un papel central en el desarrollo del programa pero ¿cómo se ha tratado de implementar dicha participación? y ¿qué se entiende por participación campesina?, es lo que trataremos de analizar en este capítulo. Se tratará también de determinar los factores que promueven y que limitan la participación campesina y, finalmente, se buscará definir las condiciones favorables para que un programa de este tipo dé respuesta efectiva a las demandas que los campesinos han ido for-

mulando, a fin de integrar un marco coherente para el desarrollo de una política rural que permita al país salir de la actual crisis en la que se halla sumergido.

En primer lugar, se hará el análisis de la inversión PIDER 1973-1983, de la naturaleza de los principales problemas detectados y la caracterización general de los tres tipos de proyectos que realiza y el estado actual de las obras.

1. Programas que desarrolla: El PIDER desarrolla tres tipos de proyectos, a saber:

- Productivos: buscan establecer la base económica de la comunidad rural, evitar los subsidios al consumo y la emigración a centros urbanos. En todos estos proyectos el PIDER absorbe parte del costo total, que fluctúa entre el 10% y el 20%, y el resto es completado con créditos refinancionarios y de avío, así como con aportaciones de los mismos campesinos.
- De apoyo a la producción: los de mayor relevancia son la construcción de caminos rurales, los servicios de asistencia técnica a los productores, la electrificación y la comercialización.
- De beneficio social: de éstos, destacan los de agua potable, aulas, clínicas, tiendas rurales y albergues.

Aún cuando los lineamientos del PIDER establecen que la orientación de la inversión deberá canalizarse 70% a obras productivas, 20% a los de apoyo y el 10% a las sociales, los requerimientos de infraestructura regional han obligado a modificar el criterio anterior: el 52% de la inversión PIDER global de 1973 a 1983 (que asciende a \$ 131 784 014) se ha cana

lizado a obras de apoyo y el 20% a obras de beneficio social.

2. Localización: Los proyectos PIDER "Sur de los Tuxtlas", se han establecido en 4 municipios que integran la microregión: Catemaco, Mecayapan, Soteapan y Pajapan.

Los municipios que han recibido mayor inversión son respectivamente: Mecayapan con el 34%, Catemaco el 30%, Soteapan el 23% y Pajapan el 13%.

3. Estado actual de las obras: De las 213 obras programadas, entre 1973 y 1983, 4 se han cancelado, 7 están sin construir 18 están en proceso, 2 están inconclusas, 21 inconclusas sin operar, 108 terminadas operando, 5 operando deficientemente y 13 en estado no especificado. Es decir, el 46.5% de las obras se encuentra sin operar, el 2.3% opera deficientemente, el 6.2% en estado no especificado y sólo el 45% de las obras están terminadas y operando.
4. Análisis de la naturaleza de los problemas: Para precisar aún más el estado actual de las obras que no operan correctamente, se requiere de una clasificación que ordene e integre la gran variedad de razones por las cuales las obras no cumplen con los objetivos asignados.

Consideramos que la "naturaleza de los problemas" que observan los proyectos, pueden dividirse en los siguientes:

- Problema de naturaleza institucional-administrativa: los problemas incluidos en este rubro, abarcan una amplia gama de posibilidades entre las que resulta de especial relevancia la falta de compromiso formal por parte de las dependencias ejecutoras para terminar y entregar las obras. De la misma naturaleza son los siguientes:

- Falta de personal especializado para operar obras (sobre todo de tipo industrial, pero también en obras hidráulicas).
- Incapacidad o informalidad de las instituciones para entregar los materiales para las obras.
- Falta de coordinación interinstitucional para atender los requerimientos de los proyectos.
- Incapacidad de algunas dependencias para elaborar los expedientes técnicos correctamente para determinar la viabilidad financiera, técnica y social de proyectos, que se inician y al poco tiempo resultan inoperables.
- Deficiente y a veces deformada la calidad de la información sobre el estado de las obras. Hay, por ejemplo, inventarios y relaciones con obras que en realidad no existen en las comunidades.
- Escaso o nulo mantenimiento a obras que lo requieren periódicamente.
- Problemas de naturaleza crediticia: se refieren exclusivamente a los proyectos productivos. Los principales problemas de esta naturaleza son:
 - . La lentitud de los trámites para otorgar el crédito. Muchas veces, los proyectos mueren antes de operar, dejando instalaciones terminadas y trabajo de los socios voluntario o pagado, que no culmina por la falta de crédito.
 - . Indefinición para determinar la fuente de financiamien-

(PIDER, banca oficial, banca privada, aportación de los socios).

- . Falta de requerimientos técnicos o legales necesarios para otorgar los créditos.
- . Indefinición para determinar la forma legal-organizativa para constituir a los productores como sujetos de crédito.
- . Carteras vencidas del ejido que impiden la posibilidad, a grupos del mismo, de recibir nuevos créditos.

- Problemas de naturaleza técnica: Se refieren principalmente a la ausencia total o relativa de las dependencias encargadas de dicha acción para la capacitación, implementación, mantenimiento y crecimiento de los proyectos.
- Problemas de naturaleza social: Son aquéllos que se derivan principalmente de conflictos sociales internos de las comunidades, que se manifiestan en la operación de las obras PIDER.

Estos problemas generalmente obstaculizan la organización de los productores y son generados por conflictos en la tenencia de la tierra, por la explotación ilegal de terrenos ejidales, por desacuerdo de los socios en la forma de repartir los beneficios del proyecto, por la falta de apoyo de las autoridades locales, por la atención preferencial y selectiva de los técnicos de las dependencias, por la inconformidad en la forma de participación de las labores cuando es desigual y por la falta de conocimiento de los socios acerca del funcionamiento operativo de los proyectos.

- Problemas por insuficiencia del proyecto: Se refieren a la incapacidad de las dependencias ejecutoras para dar a las obras, las ampliaciones que surgen como necesidad por el aumento de la demanda.

5. Resultado del análisis de las relaciones de obras e inventarios de las inversiones PIDER en el sur de los tuxtlas: De la observación de campo en más del 70% de las comunidades con obras PIDER y de entrevistas con técnicos y jefes de programa de diversas dependencias ejecutoras, es el siguiente a nivel global (posteriormente se hará el mismo análisis por tipo de proyecto):

De las 223 obras existentes en la microregión, 121 operan "normalmente" (lo que no en todos los casos implica que funcionen correctamente en función del proceso global de operación; simplemente se refiere el término "normalmente" al hecho de que la inversión y la obra funcionan brindando beneficios concretos), o sea el 54,26% de las obras; 58 obras que integran el 26% del total, padecen problemas de naturaleza institucional-administrativa; el 2.69% que corresponde a 6 obras del total, no operan por falta de crédito; 16 obras que conforman el 7.17% del total tienen problemas vitales por la ausencia de asesoría técnica, (cabe recordar que los problemas de naturaleza crediticia y técnica, sólo corresponden a los problemas de tipo productivo. Aquí señalamos el porcentaje en relación al total de obras); en cuanto a problemas de naturaleza social, son sólo 10 obras que integran el 7.62% del total; finalmente, las obras que ahora resultan insuficientes son 12, que forman el 5.38% del total.

6. Caracterización general de los proyectos productivos: Los proyectos productivos de la microregión, están conformados por programas internos en el Sector Primario y Secundario. Al

primero, lo forman obras de desarrollo agrícola, pecuario y de pesca, y al segundo, industrias rurales y talleres de carpintería, y costura.

De 1973 a 1982, se han autorizado 95.1 millones de pesos para la construcción de 109 obras, concentrando el sector primario el mayor volúmen. El subsector agrícola, concentra el 58.4% de dicha inversión, el subsector pecuario el 27.7%, el subsector pesca, sólo el 1.2%. Los talleres de carpintería junto con las industrias rurales concentran el 12.7% de la inversión autorizada en dicho período.

Las obras productivas, se han localizado en los 4 municipios de la microregión PIDER; no obstante Catemaco ha absorbido el 42.5% de la inversión total, Mecayapan el 30.4%, Soteapan el 23.8% y Pajapan el 3.3%.

-Estado actual de las obras

De las 109 obras de tipo productivo, construídas en la microregión "Sur de los Tuxtlas", 48 (el 44.03%) operan "normalmente"; 31 (el 28.44%) tienen problemas de carácter institucional-administrativo; 6 (el 5.50%) padecen problemas originados por falta de crédito; 16 (el 14.67%) no operan por falta de asesoría técnica; 7 (6.42%) no operan por problemas de tipo social y solo 1 (el 0.91%) es insuficiente.

Las dependencias que han intervenido directamente en la ejecución de estos proyectos son: SARH, BANCRUGO, FIRA, CONAFRUT, INMECAFE, SRA, SRIA DE PESCA y la CCDIIT. Excepto esta última, las demás dependencias han desarrollado las obras a través de sus delegaciones o representaciones en el estado de Veracruz.

En la construcción y operación de los proyectos productivos, la participación de las dependencias públicas, ha sido, en términos generales poco activa; prueba de ello es que además de que menos de la mitad de las obras se encuentran sin terminar u operando deficientemente, éstas no tienen ni perspectivas de terminarse (para las primeras) ni programas de asistencia operacional (para las segundas).

A continuación, se hará el análisis por subprogramas para conocer con mayor detalle los conceptos y problemas vertidos anteriormente:

Subprograma de riego: En la microregión "Sur de los Tuxtles" al igual que a nivel nacional, la inversión más importante del PIDER se ha canalizado a la construcción de obras de riego.

Las 20 obras de riego, suman en conjunto \$ 32 586 082, que representa el 47.29% de la inversión productiva.

Resulta sumamente extraño que en una región donde, por la extraordinaria precipitación pluvial media anual, se obtienen dos cosechas de maíz al año y donde además existe una topografía sumamente accidentada por las serranías del San Martín, se promuevan con un monto extraordinario de inversión obras para una infraestructura de riego que ha mostrado los siguientes resultados:

- . De las 20 obras de riego, sólo encontramos 3 funcionando (El Naranjo, Minzapan y Amaloya) pues el resto carecía de asesoría técnica, de equipo de bombeo, de condiciones topográficas favorables, o incluso, de energía eléctrica para poner a funcionar la obra.

- . En la mayoría de las comunidades, los campesinos afirman no haber solicitado agua para riego sino para la ganadería, pero la SARH llevó a cabo un plan global de riego en la región, financiado por Banco Mundial, que debía abarcar el mayor número de comunidades posible (aunque no hubiera electricidad, aunque el terreno no permitiera el riego y aunque los campesinos no lo solicitaran).
- . Bajo el supuesto de que las unidades de riego se realizaran para diversificar la producción, sustituyendo los cultivos tradicionales por cultivos rentables y comerciales que generen rendimientos capaces de cubrir las necesidades familiares y que además, permita una producción de excedentes para la reinversión productiva, se buscó que los campesinos "dejen en el olvido la producción de autosubsistencia". Sin embargo, las unidades de riego que funcionan, aprovechan muy ineficientemente su potencial productivo, cultivando el maíz con rendimientos muy poco superiores al rendimiento de temporal. La insistencia de los técnicos para diversificar los cultivos no ha tenido eco en los campesinos, salvo en el ejido El Naranjo donde algunos, de manera individual, han sembrado hortalizas con excelentes resultados.
- . En los tres casos mencionados donde funcionan los pozos, la concentración de beneficios ha acentuado la polarización entre los mismos ejidatarios, pues las ministraciones no sólo de inversión PIDER, sino también las de crédito y asesoría técnica, se han canalizado exclusivamente a los grupos que forman las unidades de riego.
- . En cinco ejidos (San Pedrito, Mirador, Saltillo, Amama-

loya -pozo II-, El Rubí y Tatahuicapan), los campesinos solicitaron canalizar el agua de los pozos de riego para la construcción de abrevaderos para el fomento ganadero pues tanto productores, como el banco, prefieren la ganadería por la mayor seguridad de recuperación que tiene sobre la agricultura, sujeta a lo que el tiempo disponga y, sobre todo, por lo accidentado del terreno en el que el agua se encharca. En San Pedrito un campesino decía: "Nosotros le dijimos al ingeniero de la SARH que aquí no servía el terreno para el riego, que lo que queríamos era un pozo para abrevaderos y para el agua potable, pero él, necio dijo que los pozos eran para regar y así, perforaron el pozo que ahí está, sin equipo, sin luz, sin nadie que quiera regar, y nosotros aquí estamos, sin agua para los animales, ni para nosotros".

- . El período que transcurre entre la iniciación de las obras de riego y su operación es muy largo (2.7 años en los que han operado), pues no se programan conjuntamente las obras de riego con las acciones complementarias, que ellas requieren (electrificación, créditos refaccionarios y de avío, zonas de riego y canales, regularización de la tenencia y organización campesina, extensión agrícola, etc.).
- . La baja participación activa de las dependencias ejecutoras (SARH, BANRURAL y SRA) en la consolidación de los proyectos de riego se manifiesta al observar que las obras que se encuentran sin operar llevan más de dos años de encontrarse en éstas condiciones (en perjuicio de la obra física realizada) sin que dichas entidades hayan ofrecido programas de asistencia operacional o de apoyo para terminar las obras inconclusas.

. La mayoría de los ejidos que aceptaron la obra, cumplieron con los compromisos fijados ante las instituciones (aportando materiales y mano de obra), no obstante, a últimas fechas han dejado de participar en las gestiones, por el desinterés generado por la tardanza en la terminación de las obras y por considerar que las obras terminadas no están realmente concluidas o bien, les hace falta algún material o insumo (bomba, motor, etc.) que permitan operar dichos proyectos.

. Uno de los principales factores que determinó la ineficiencia del subprograma PIDER de riego, fue la ausencia de estudios socioeconómicos previos que contemplaran la certeza de que existieran las condiciones favorables para la operación de las obras (mantos acuíferos capaces de explotarse racionalmente, terrenos propicios para el regadío, interés de los posibles beneficiarios, organización y capacitación para el trabajo etc.).

. Otros factores son: el incumplimiento de las compañías constructoras en el tiempo y en las especificaciones requeridas, la dificultad de construir canales de riego en terrenos poco propicios para ese fin, la falta de créditos que han dejado muchas obras a medio terminar y la falta de motivación de los campesinos quienes ven las obras ajenas a ellos y a sus propias necesidades, como algo impuesto por el gobierno. Algunos campesinos afirmaron haber aceptado la construcción de la obra, por la insistencia de los ingenieros "pues temíamos que si no los dejábamos hacer los pozos, ya no nos atenderían para los otros problemas que tenemos y que sólo el gobierno nos puede ayudar".

-Subprograma de Fomento Ganadero.

También destacan, entre las obras de tipo productivo realizadas por el PIDER en el Sur de los Tuxtlas, las unidades ganaderas que absorben el 31.89% de la inversión productiva.

Es decir, el PIDER ha tendido a acentuar el proceso de ganaderización regional vinculado íntimamente a factores de demanda interna y la situación de las clases medias.

Los efectos ecológicos de la creciente producción ganadera han sido tan traumáticos como las consecuencias sociales. "Se calcula que entre 1950 y 1970 la zona forestal del trópico mexicano fue reducida en un 50% para ceder el paso, principalmente, a pastizales para el ganado. Los campesinos--con frecuencia el instrumento para chapear los bosques tropicales-- fueron expulsados de la tierra en que se habían establecido". (Redclift, 1981, P. 12).

Continuemos analizando el proceso de ganaderización que se desarrolla en la región tropical para enmarcar más ampliamente la lógica de las unidades ganaderas del PIDER.

Los fondos gubernamentales han sido empleados para extender la cría de ganado a través del fideicomiso FIRA y del programa PIDER con préstamos a corto plazo y cerca del 60% de los préstamos de capital, han ayudado más a financiar la compra del ganado, que se desarrolla de manera extensiva, que a impulsar el crecimiento de la producción ganadera a través de mejores instalaciones como establos o medidas para mejorar la higiene animal. En el trópico, la cría de ganado es una actividad especulativa que provee ganancias fáciles a bajo costo, que acumula grandes porciones de tierra y que utiliza a su antojo los recursos naturales.

Sin embargo, la productividad es tan baja, que representa un serio

impedimento a la realización de otros objetivos de desarrollo. "La batalla entre la producción de grano y de ganado, en la cual vencerían a todas luces los rancheros, ha acelerado los costos salariales al cambiar el uso de la tierra para siembra, a tierra para la producción animal. La burguesía urbana presiona a los rancheros para que intensifiquen la producción de modo que esto pueda influir en la decisión gubernamental de no renovar las medidas de inafectabilidad en las tierras ganaderas". (Redclift, 1981, p. 13).

De esta manera, el PIDER impulsa a través de sus inversiones de fomento ganadero, una tendencia generada fundamentalmente por la burguesía agraria (para acaparar tierras) y la introduce en el seno de aparato productivo ejidal reestructurándolo y creando o fortaleciendo los conflictos sociales al interior de éste.

En el trabajo de campo, se realizaron las siguientes observaciones en torno a las unidades ganaderas del PIDER:

.La inversión inicial y la complementada vía crédito, es altísima en relación a los empleos permanentes que proporcionan. (Para crear un empleo permanente se requiere una inversión aproximada de un millón de pesos). Además, se producen desajustes entre el número de trabajadores reales que requieren, lo cual provoca dificultades, para la organización interna a la hora de la distribución de los excedentes...cuando los hay.

.La intención del programa de convertir a los campesinos agricultores en ganaderos, se ha topado contra la oposición de los mismos campesinos a este tipo de imposiciones.

.Se han agudizado conflictos sociales a raíz de la propiedad pre existente de ganado. Este conflicto se origina porque normalmente, el ganado de los ejidos está concentrado en pocas manos antes de la inversión PIDER y la mayoría de los campesinos no lo posee.

En estas circunstancias, si la unidad ganadera favorece a los poseedores de ganado, se acentúa la polarización interna y provoca la resistencia de la mayoría; si por el contrario, beneficia a los no propietarios, los ganaderos presionan por aprovechar las obras en su beneficio, llegando a destruir los cercos para utilizar las praderas de la unidad PIDER.

A todo esto, hay que agregar los obstáculos inherentes a la naturaleza institucional del PIDER caracterizada por el rompimiento del proceso global de desarrollo en fases desarticuladas llevadas a cabo por dependencias disímboles que a veces, entran en contradicción entre sí.

De las 22 unidades ganaderas realizadas con inversión PIDER, sólo encontramos 3 funcionando correctamente (La Victoria, Minzapan y Coxcoapan) que operan más por la experiencia previa de los ganaderos y por su propia solidez interna como grupos, que por factores externos de promoción y asesoría del PIDER.

Los principales problemas provocados por la naturaleza institucional son:

-Tardanza por parte de las fuentes de financiamiento para otorgar los créditos correspondientes a la compra del ganado. Existen unidades ganaderas con toda la infraestructura productiva terminada (cercos, praderas, galeras, baños garrapaticidas, básculas, corrales de manejo, etc.), que carecen de ganado. Con esto, las obras realizadas por el PIDER y los campesinos se deterioran con el tiempo y por la falta de uso además de que los beneficiarios que estaban dispuestos a participar en la unidad, pierden el interés. En el ejido Dos Amates, después de más de dos años de haber terminado las obras, llegó el crédito para el ganado, pero para ese entonces, ya no había ningún socio que quisiera integrarse al grupo.

-La asesoría técnica, administrativa y organizativa, fundamentales para el adiestramiento de los campesinos como ganaderos, y que deberían brindar la SARH, el BANRURAL y la SRA, sobre todo el primer año de operación de la obra, ha sido completamente nula lo que ha permitido y ocasionado que una mayoría de los beneficiarios hayan dejado de participar y cumplir las tareas asignadas para consolidar los proyectos.

La unidad ganadera de San Pedrito, ha servido para alimentar con sus praderas el ganado de particulares de las comunidades vecinas; los ejidatarios de San Pedrito siguen chapeando y reparando cercos cada año, esperando que llegue el ganado propio que les prometió el PIDER.

-Diversas obras fueron programadas para operar con una magnitud de masiado grande respecto a la capacitación y conocimiento que de la ganadería tienen los beneficiarios, quienes, por lo mismo, se ven perjudicados al manejar volúmenes de crédito incontrolables por ellos. Los campesinos de diversas unidades ganaderas no quisieron seguir trabajando con el banco por considerar que éste no les ha proporcionado ni la asistencia técnica, ni los materiales e insumos adecuados y declararon haber recibido ganado de mala calidad, que no rinde ni en términos físicos ni económicos. En otro caso, (Ejido Benito Juárez), detectamos un fraude al ejido por parte del Presidente de la unidad ganadera en contubernio con el representante del Banco SOMEX que disponían del ganado a su antojo, comprando y vendiendo como querían, sin dar cuentas al grupo ni al ejido. En múltiples ocasiones, encontramos grupos que no tenían ninguna idea sobre lo que habría que pagar al banco, cuándo, con qué interés, cuándo había que vender y cuánto, qué comprar, qué calidad de ganado.

Subprograma de rehabilitación de cafetales

El INMECAFE es una dependencia ejecutora que en la microregión PIDER "Sur de los Tuxtlas", absorbe el 10.66% de la inversión productiva, habiendo destinado el 5.07% a la construcción de un beneficio de café en el municipio de Catemaco y el 5.59% al programa de rehabilitación de cafetales.

Este programa, destinado a beneficiar al cultivo comercial más importante de la región, (junto con la caña de azúcar y el tabaco), se caracteriza por tratar de rehabilitar en tres años la densidad de la población (de cafetos) hasta homogeneizarla a 1 600 unidades "normales" por hectárea. Las labores se jerarquizan como se señala a continuación: a) reposición de fallas físicas, b) sustitución de cafetos viejos, c) control de maleza, d) aplicación de agroquímicos, e) recepas, f) podas y g) regulación de sombra.

El productor y su familia, son los ejecutores directos de los trabajos devengando una compensación por jornal que va del 80 al 90% del salario mínimo en la zona, con lo cual, del costo autorizado por hectárea, más del 60% es ingreso directo al cafeticultor.

De las 31 comunidades que cuentan con el cultivo del café en la microregión (21 del municipio de Catemaco y 10 de Soteapan), el INMECAFE está trabajando en 12 de ellas con excelentes resultados, según constatamos en el trabajo de campo. Los campesinos consideran adecuada y suficiente la asesoría técnica y la comercialización del producto, que si no hay obstrucción de los caminos por mal tiempo, se hace de manera puntual; el pago que reciben por su producto, es superior al que pagan los intermediarios y sólo detectamos la inquietud generalizada acerca del sistema de pagos por la venta del café, pues al momento de la entrega, reciben un anticipo y a los 3 meses deberían recibir el "alcance" que es el complemen-

to del precio que se fija de acuerdo a los precios en el mercado internacional. Generalmente dicho alcance no llega a los 3 meses sino a los 5 ó 6 meses, además de que dudan que en el "alcance", el INMECAFE pague lo que realmente corresponde a los campesinos. Un ejidatario de Benito Juárez decía: "El INMECAFE desapareció a los coyotes y se convirtió en el coyote mayor; acapara toda la producción, nos jinetea el dinero en el alcance y sabe Dios, si nos lo pagan completo porque ¿Cómo vamos a saber cuánto nos deben pagar?".

Sin embargo, en lo que respecta al Programa de Rehabilitación de Cafetales, la opinión generalizada es positiva. Consideramos que el éxito de este subprograma del PIDER estriba en los siguientes factores:

- Establecimiento por parte de la dependencia ejecutora, de un plan claro, específico y viable con objetivos a corto y mediano plazo y una estrategia efectiva, capaz de ser llevada a cabo por los campesinos.

- Control de todo el proceso de desarrollo para la operación del programa por parte de la dependencia ejecutora. Es decir, cuenta con los recursos financieros para suministrarlos en el momento adecuado sin depender de los trámites burocráticos del BANRURAL con lo que no tiene retrasos en la entrega de fertilizantes, plaguicidas, jornales, etc. Así mismo, cuenta con el personal técnico propio y bien adiestrado en las labores que debe realizar, por lo que no depende de la SARH para proporcionar puntualmente la asesoría que requieren los beneficiarios. Dicho personal además tiene sus tareas sumamente especificadas, así como su zona de trabajo, no limitándose al aspecto técnico, sino motivado también para realizar trabajo de divulgación, promoción del programa y organización campesina, por lo que tampoco depende de la SRA para tal propósito.

- Un factor importante para su éxito, ha sido la alta participación

campesina para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los productores ante la institución. Esta participación ha sido relevante porque el programa les ofrece, a corto plazo, ingresos inmediatos a través del pago de jornales por tarea realizada y, a largo plazo, un extraordinario incremento de sus rendimientos productivos a través del establecimiento de cafetos nuevos. Además, el cumplimiento de los técnicos en la asesoría puntual y la entrega a tiempo de los recursos, ha motivado también, la respuesta positiva de los beneficiarios.

-Por último, consideramos que además de los factores de eficiencia institucional señalados anteriormente, el Programa de Rehabilitación de Cafetales, ha logrado dar respuesta positiva a las comunidades rurales donde ha incidido en el Sur de los Tuxtlas porque es un programa que no introduce modalidades productivas diferentes a las que ya realizaban los campesinos sino que, simplemente, refuerzan la capacidad productiva de un cultivo que ya desarrollaban los campesinos. No es como los subprogramas de riego, de fomento bovino, de desarrollo furtícola o apícola, en los que se introducen al ejido cultivos y actividades productivas que prácticamente, son desconocidas y para las cuales, los campesinos tienen que desarrollar aptitudes y habilidades productivo-organizativas también desconocidas. En cambio, para el Programa de Rehabilitación de Cafetales, los campesinos no tienen que implementar formas "novedosas" de organización para el trabajo, sino que, con las mismas que han desarrollado durante años, se les brinda apoyo técnico y financiero que no implica deudas sobre una producción impuesta, sino sobre la misma producción realizada antes de la llegada del PIDER.

Prueba de la eficacia de este subprograma del PIDER, fundamentada en los factores antes expuestos, es que las 12 obras que se han autorizado se han terminado y actualmente operan con buenos resultados.

Subprograma de Habilitación de Tierras al Cultivo

Este programa dependiente de la SARH, absorbe el 2.96% de las inversiones productivas PIDER con el que se han realizado 2 de las 3 habilitaciones autorizadas con los siguientes problemas:

-Se han iniciado las obras físicas sin haber definido qué hacer con las tierras habilitadas. Esto es más grave en el caso de los desmontes, porque se ha destruido la protección natural del recurso suelo, muchas veces sin opción clara de utilización.

-Esto último, ha generado acciones contradictorias entre dependencias del mismo PIDER. Por ejemplo, en un ejido del municipio de Mecayapan, llegó el técnico de la SARH, promoviendo el desmonte para introducir el cultivo del maíz; a través de un crédito BANRURAL se contrató la maquinaria para realizar el desmonte, se consiguió el crédito para semilla y fertilizante y cuando ya se iba a sembrar, llegaron los técnicos de la Forestal (también dependencia ejecutora del PIDER) y multaron a los ejidatarios por desmontar sin permiso y se canceló el crédito. Los campesinos, sin saber a quien hacerle caso, optaron por incorporar las tierras habilitadas, para la actividad ganadera, estableciendo potreros que, finalmente, resultaron muy costosos.

-Gran parte de las labores, se han realizado con maquinaria pesada, por parte de empresas contraristas, eliminando la posibilidad de utilización de mano de obra local y pequeña maquinaria de los ejidatarios, que en ocasiones, ha demostrado ser más productiva que la pesada.

Subprograma de Fomento Apícola

Este subprograma PIDER que se propone establecer apiarios controla

dos por los ejidos para la producción de miel, ha absorbido el 1.67% de la inversión productiva del PIDER con el que ha establecido a través de la SARH, 24 apiarios de los cuales sólo 7 funcionan (La Victoria, Minzapan, Pajapan, San Fernando, Huazuntlán, Mecayapan y El Naranjo). En los 7 casos, es una sola persona la que se beneficia de dicha inversión, pues la asesoría técnica que debía beneficiar a todo el grupo de cada apiario, se centró en una sola persona, por lo que el resto se salieron o "porque tenían miedo a los piquetes de las abejas" o porque la actividad se hallaba tan centralizada, que no recibían ningún beneficio extra por ser socios. En los otros 17 casos, se establecieron los apiarios sin personal campesino que supiera qué hacer con ellos por lo que ahí están las cajas pudriéndose sin uso alguno.

Por otro lado, la SARH no parece haberle dado importancia a este programa, pues desde 1980, año que corrió al único técnico apícola de la región, no hay personal con el que se puedan reestablecer los apiarios, por lo que seguramente, dicha inversión se perderá improproductivamente.

Subprograma de Desarrollo Frutícola

Para estos proyectos, se han autorizado en términos relativos, pequeños volúmenes de inversión en diversas obras; es decir, representan proyectos de bajo costo promedio que se distribuyen en los 4 municipios (aunque en Catemaco y Soteapan se localizan en mayor cantidad) y en total absorben el 2.01% de la inversión productiva-PIDER en la región.

La dependencia ejecutora de este programa es CONAFRUT, que aún cuando brinde una asesoría técnica adecuada, presenta un problema que, en la mayoría de los casos, invalida los posibles beneficios que podría tener como creador de fuentes de trabajo y mayores ingresos para los campesinos: la falta de sistemas y mecanismos de comercia

lización.

CONAFRUT organiza a los interesados, los apoya en las labores de - desmonte, preparación de suelos, cercado, trazo, apertura de cepas, siembra o trasplante, poda y fertilización pero cuando los árboles están ya en producción, nadie sabe qué hacer con el producto. Generalmente, la familia consume lo que puede consumir y el resto se pudre pues la comercialización individual resulta muy costosa y nadie los orienta para venderla colectivamente.

Además de este problema, al que consideramos el fundamental de este programa, existen otros que provocan, generalmente, pérdidas totales por siniestros ocasionados por habitantes de la comunidad - que por su sistema de tumba, roza y quema, han arrasado con el fuego, los huertos por no hacer guardarrayas que protejan las plantaciones. El otro tipo de siniestros, es provocado por la falta de cercados, por lo que el ganado pasa sobre los árboles recién plantados.

En general, al igual que con las obras de riego, las ganaderas y las apícolas, se observa una despreocupación por parte de los campesinos por hacer funcionar correctamente los proyectos, impuestos y desatendidos por las mismas dependencias ejecutoras.

Subprograma de Plantas de Hielo

Las plantas de hielo establecidas por el BANRURAL en Sontecomapan y Tatahuicapan, que absorben el 2.29% de la inversión productiva PIDER han sido un rotundo fracaso. La de Sontecomapan funciona deficientemente con 4 empleados y una producción insignificante. La de Tatahuicapan nunca funcionó por deficiencias técnicas durante - el período de construcción y ahora difícilmente podrá salvarse la inversión, pues la obra se halla sumamente deteriorada, y su rehabilitación es muy difícil de realizar por el aumento sustancial de

los costos.

Subprogramas Productivos del INI

La inversión productiva del PIDER canalizada a través del INI, ha sido muy reducida (0.14%) y destinada a obras de fomento artesanal, fomento porcícola y fomento avícola; ninguno de estos tres tipos de obra funciona y en realidad la acción del INI que ha tenido impacto en la región, se ha enfocado a obras de beneficio social, como veremos posteriormente.

Subprograma de Fomento Pesquero

Llevado a cabo por el Departamento de Pesca, con una inversión autorizada de 1.2 millones de pesos para 3 obras en el municipio de Catemaco que se han promovido y ejecutado activamente por parte de los técnicos que han logrado motivar a los beneficiarios con una actividad que no les es desconocida. En Catemaco, por su gran laguna y zonas costeras, los habitantes están familiarizados con la actividad pesquera. No así las comunidades de Soteapan, Mecayapan y Pajapan donde han tratado de promover la creación de estanques rústicos para cría de mojarra, sin respuesta favorable por parte de las comunidades.

7. Caracterización General de los Proyectos de Apoyo a la Producción.

Los proyectos de apoyo están formados por obras de electrificación caminos rurales y almacenes o bodegas.

De 1973 a 1983 se ha invertido \$ 33 378 355 que integran el 28% de la inversión PIDER total en la microregión; cabe destacar que son las obras de mayor costo entre los 3 tipos de obras PIDER. Los caminos rurales han absorbido el 68.99%, la electrificación el 28.11%

y los almacenes o bodegas rurales el 2.88%.

La participación de los municipios que integran la microregión PIDER-"Sur de los Tuxtlas" ha sido de la siguiente manera: Mecayapan el 43%, Pajapan el 28%, Sotepan el 17% y Catemaco el 12%.

Estado Actual de las Obras

De las 38 obras de apoyo a la producción, 25 (el 65.78%) operan con problemas de naturaleza institucional-administrativa y 2 (el 5.26%) ya son insuficientes.

Las dependencias ejecutoras que se han avocado a la construcción de estas obras han sido la SAHOP, la CFE y el INI.

Para estas obras, cabe destacar la importancia de la mano de obra voluntaria que, en la mayoría de los casos, han aportado las comunidades beneficiadas. A continuación se hacen algunas observaciones a nivel de cada subprograma.

Subprograma de Caminos Rurales

Este tipo de obras tiende a beneficiar proporcionalmente a los miembros de cada comunidad en función de sus relaciones e intercambio con el exterior; es así como los comerciantes de los poblados y los que penetran desde afuera son los primeros beneficiados, en segundo lugar, se benefician los campesinos que tienen mayores excedentes para el mercado y compran más insumos y, por último, los grupos que dependen de la autosubsistencia.

Sin embargo, el programa es importante como pre-requisito para otras inversiones, en la medida en que la mayoría del resto de los programas impulsado por las otras dependencias, exigen la existencia previa del camino para la introducción de sus obras y servi -

cios en la comunidad y que objetivamente sin ellos se cuestiona la presencia de un programa de desarrollo rural integral.

La mayor parte de la inversión se ha destinado al municipio de Mecayapan y Soteapan en segundo lugar. De las 20 obras programadas, 13 se encuentran terminadas y operando, 1 terminada y operando de eficientemente, 4 en proceso 1 cancelada y la última en estado no es pecificado. La dependencia ejecutora que ha realizado las obras es la SOP (1970-1976), luego SAHOP (1976-1982) y ahora SCT (1982). Además del retardo en la construcción de las obras, es importante señalar la gran inconstancia en las labores de conservación de cam inos ya constru idos, por lo que muchas inversiones se pierden o se deterioran considerablemente. La participación de las comunidades ha sido factor importante para la construcción de caminos aportando los jornales y el material requerido.

Subprograma de Electrificación

Estos proyectos fueron realizados entre 1973 y 1982 con una inversión autorizada de \$ 10 509 600 para 17 comunidades beneficiadas a través de la CFE que ha actuado como dependencia ejecutora de mane ra sumamente eficiente pues, en promedio, cada obra ha tardado menos de un año en operarse desde su autorización, y han logrado integrar la participación de los habitantes para la construcción de las obras sin mayores problemas. El principal problema que pre senta el proyecto, aparte de las variaciones constantes de voltaje, es el acceso diferenciado del servicio a los miembros de la comuni dad ya que, aunque los sistemas de electrificación introducidos son capaces de abastecer al 100% de las familias, el promedio de ac ceso al servicio es de 60 a 80% de las familias pues el resto care ce de los recursos económicos para pagar la instalación y el con trato además de que, a veces, los recibos de consumo llegan muy elevados.

Subprograma de Tiendas y Almacenes Rurales

Para estas obras, solo se han canalizado \$ 1 079 255 que integran el 2.88% de la inversión PIDER de apoyo a la producción. De las 7 tiendas rurales, establecidas por la desaparecida CCDIIT (Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec), todas están terminadas pero sin operar pues el PIDER no las atendió como debía haberlo hecho al desaparecer la Comisión ya mencionada en 1976.

El que ahora, las tiendas y almacenes rurales se encuentran desatendidos por parte de los campesinos y del PIDER, no sólo se debe a la falta de una entidad pública directamente responsabilizada de la operación y mantenimiento de las obras, sino también a la falta de créditos suficientes para la compra de productos básicos y al inadecuado e insuficiente abasto que tienen estas pequeñas tiendas por parte de IMPECSA o de la CONASUPO.

A continuación, se analizarán dos subprogramas del PIDER que consideramos centrales para el desarrollo de esta tesis, ya que con ellos, el PIDER ha buscado integrar al modelo de desarrollo rural del estado mexicano, a los campesinos desde el punto de vista del desarrollo tecnológico del país y de la organización a través de la cual PIDER pretende generar la participación campesina: el subprograma de Extensión Agrícola de la SARH y el Subprograma de Organización Campesina de la SRA.

Subprograma de Extensión Agropecuaria

Esta actividad que ha recibido una cuantiosa inversión del PIDER y que está a cargo de la SARH, debería asegurar la viabilidad técnica y administrativa de los proyectos productivos del PIDER, fundamentalmente los de riego, fomento ganadero, fomento apícola y asesoría técnica a los productores agrícolas de temporal.

Como hemos visto anteriormente, este programa no ha cumplido satisfactoriamente sus metas, por lo que gran parte de los proyectos productivos que han logrado operar lo hacen deficientemente y muchos han sido abandonados por los mismos productores a causa de la ausencia o ineficiencia de asesoría técnica.

Esto último, se origina en la verticalidad y autoritarismo del mismo PIDER al excluir al campesinado de las fases de selección, programación e implementación de los proyectos; sin embargo, podría esperarse que al excluir dicha participación campesina, el aparato burocrático estatal, cubriera completamente por su cuenta, todas las fases que requiere la operación de los proyectos, entre las que resaltan por su importancia la capacitación y asesoría técnica a los productores. Pero esto no es así, el programa ha tratado de introducir modalidades y métodos de producción desconocidos para los campesinos de la región, sin haber dotado a los mismos de los conocimientos y el apoyo técnico que requieren. En esto, precisamente, ha residido en gran parte el fracaso operativo de los proyectos productivos del PIDER, que no ha generado en sus aparatos o dependencias ejecutoras la dinámica que se requiere para el logro de sus objetivos. El caso de la SARH y la SRA, son tal vez, los más representativos de la disfuncionalidad entre fines asignados y dinámica desarrollada para implementarlos. No se trata de afirmar que el fracaso de la mayoría de los proyectos productivos del PIDER se deban a la falta de asesoría técnica exclusivamente, o a la falta de organización campesina; a lo largo de esta tesis, pretendemos demostrar que dicho fracaso está originado en la esencia del modelo general de desarrollo rural que ha implementado el estado mexicano desde 1940. Pero resulta de vital importancia, detectar cómo ese mismo modelo, padece contradicciones internas y vicios burocráticos que, como acabamos de mencionar, se expresan con mucha claridad en los subprogramas de extensión agrícola de la SARH y el de organización campesina de la SRA.

El primero de ellos presenta en la microregión Sur de los Tuxtlas, las siguientes características:

-No existen proyectos concretos de las actividades a cumplir por cada extensionista; no existen proyectos específicos de la asistencia técnica a otorgar en cada localidad que describa las metas a alcanzar, las acciones a cumplir, los cultivos o especies que se atenderán, las técnicas que se promoverán, los contactos institucionales que van a desarrollar, etc. Esta ausencia de proyectos, impide conocer sus avances y evaluar sus resultados.

Simplemente se sobreentiende que los técnicos deberán asesorar a los beneficiarios de los proyectos productivos que se implementen y esto se hace sobre la marcha.

-El extensionista no dispone de paquetes tecnológicos aptos para los proyectos que maneja, por lo que su acción se basa en la intuición, la espontaneidad, la improvisación y la habilidad propia de cada extensionista para responder a los requerimientos técnicos de cada proyecto. Es decir, el subprograma se basa para su realización en el voluntarismo de cada extensionista.

Dicha ausencia de paquetes tecnológicos adaptados a las condiciones particulares de la región, se explica en parte, por la ausencia de investigación agrícola inserta en la agricultura campesina y, más en general, por el atraso de la investigación agropecuaria nacional orientada hacia la realidad actual de la agricultura campesina.

-El origen urbano de la mayoría de los extensionistas, así como su arraigo en las ciudades de Acayucan, Catemaco, Chinameca y Minatitlán principalmente, y las dificultades administrativas para su desplazamiento hacia las comunidades (transporte, viáticos, etc.), transforma la asistencia en un conjunto de visitas extemporáneas,

esporádicas, dispersas y breves que impide al técnico conocer a los miembros de la comunidad y sus problemas. Como consecuencia no cuentan, en la mayoría de los casos, con la confianza de los campesinos que generalmente, se quejan de la informalidad, la superficialidad y la ineptitud de los extensionistas.

-El extensionista aparece desvinculado de otras instituciones (PRONASE, FERTIMEX, CONASUPO, BANRURAL, SRA, etc.) e incluso de unidades de la propia SARH (sanidad, riego, conservación, trabajo social, etc.) lo cual le resta posibilidades de implementar con recursos y apoyo técnico, financiero y organizativo, las soluciones a los problemas que enfrenta.

-Finalmente, la motivación que impulsa a los extensionistas es, salvo en rarísimas excepciones, tan limitada que se convierten lo que en términos peyorativos podríamos llamar un "burócrata rural" que se caracteriza por tratar de mantenerse en la dependencia que lo contrató, realizando el mínimo esfuerzo que para ello tenga que hacer. Para ellos salir al campo es casi un castigo que hay que sufrir para obtener la añorada quincena. Los campesinos son meros objetos de su acción, inferiores a él e incapaces de desarrollar automáticamente los programas que él promueve. La mayor parte de su tiempo la pasan en la oficina elaborando reportes de visitas a comunidades que no realizan. Nos tocó observar comunidades que ni siquiera conocían al técnico que tenían asignado y otras donde nada más conocían su camioneta. Donde sí recibían las visitas "sociales" del técnico, comentaban que sólo llegaba una o dos horas para tomarse unas cervezas y regañar a los productores de los proyectos por no realizar las labores que había dejado apuntadas o por no haberlo ido a buscar a las oficinas.

No existe la iniciativa propia de los extensionistas para organizar a los productores en sujetos de crédito ("eso le corresponde al promotor de la SRA"), ni para movilizarse y agilizar los trámi-

tes del crédito ("eso le toca al técnico del BANRURAL") y mucho menos para convivir e integrarse con las comunidades en que trabaja ("nos asignan tantas que no nos da tiempo").

En resumen, la extensión agrícola, que desde su concepción central se fundamenta en una imposición de proyectos y técnicas que desconocen el parecer, los conocimientos y las destrezas de los campesinos, es ineficiente por la improvisación, la espontaneidad, la dispersión, la desvinculación y la eventualidad de su acción, llevada a cabo por personal de origen urbano, que muchas veces desconoce la realidad del campo, que no aspiran a más que asegurar su cheque quincenal y mantener su empleo poniendo, para este fin, a los campesinos a su servicio, más que ponerse él al servicio de los campesinos como originalmente lo planteó el PIDER.

-Subprograma de Organización Campesina

Este subprograma del PIDER que ha sido de la responsabilidad de la SRA enfrenta problemas muy semejantes al de extensión agrícola.

Las funciones que asignan a cada uno de sus promotores son muy amplias y se concretan el aspecto formal de la organización campesina sin siquiera enunciar la necesidad de la organización productiva, por lo que los proyectos de este tipo padecen la ausencia de una acción estatal orientada a este aspecto, básico para una eficiente operación de las obras.

Los aspectos que deben cubrir los promotores agrarios además de los jurídicos de regularización de la tenencia de la tierra son elaboración de un estudio socioeconómico de la comunidad, tener completas las carpetas básicas y el Reglamento Interno de los ejidos, elaborar el reglamento de las unidades de producción del PIDER con sistemas administrativos y contables, realizar las Asambleas anuales de Balance y Programación de los ejidos y levantar

el Acta de Aceptación de las obras PIDER por parte de los campesinos.

Resulta incomprensible que la organización campesina y su participación en los programas que promueve el PIDER, que son reconocidos como aspectos centrales para la eficiencia de los proyectos, sean tratados a través de mecanismos tan formales y tan superficiales - como los arriba mencionados.

El PIDER, al realizar su autoevaluación de 1979, menciona en sus documentos finales: "Es esta participación, (la de los campesinos) implicando la reorganización del funcionamiento social y económico de la comunidad de acuerdo a orientaciones autónomas de la misma, - la condición fundamental para permitir la realización de las demás líneas estratégicas del Programa, tanto para lograr el carácter integral del PIDER como para mejorar sus posibilidades de descentralización en un marco de innovación, flexibilidad y adaptabilidad - simultáneamente con una elevada eficiencia en las inversiones. De hecho, la ausencia de tal participación constituye el límite más grave al impacto del PIDER (...) se señala por parte, que la participación de los beneficiarios podría en sí misma, resolver en lo fundamental distintos problemas particulares destacados en las evaluaciones: la utilización más racional de los recursos, la compatibilidad con los calendarios de actividades locales, la solución a diversas rigideces en la elaboración y ejecución de los proyectos, la viabilidad de actividades en virtud de su adecuada complementación, el desarrollo de la asistencia técnica, etc." (Seminario de Autoevaluación del PIDER, 1979, P. 58).

En dicho documento se manifiesta una forma que consideran capaz de generar dicha participación que, como veremos, sujeta la participación campesina al autoritarismo e ineficiencia de los agentes burocráticos del estado. Dice así: "Para producir esta interacción - entre el estado y los campesinos es necesaria la participación con

el personal de campo que trabaja y PIDER, pero éste debe ser capacitado en forma masiva y permanente en torno a los objetivos, estrategias, restricciones y procedimientos de PIDER para evitar que distorsionen sus orientaciones y provoquen falsas expectativas y frustraciones" (op. cit. P. 61).

Así pues, es responsabilidad de todos los técnicos y promotores del PIDER, y en particular de los promotores agrarios de la SRA el generar la tan mentada "participación campesina", que en la realidad se limita a que los interesados en alguna obra levanten la mano y firmen el acta de aceptación de la obra para que posteriormente, los técnicos que hemos caracterizado como "burócratas rurales", les digan, las pocas veces que los visiten, qué tienen que hacer para que se hagan las obras...y lo hagan.

En ningún caso, durante nuestro trabajo de campo, hubo algún grupo organizado para operar las obras con apoyo de la SRA que ni siquiera cumplía con sus funciones formales antes señaladas, restringiendo su acción a la elaboración, firmado y sellado de documentos intrascendentes para la operación de las obras PIDER. Como la mayoría de las obras que funcionan, lo hacen de manera individual y no colectiva, los productores se organizan por su cuenta para obtener algún provecho de la obra. Sin embargo, dichas formas organizativas, en la mayoría de los casos, eran espontáneas, dispersas, elementales, frágiles e incoherentes ya que sólo se establecen para no abandonar totalmente las obras. Como ya se ha mencionado, muchas otras obras han sido abandonadas por los campesinos ante la falta de atención y de recursos por parte de las dependencias ejecutoras.

Si las formas organizativas que espontáneamente establecen los productores son tan frágiles en las obras del PIDER, es porque dichas obras son impuestas y desconocidas (en su proceso productivo global) para los campesinos por lo que depende de la habilidad y de

conocimientos técnicos individuales que algunos tengan para sacar algún provecho de ellas. El abandono de las obras o su parcial utilización puede interpretarse también como un acto de rebeldía y de protesta precisamente por la acción vertical, autoritaria, irresponsable, burocrática e ineficiente con que se implementan los proyectos.

Queda una pregunta importante aún: ¿Por qué los campesinos, ante la ausencia de acciones organizativas y participativas del Programa, no consolidan una organización autónoma e independiente a través de la cual logren la apropiación y la operación eficiente de las obras? En primer lugar, como ya se dijo, por el desconocimiento de los procesos globales de operación de las obras ya que al ser excluidos de las fases de selección de la obra, programación, elaboración del proyecto y canales de financiamiento, quedan ante obras técnicamente muy complejas para su manejo autónomo. En segundo lugar, porque aun cuando manejaran y controlaran los procesos productivos de los proyectos, sus organizaciones independientes no serían reconocidas ante las fuentes de financiamiento que, para otorgar los créditos, exigen el reconocimiento formal de organización de la SRA y el análisis de viabilidad técnica de la SARH.

Ante esta abrumadora acción burocrática que actúa sobre el campesinado, éste opta por la inmovilización. Actúa cuando las dependencias actúan y se desactiva cuando los agentes del Programa dejan de realizar actividades para operar las obras.

Al igual que el extensionista, el promotor agrario carece de proyectos concretos para cumplir sus actividades. Los lineamientos generales, se limitan a señalar "hay que organizar a los ejidatarios y arreglarles sus problemas legales". En pláticas con los promotores, se detectó que ninguno tenía la idea de organización campesina más allá del formalismo que se requiere para ser sujetos de crédito en los bancos. No disponen de una mínima capacitación

que les permita generar la dinámica participativa que el mismo PIDER establece como condición fundamental para llevar a cabo con éxito los proyectos que elabora; carecen de elementos teóricos, metodológicos y estratégicos básicos para comprender la problemática rural nacional, regional y dar respuesta como agente de un programa que busca presentar alternativas a dicha problemática. Es más, en la mayoría de los casos, los promotores desconocían los objetivos, estrategias, programas y mecanismos de acción del propio PIDER. Algunos de ellos son abogados o pasantes que aspiran a un puesto político en el PRI y para ello utilizan su puesto de promotores. Otros ven en la SRA una posibilidad de aumento en sus ingresos extrasalariales: para ello, la corrupción y la extracción ilegal de recursos ejidales para resolver su tenencia de la tierra que para los campesinos es prioritaria, aún cuando tengan que hacer "cooperaciones voluntarias" para el refresco del promotor. La SRA y BANRURAL son el lugar idóneo para ello.

Todo esto aunado a las condiciones de trabajo desestimulantes por el continuo cambio de región a que son sujetos, por las actividades diferentes a las exigidas por PIDER a raíz de oficios de comisión de la delegación agraria, por la falta de viáticos y transporte y por el atraso con que llegan sus sueldos. Tampoco cuentan con el respaldo de programas de acción concretos, ni capacidad administrativa de coordinar a otras instituciones, por lo que pasan la mayor parte del tiempo en las oficinas esperando a que alguien les pida solucionar problemas inmediatos o a que les llegue un oficio de comisión. En la mayoría de las comunidades estudiadas no conocían al promotor agrario que les corresponde o sólo lo veían cada tres años para realizar el cambio de autoridades ejidales.

Estudios y evaluaciones realizadas por oficinas centrales del PIDER detectaron el crítico problema de la falta de participación y ausencia de organización campesina en torno a las obras PIDER y mencionan en los documentos de la Autoevaluación de 1979:

Se hace necesario definir por parte de PIDER lineamientos únicos de organización campesina, válidos para todas las dependencias que lo integran e implementados por un grupo de técnicos - muy cercanos a las actividades de programación, supervisión y - coordinación institucional de las inversiones. Estos lineamientos deberían comprender al menos lo referente a la participación campesina en las diferentes fases del PIDER; las formas de incentivar la organización para la ejecución, operación y - mantenimiento de las inversiones; los criterios para hacer más equitativa la distribución de los beneficios del programa; los criterios para orientar los aportes campesinos y la recuperación de las inversiones; las vías institucionales y las prioridades - para desarrollar la capacitación de campesinos. (Seminario de Autoevaluación del PIDER, 1979, p. 46).

El problema había sido detectado y el Seminario de Autoevaluación-PIDER 1979 cerraba sus documentos señalando que "es prioritaria la búsqueda y afinación de aquéllos mecanismos que frenen el peso determinante que tienen las dependencias en la generación de los proyectos y que a la vez promueva y estimule la real participación de las localidades. Se enfatizó que la participación campesina es - un problema complejo que rebasa la concepción tenida hasta ahora. Que exige una clara definición por parte del estado, a través de sus principales instrumentos, como lo es la inversión, el crédito, etc. que sea compatible con la problemática concreta de las comunidades campesinas". (op. cit., p. 69)

No fue sino hasta el 6 de febrero de 1981, cuando se lanzó de oficinas centrales de la SPP la circular 003 con la que se crea el - Programa de Apoyo para la Participación de la Comunidad Rural (PAPCOR) para dar respuesta a la creciente inquietud sobre el problema de dicha participación en el programa PIDER.

Fuimos varios los analistas del mismo PIDER que quedamos asombra -

dos por la forma en que se buscaba solucionar un problema tan agudo y tan relevante: la justificación para la creación del PAPCOR, se definió en las siguientes términos:

La participación de las comunidades es un prerrequisito del desarrollo rural autosostenido y una condición necesaria para la realización adecuada del programa. Por tal motivo, es de suma importancia establecer una base de comunicación comunidad-gobierno aportándoles a las primeras información acerca del PIDER, de sus objetivos, metas, estrategias, realizaciones, y de las posibilidades y medios concretos que les brinda a sus beneficiarios para que, a través de una mayor participación puedan acceder a mejores niveles de vida. (Circular 003, 1981, p. 5).

El objetivo del PAPCOR se enunció de la siguiente manera:

Generar en la comunidad una disposición a intervenir activamente en la consecución de los objetivos y metas del Programa que de una manera concreta beneficien a sus participantes. (ídem).

No se había comprendido aún lo que era la participación campesina a pesar del énfasis que se puso sobre este aspecto en la Autoevaluación PIDER cuando señalaban que la participación que se buscaba debía implicar transformaciones económicas y sociales "de acuerdo a las orientaciones autónomas de las comunidades" como condición fundamental para que el PIDER aspire al logro de sus objetivos.

sin embargo, a pesar de haber puesto "el dedo sobre la llaga", el PIDER, cuyo modelo responde directamente a la naturaleza impositiva del actual estado mexicano, no fue capaz de integrar para su funcionamiento las "orientaciones autónomas de las comunidades", proponiendo a cambio un PAPCOR que, más que tibio, era totalmente intrascendente e irrelevante para generar una verdadera participación. Esta se entendía ahora como la "disposición de los campesi

nos a intervenir activamente" en las obras, sin tocar para nada la dinámica burocrática, que no sólo excluía al campesinado en el diseño de los programas sino que también obstaculizaba por su ineficiencia, la misma disposición a intervenir activamente en las obras.

Más sorprendente aún que los objetivos del PAPCOR, resultó la estrategia con la que se pretendía apoyar la participación de la comunidad: "las áreas centrales de la SPP formularán los materiales básicos a divulgar entre las comunidades, así como normas para que las delegaciones (estatales) produzcan y difundan materiales referidos a aspectos locales del Programa". (Circular 003, 1981, p.6).

Es decir, después de dos años de haber reconocido la falta de interés y de participación campesina en las obras del PIDER, de haber propuesto la integración de los beneficiarios en todas las fases de los proyectos y de haber resuelto canalizar mayores recursos para incorporar la visión campesina sobre los aspectos de mayor relevancia en la operación de las inversiones, se propone finalmente, un Programa de Apoyo a la Participación de la Comunidad Rural que concibe que la falta de participación se debe al "desconocimiento de los campesinos acerca del PIDER".

Así pues, se lanzarían a las comunidades técnicos de la SPP que a través de folletos, transparencias, posters, pláticas y películas, le enseñarían a los campesinos qué es el PIDER, cuales son sus objetivos, los programas que maneja, en qué los puede ayudar y en qué no. Después de reuniones de dos o tres horas en cada comunidad se esperaba que ahora sí las comunidades estarían en la "disposición de intervenir activamente en la consecución de los objetivos y metas del Programa". Pero no se preguntaba cuáles eran los objetivos y metas de las comunidades para sí mismas, sus aspiraciones, sus demandas principales, sus necesidades, su potencial productivo y organizativo. Quedaba abiertamente al descubierto que los campesinos son los que deben estar al servicio del Programa y

no al revés, como manifiesta el PIDER en sus objetivos programáticos.

En resumen, el Subprograma de Organización Campesina, que debería ser el vehículo mediante el cual se incorpore organizadamente la participación campesina y que ha estado en manos de la SRA y el PAPCOR, manifiesta, al igual que el Subprograma de Extensión Agrícola, la incapacidad de permitir y generar una auténtica participación de las comunidades en las que el PIDER incide, no sólo por la disfuncionalidad entre los objetivos que persigue y los aparatos encargados de implementar dichos objetivos (que se caracterizan por un altísimo grado de ineficiencia y de burocratización alejada considerablemente de la realidad campesina) sino también por la concepción y función tan restringida que, bajo el actual modelo de desarrollo rural, asigna el estado mexicano a la participación de los campesinos. Dicho modelo excluye la participación popular del diseño de los programas y estrategias y la subordina a la acción vertical y autoritaria de un, cada vez más grande, aparato burocrático que hasta ahora ha manifestado su incapacidad de dar respuesta a la crisis del sector agropecuario.

- El Crédito Agropecuario y PIDER

Conforme a los convenios de préstamo entre el BIRF y el Gobierno de México, el crédito es un componente de PIDER de una magnitud cuantitativamente relevante. Sin embargo, en la práctica FIRA y BANRURAL administran los recursos crediticios en términos diferentes al resto de los programas que se integran al PIDER, con mecanismos distintos a estos en su programación, autorización, supervisión y control.

Contrariamente a lo que sucede con el resto de las inversiones productivas, de apoyo y sociales que forman parte del PIDER, no son los mecanismos establecidos por la SPP los que asignan y supervi-

san la administración del crédito dirigido a las regiones PIDER.

Esta es la razón fundamental que explica el funcionamiento del crédito como un complemento externo a la programación de PIDER y no como un instrumento integrado a su programación. De ello se derivan algunas consecuencias que vale la pena destacar:

- El crédito no acompaña necesariamente a todas las inversiones productivas que realiza el PIDER y que lo requieren. En otras palabras, como ya mencionamos a lo largo del capítulo, se realizan obras con fondos de los programas de obras de riego, unidades ganaderas, industrias rurales o plantaciones frutales que requieren de un complemento de crédito refaccionario y/o de avío para iniciar su funcionamiento, pero por la ausencia de una programación conjunta (PIDER-FIRA-BANRURAL) y fallas en la coordinación administrativa, el crédito no llega y la obra terminada no puede operar u opera con retrasos considerables respecto a su fecha de terminación.

El crédito de avío es un instrumento vital para modificar el patrón de cultivos e incrementar la productividad en áreas beneficiadas con inversiones en operación de PIDER (riego, conservación de suelo y agua). Sin embargo, muchas de estas áreas carecen de este financiamiento, por las mismas razones ya expuestas, con pérdidas importantes de producción potencial, empleo e ingresos.

Un problema adicional que se ha observado, es que los requisitos, condiciones o parámetros técnicos, que se han establecido para el crédito son, en algunos casos, incompatibles con las necesidades y posibilidades reales de las comunidades campesinas que participan en PIDER. Esto conduce a modificar los proyectos para cumplir estas condiciones del crédito o a no realizar varios proyectos viables. Por ejemplo, las unidades ganaderas, unidades de riego y huertos frutícolas, en muchos casos están sobredimensionados respecto a lo que realmente necesitan y están en capacidad técnica, fi

nanciera y administrativa de control por parte de los campesinos, porque dichas obras han sido proyectadas de acuerdo a un modelo estandard de las instituciones financieras que no cambia con flexibilidad.

Este problema manifiesta otro aspecto relevante del aparato esta-tal en el sector agropecuario: la gran dificultad que tiene para poder integrar y coordinar adecuadamente dependencias que al interior del mismo actúan de manera dispersa y contradictoria.

Aquí se cuestiona la esencia del carácter "integral" del PIDER que aún cuando tiene el control, a través de la SPP, de las diferentes dependencias ejecutoras (que también actúan en muchas ocasiones independientes y contradictoriamente con relación a la dinámica que PIDER les trata de imprimir) que cubren o deberían cubrir las fa-ses de promoción, selección de participantes, organización, elaboración, etc. pero que no cuenta con ese mismo control directo so-bre la fuente de financiamiento que, a su vez, cubre un aspecto -clave para la operación de las obras.

Para ilustrar este fenómeno de la ruptura del proceso global de dedesarrollo, que plantea en sus objetivos el PIDER, en fases dividi-das y ejecutadas por órganos gubernamentales que actúan de manera dispersa y contradictoria, describiremos los pasos que normalmente se desarrollan para operar una unidad ganadera*.

1. Promoción y selección de participantes.

El residente de la SPP acompañado del técnico pecuario de la SARH, visitan la comunidad y piden a las autoridades locales que reúnan a los ejidatarios. Una vez reunidos, se dice qué es el PIDER y que se está promoviendo la producción ganadera en la región por lo que si algunos se interesan, se puede formar un grupo que recibirá

* Se anota el caso del ejido Dos Amates, municipio de Catemaco.

gratuitamente el capital requerido para las instalaciones que ellos construirán con su trabajo y que, al terminarlos, recibirán un crédito para la compra de los animales. Se les proporcionará asesoría técnica y auxilio de un veterinario gratuitamente. El técnico señala los requisitos generales que deben cubrir los que vayan a formar el grupo y que se refieren a un mínimo de 10 ha. de potrero y a la disponibilidad de asociarse para solicitar el crédito; se aclara que no implica el trabajo colectivo sino la organización de un mínimo de 10 ejidatarios para recibir el crédito "ya después cada quien trabaja por su cuenta si quieren".

Luego se procede a la formación del grupo que se realiza con las personas que levanten la mano. Se anotan sus nombres y firman un acta de aceptación de la obra que debe ser sellada por el promotor de la SRA.

2. Elaboración del Proyecto

El técnico pecuario lleva anotados los nombres de los miembros de la futura unidad ganadera, las has. de potrero que suman y la disponibilidad de agua; con esos datos elabora en las oficinas de la SARH el proyecto técnico que incluye el tipo de instalaciones que se requieren, la cantidad de mano de obra que se utilizará y el capital que se requiere para terminar la obra.

Ese proyecto lo manda a las oficinas de la SPP en Acayucan, donde, una vez revisado y aprobado es mandado a las oficinas de la SPP en Xalapa donde lo ajustan de acuerdo al "techo financiero" del programa para enviarlo posteriormente a las oficinas de la SPP en el D.F. donde es aprobado o devuelto para modificaciones. Una vez aprobado, se integra en la programación-presupuestación anual de la microregión para empezar a canalizar los recursos financieros vía inversión PIDER.

3. Inicio de la Obra

Después de 6 meses o hasta un año que llevó a la aprobación de la inversión y su autorización, se regresa a la comunidad con los materiales para construir la infraestructura productiva que los socios harán organizándose para chapear los potreros, cercar con alambre y palos, construir las galeras, el corral de manejo, el baño-garrapaticida y colocar la báscula. Como la inversión autorizada no cubrió la construcción de abrevaderos, los ejidatarios solicitaron a la Comisión del Papaloapan apoyo para los mismos que, afortunadamente obtuvieron. En sólo tres meses, los socios habían concluido el trabajo y las obras estaban terminadas.

4. Legalización del Grupo

El promotor agrario de la SRA visita la comunidad y reúne, previa convocatoria, a todos los ejidatarios para que éstos acepten que el grupo ganadero reciba crédito para compra de animales, ya que como el sujeto de crédito, y deudor no es el grupo sino el ejido, éste tiene que avalar, por mayoría, el préstamo ganadero. Como es evidente, cuando hay conflictos internos o agudas desigualdades sociales en el ejido, la formación legal de un grupo ganadero se dificulta de sobremanera. En este caso no fue así y el grupo fue legalizado.

5. Tramitación del Crédito

Con el proyecto elaborado, las obras terminadas y el grupo legalizado todo estaba listo para adquirir el financiamiento vía crédito para la compra de animales. La fase de capacitación no se llevó a cabo porque los socios ya conocían a fondo la actividad ganadera que practicaban por su cuenta.

Sin embargo, Banco Somex, después de varios meses con la solicitud, no accedió a otorgar el crédito por lo que se turnó a BANRURAL.

Pasaron los años y el proyecto estaba totalmente bloqueado hasta que, casualmente visitó al ejido un técnico analista de la SPP, que llevaba en sus inventarios de obras, dicha unidad ganadera como "en operación", por lo cual se sorprendió al ver las instalaciones sumamente averiadas por el tiempo (habían pasado ya dos años) y por el descuido en que las habían dejado. Reunió a los socios que de 15 (que se habían apuntado originalmente), quedaban 8 en disponibilidad de rehabilitar la obra. El resto ya no quería saber nada de la famosa unidad ganadera a la que habían dedicado mucho tiempo y trabajo.

Se tuvo que volver a solicitar el crédito, pues el anterior ya era obsoleto: "el ganado ahora cuesta más", por lo que aumentó considerablemente el monto del préstamo para el cual "asociaron" a otros dos ejidatarios para volver a completar los 10 requeridos.

Se volvió a llamar a la SARH para rehabilitar las instalaciones mediante una "ampliación" de inversión PIDER, volvió el promotor -- agrario de la SRA a legalizar de nuevo al grupo y se volvió a solicitar el crédito, ahora a BANRURAL.

Pasaron los meses y por la creciente presión de los socios, sobre la SPP, se descubrió que el crédito ya había sido autorizado desde hacía casi un año y que el encargado del banco había estado "jinetando" el dinero del grupo al cual le cargarían los intereses desde la fecha en que se autorizó el crédito.

- Desenlace

Nuevamente pasaron los meses y ¡por fin! salió el crédito para la compra del ganado y entusiasmados el técnico de la SPP y el de BAN

RURAL llegaron con la noticia al ejido. Llamaron a los socios, pero éstos ya no quisieron saber nada de unidades ganaderas PIDER. "mejor nos salimos ahora que aún no nos endrogamos con el banco - porque seguro, nos seguirán tomando el pelo".

La SPP mandó velozmente a su equipo de técnicos del Programa de Apoyo a la Participación Campesina para convencer a los beneficiarios" que aceptaran entrar en la obra a través de sus folletos, posters y transparencias de qué es el PIDER, cuáles son sus objetivos y qué programas maneja. Pero en vano. Ya no querían saber nada de unidades ganaderas pero sí solicitaron que mandaran un médico, al Centro de Salud que también había construido el PIDER y que nunca había contado con personal. Solicitaron también una telesecundaria y arreglar el sistema de agua potable que también había construido el PIDER y que funcionaba a un 50% de su capacidad. Finalmente, solicitaron asesoría técnica para ver la posibilidad de diversificar sus cultivos a través del cultivo de la yuca, cacahuate, chile, naranja y hortalizas ya que ellos consideraban que el terreno era adecuado para desarrollarlos.

La SPP realizó un estudio socioeconómico y mandó a sus técnicos especializados en elaboración de proyectos productivos para analizar la viabilidad técnica y financiera de dichas propuestas de la comunidad. Hoy, a dos años de haberse realizado dichos estudios, la comunidad no ha recibido ninguna respuesta por parte de alguna dependencia y seguramente ya no la recibirán; es muy probable que en caso contrario, es decir que sí recibieran respuesta positiva, la comunidad ya no tendrá interés alguno en participar en las obras.

El caso del ejido Dos Amates no es el único que ha padecido los efectos de una ineficiencia en la implementación de la estrategia del PIDER, es más, podríamos afirmar que esos efectos son generalizados a la gran mayoría de comunidades donde ha incidido el PIDER. Ya se mencionó anteriormente, que más de la mitad de los proyectos

productivos (el 52%) al igual que la unidad ganadera de Dos Amates, no operan y del 48% que sí opera, hay que señalar que un importante porcentaje opera con deficiencias ocasionadas por la ausencia de apoyo técnico y organizativo de las dependencias ejecutoras.

Hemos señalado que el aspecto crediticio y su desvinculación de la órbita de acción directa del PIDER, es el más representativo de la dinámica en la implementación de la estrategia PIDER caracterizada por la ruptura del proceso global de desarrollo de los proyectos, en fases divididas y ejecutadas por dependencias ejecutoras en acciones dispersas, desintegradas de una línea común que las oriente, y contradictorias. El proceso global de desarrollo de los proyectos consta de las siguientes acciones: promoción, selección de participantes, organización, elaboración del proyecto, capacitación, legalización, financiamiento, operación de obra, evaluación y seguimiento.

Como se ha señalado, en el ejemplo de Dos Amates, cada proyecto es ejecutado por 3, 4 o hasta 6 dependencias diferentes, provocando los siguientes resultados:

-Tardanza en las tramitaciones con el consiguiente aumento en los costos de producción que recaen posteriormente sobre los campesinos.

-Frecuentes contradicciones en acciones concretas y el desconcierto de los campesinos que optan por suspender los trabajos.

-Una enorme cantidad de obras inconclusas por falta de compromiso de alguna de las varias dependencias que participan en el proyecto.

-Desgaste, sin uso efectivo, de equipo, instalaciones y maquinaria, así como de trabajos realizados por los campesinos, conformando una considerable cantidad de "inversiones o capital muerto".

-La dilución ente las dependencias del compromiso en acciones "de apoyo" (asesoría técnica, administrativa, organizativa, etc.) sin las cuales varios proyectos que llegan a operar, terminan sin viabilidad económica, técnica y social quedando endeudados los campesinos.

-En cuanto a la manera en que el PIDER ha tratado de impulsar la participación y la organización campesina, se ha señalado que a través de la SRA la creación de grupos se realiza "artificialmente" (o sea, únicamente en función del proyecto específico y con requisitos para los socios que establecen un mecanismo de selección externa a la comunidad) que, comúnmente, se desintegran ante la lentitud de los trámites y la desvinculación de las dependencias ejecutoras.

-Esto último, genera un profundo escepticismo y desconfianza ante los programas gubernamentales, aunque nunca se niegan en primera instancia (salvo en casos donde los programas propuestos, sean abiertamente "descabellados"). Los campesinos a pesar de los fracasos obtenidos piensan que "todavía se puede esperar algo bueno del gobierno".

-Finalmente, la exclusión del campesinado a lo largo de todo ese proceso de los proyectos, genera una pasividad que puede interpretarse como desinterés o como un acto de rebeldía ante la complicada estructura burocrática que enfrentan (más pasiva por naturaleza y solo activada por órdenes y políticas superiores en casos de "emergencias").

La suma de todos estos factores demuestra claramente que una de las causas que impiden la congruencia entre los objetivos programáticos del PIDER y sus efectos en las comunidades donde incide es la estructura y dinámica interna del PIDER que, al no integrar los procesos globales de desarrollo de sus proyectos bajo lineamientos coherentes y coordinados, al burocratizar las actividades excluyen

do a la participación de los campesinos, transforma su estrategia implementada en acciones "disfuncionales" que alejan al programa de la posibilidad de alcanzar sus objetivos.

8. Caracterización General de los Proyectos Sociales

Los proyectos sociales están conformados por obras de agua potable, centros y casas de salud, albergues, aulas y tiendas rurales.

De 1973 a 1982 se invirtieron \$ 25 508 602 que integraron el 20% de la inversión PIDER total para 76 obras.

Las obras que mayor inversión concentraron fueron las de instalación de sistemas de agua potable (63.21%), aulas (18.14%), albergues del INI (9.64%) casas y centros de salud (7.05%).

Las obras sociales se han realizado en los cuatro municipios en la siguiente proporción aproximada: Soteapan con el 28%, Pajapan con el 26%, Catemaco con el 24% y Mecayapan con el 22%.

Estado Actual de las obras

De las 76 obras de beneficio sociales realizadas con inversión PIDER 48 (el 63.15%) operan correctamente, 16 (el 21.05%) tiene problemas de naturaleza institucional administrativo, 3 (el 3.94%) tiene problemas de tipo social y 9 (el 11.84%) son insuficientes para cubrir la demanda actual.

Las dependencias ejecutoras han sido el CAPFCE y el INI para la construcción de aulas y albergues, la SAHOP y la SSA en la instalación de agua potable, la SSA en la construcción de centros y casas de salud. En este tipo de obras, al igual que en las de apoyo a la construcción, los habitantes de las comunidades han tenido una importante participación en la aceptación, construcción y opera -

ción de las obras a través de la aportación de mano de obra voluntaria y materiales de la región. Son, por lo tanto, las obras que incentivan y hacen participar en mayor medida a los campesinos, que no tienen qué enfrentarse al fuerte compromiso que implica el crédito y que, además, responden a necesidades inmediatas de las comunidades.

Subprograma de Introducción de Agua Potable

Estos programas que han recibido una inversión total de \$ 16 124 014 han resultado muy eficientes tanto en su rápida operación como en el alto grado de participación campesina, que obedece a la intensa demanda general en la región para obtener este servicio. Los pocos problemas que presentan estas obras se refieren al mantenimiento que corresponde a los campesinos y que sólo en uno de 10 casos no realizaban.

Subprograma de Casas y Centros de Salud

Estas obras, que han absorbido un total de \$ 1 799 200 para la construcción de 11 centros de salud, se caracterizan por su ineficiencia operacional a pesar de haber terminado el periodo de construcción. Es decir, 8 centros de salud están terminados pero no cuentan con el personal médico que le corresponde a la dependencia ejecutora (SSA) establecer de una manera permanente. Por ese motivo, a pesar del esfuerzo realizado por los campesinos en la construcción de la obra, éstos tienen qué recurrir a los servicios médicos particulares pagando altas tarifas por consulta, más el costo de las medicinas y el transporte hasta la ciudad más cercana.

Subprograma de Aulas y Albergues

En este aspecto, la acción del PIDER, a través de CAPFCE y del INI, ha sido muy eficiente pues las 66 aulas y los 5 albergues han sido

terminados y cuentan con el personal docente encargado de impartir las clases de educación preescolar bilingüe (en las comunidades indígenas) y de educación primaria. El CAPFCE junto con una sólida participación campesina, ha construido las aulas cuya operación corresponde a la Dirección General de Educación Popular del Gobierno del Estado de Veracruz y a la Delegación Estatal del INI. Sin embargo, cabe destacar que a esta eficiencia en la cobertura cuantitativa para operar las obras terminadas no corresponde una eficiencia cualitativa en cuanto a la cobertura de los objetivos académicos del sistema escolar introducido, que se ven bloqueados por problemas ya sea inherentes al sistema educativo nacional (distanciamiento entre los contenidos de los programas y la calidad de los educandos, sistemas autoritarios, impositivos y antipedagógicos de enseñanza, entre otros) o inherentes a la problemática del magisterio (ausencia frecuente -los padres de familia de la mayoría de las comunidades se quejaban de que los maestros iban a clases 2 ó 3 días en toda la semana- escasa integración del maestro a la comunidad etc.).

ANALISIS DE LA INVERSION PIDER EN EL SUR DE LOS TUXTLAS

	<u>Inversión</u>	<u>% Parcial</u>	<u>No.de Obras</u>
<u>1. Obras Productivas</u>			
.Rehabilitación de Cafetales	\$ 3 855 540	5.59	12
.Beneficio de Café	3 498 475	5.07	1
.Obras de Riego	14 947 694	21.69	7
.Huertos Frutícolas	1 389 455	2.01	21
.Estanques p/cría de peces	- 0 -	0	1
.Apiarios	1 155 608	1.67	24
.Unidades ganaderas	21 975 120	31.89	22
.Plantas de Hielo	1 582 588	2.29	2
.Fomento artesanal	15 000	0.02	1
.Fomento porcino	38 100	0.05	1
.Unidades de rigo	17 638 388	25.60	13
.Unidades avícolas	51 500	0.07	1
.Habilitación de tierras	2 043 589	2.96	3
.Obras de abrevadero	706 000	1.02	4
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
T O T A L E S	\$68 897 057	52.00	113
		del total	
<u>2. Obras de Apoyo a la Producción</u>			
.Caminos	25 789 500	68.99	18
.Electrificación	10 509 600	28.11	17
.Bodegas	1 079 255	2.88	1
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
T O T A L E S	\$37 378 355	28.00	36
		del total	

240,

3. Obras de Beneficio Social

.Aulas	4 629 600	18.14	66
.Casas de Salud	1 799 200	7.05	11
.Agua Potable	16 124 014	63.21	10
.Albergues	2 460 680	9.64	5
.Tiendas Rurales	495 108	1.94	8

T O T A L E S

\$25 508 602

20.00 100
del total

- TOTAL DE LA INVERSION \$ 131 784 014

ANALISIS DE LA INVERSION PIDER EN EL SUR DE LOS TUXTLAS

Obras Productivas

- Operan correctamente	48
- Con problemas de organización interna de los socios	7
- Falta de asesoría técnica	16
- Problemas en la tramitación de los créditos	6
- Problema institucional administrativo	31
- Insuficiente	1
	<hr/>
T O T A L	109

Obras de Apoyo a la Producción

- Operan correctamente	25
- Problemas de Organización interna de los beneficiarios	0
- Falta de asesoría técnica	0
- Falta de compromiso de la dependencia ejecutora	11
- Insuficiente	2
	<hr/>
T O T A L	38

242.

Obras de Beneficio Social

- Operan correctamente	48
- Problemas de organización de los beneficiarios	3
- Falta de compromiso de la dependencia ejecutora	16
- Insuficiente	9
	—
T O T A L	76

- TOTAL DE OBRAS 223

9. Impacto del PIDER en los diferentes "tipos" de comunidades donde incide

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, la realización de la investigación de campo duró dos años y abarcó un total de 25 comunidades; las comunidades seleccionadas en los 4 municipios que integran la microregión PIDER "Sur de los Tuxtlas" integran una gama de características muy variadas por su diferente origen étnico, tipo de suelos, cultivos, organización productiva, costumbres, etc. por lo que tuvimos que agruparlas en tres "tipos" de comunidades para precisar aún más los efectos del PIDER en ellas ya que, como establecemos hipotéticamente, el impacto del PIDER varía de acuerdo al "tipo" de comunidad donde actúa.

Establecimos en la región estudiada: comunidades indígenas, comunidades mestizas y comunidades de inmigrantes (mestizas provenientes de otras regiones o estados del país).

A continuación, se señalan los aspectos que, para probar nuestras hipótesis, consideramos los más relevantes de cada tipo de comunidad.

- Comunidades Indígenas

De las 25 comunidades seleccionadas, 14 entran en el tipo de comunidad indígena y todas están ubicadas en los municipios de Sotapan (donde predomina la población popoluca) y Mecayapan (con población náhuatl).

Los habitantes de estas comunidades viven arraigados a la región desde tiempos inmemorables cuando sus ancestros compraron mediante "mercedes reales", tierras para el cultivo que ya ocupaban desde antes de la llegada de los españoles.

Todos hablan su respectivo dialecto -popoluca o náhuatl- que es la lengua materna y aproximadamente el 80% de ellos también habla el español que han aprendido a través de la escuela primaria y últimamente también a través de la enseñanza bilingüe pre-escolar, además del aprendizaje que en este sentido adquieren los que salen de la comunidad a trabajar temporalmente a las ciudades de Minatitlán y Coatzacoalcos.

Los terrenos en los que se hallan ubicados los poblados son sumamente quebrados y accidentados por estar entre los grandes cerros de Santa Martha y San Martín, sufriendo la erosión provocada por los escurrimientos constantes y el incremento de la deforestación que llevan a cabo para habilitar nuevas tierras al cultivo a medida que crece la población y, por tanto, la presión de ésta sobre la tierra.

Esta situación los obliga a practicar el sistema de tumba, roza y quema que a lo largo de los años ha afectado el sistema ecológico global de la región, manifestándose sobre todo, en los cada vez más irregulares ciclos de lluvia. La pobreza de nutrientes naturales para los cultivos predominantes -maíz y frijol- fuerza a los productores a dejar descansar durante dos o tres ciclos una parcela mientras cultivan otra para reproducir sus condiciones de vida. Todos los jefes de familia, deben tener acceso a la tierra para no desequilibrar las estructuras familiares y comunales prevalentes y por ello, la comunidad asigna a cada uno la superficie de tierra que es capaz de trabajar y con la cual, cubra sus necesidades básicas y las de su familia.

Para lograr llevar a cabo este principio de "justicia comunitaria", y para poder dejar descansar la tierra agotada, no es posible fraccionar o parcelar la superficie ejidal, por lo que, a pesar de las disposiciones agrarias que dotaran individualmente a los ejidos, la comunidad establece un sistema comunal mediante el cual ésta asig-

na la tierra a cada miembro, controla la explotación global de los recursos (por ejemplo, establecen una zona de "reserva forestal" - que nadie puede afectar), determina lo que se va a cultivar (en algunos casos, establecen zonas de "experimentación agrícola" para - frutales, hortalizas, cafetales, etc.) y establece mecanismos para controlar el acaparamiento y la movilidad social.

Sobre este último aspecto, se dan los casos en los que una persona que tiene muchos hijos, llega a controlar una extensión de tierra, muy grande y a capitalizar con mayor amplitud que el resto de los productores, por lo que la comunidad los "descapitaliza" nuevamente mediante la asignación de mayordomías o de cargos de representación como autoridades locales.

Entre las comunidades popolucas, más alejadas de la cabecera municipal se practica la "venta de mujeres" con la cual, un hombre puede tener de una hasta seis mujeres, según sus posibilidades económicas. Los padres cotizan a sus hijas de acuerdo a su belleza, sus cualidades afectivas, su disposición para el trabajo doméstico y - su virginidad. Las mujeres "abandonadas" o viudas, bajan el precio de la operación por haber perdido el preciado valor de la "doncella".

El hombre que quiere a una mujer, discute con el padre de ésta, hasta llegar a un acuerdo sobre la "dote" a pagar, que se compone de dinero en efectivo, ganado, y artículos suntuarios. Así, los de mayores recursos económicos tienen a varias mujeres en su casa o - distribuidas en diferentes casas. Bajo el mando de la primera esposa, se realiza una división familiar del trabajo: una cocina, - otra lava la ropa, otra cuida a los hijos, etc. y aquélla que no - se integre adecuadamente, es expulsada y obligada a regresar con sus padres.

Mientras más mujeres se tienen, más hijos se puede tener y, por lo

tanto, mayor posibilidad de acceso a la tierra (por supuesto, si los hijos son varones). Sin embargo, aún cuando por este motivo llega a haber diferenciaciones socioeconómicas al interior de las comunidades indígenas, no llega a afectar el funcionamiento económico local, y sólo se manifiesta en la adquisición por parte de algunos, de tiendas, cantinas, la compra de un poco de ganado, o bien, como ya decíamos, la asignación de cargos de prestigio comunitario.

Producen fundamentalmente maíz y frijol con un rendimiento año con año decreciente a causa del constante deterioro del suelo. Casi la totalidad de la producción se destina al autoconsumo, dejando un poco para venderlo a los intermediarios que pagan a precio muy por debajo del oficial.

Aún cuando todos los habitantes de las comunidades tienen acceso a la tierra, la poca productividad de sus cultivos que no cuentan con fertilizantes que pudieran revitalizar el suelo y debido también a la ausencia de otras alternativas ocupacionales, varios miembros de las comunidades, sobre todo los jóvenes, emigran temporalmente a las ciudades de Minatitlán y Coatzacoalcos donde trabajan como peones de albañil para complementar su empobrecida economía familiar.

Por otro lado, si bien es cierto que nacen muchos niños al año, las condiciones de salud, vivienda y alimentación provocan una altísima tasa de mortalidad infantil. Generalmente, no cuentan con agua potable, ni con letrinas, ni servicios médicos, y la forma con que las parteras atienden los nacimientos, es tan antihigiénica que muchos niños mueren de tétanos a los pocos días de nacidos.

Los grados de parasitosis son tan altos, que muchas veces les provoca la muerte, además del generalizado estado de desnutrición crónica que padecen casi todos los niños. Aún cuando ya la mayoría de

las comunidades cuenta con servicios escolares, los maestros faltan mucho a clases y el rendimiento escolar es muy bajo. Por lo regular, el acceso a dichas comunidades es muy difícil sobre todo en época de lluvias lo que las mantiene relativamente incomunicadas de los centros urbanos donde adquieren los productos que requieren y que no producen. Muy pocos de los poblados indígenas cuentan con energía eléctrica y los que la tienen, muchas veces no cuentan con los recursos económicos para pagar el contrato, la instalación y los recibos bimestrales, por lo que no la utilizan.

En resumen, las condiciones de producción y reproducción de la fuerza de trabajo y en general, las condiciones de vida de los indígenas popolucas y nahuas de Soteapan y Mecayapan se caracterizan por la ausencia de principales servicios de salud, educación, nutrición, vivienda y comunicación, así como por la falta de apoyo para mejorar sus condiciones de producción, comercialización y consumo, así como para generar alternativas ocupacionales que absorban la creciente mano de obra subempleada y que les permita completar sus ingresos familiares que, únicamente obtenidos a través de las actividades agrícolas, son insuficientes.

Contrariamente a lo que sucede en el resto de las comunidades y poblados de la región, las comunidades indígenas no tienden a la "ganaderización" de sus actividades y del uso del suelo, precisamente por la presión demográfica sobre la tierra, controlada a través de mecanismos que la misma comunidad establece; es decir, si las comunidades indígenas optaran por la actividad ganadera, mucho más rentable que la actividad agrícola a corto plazo y más segura, crearían las condiciones para exterminar sus ancestrales formas de organización comunal que hasta ahora han defendido contra las embestidas de los intereses externos que requieren el rompimiento de sus estructuras comunitarias para la penetración libre de los mecanismos propios de la lógica del capitalismo. Dicho exterminio se realizaría en el momento en que el ganado ocupara las superficies-

de terreno que ahora los miembros de la comunidad reservan para sus hijos y para dejar descansar la tierra. Por eso, la ganadería se realiza en pequeña escala y como un ahorro para casos de urgencia (enfermedad, parto, festividad, sequía, etc.); los animales se alimentan en potreros naturales que forman las tierras en descanso, y sólo cuentan con ellos los de mejor posición económica.

Políticamente, las comunidades indígenas, se caracterizan por un "quietismo" provocado principalmente, por el escaso contacto que tienen con el exterior. Los asuntos políticos se resuelven al interior de la comunidad y sólo en caso de que algún candidato del PRI se llegue a aparecer con promesas para algún tipo de obras, realizan movilizaciones a la cabecera municipal para apoyar su candidatura.

Sin embargo, además de la superficialidad de dicha participación, es muy esporádica lo que permite suponer que la participación de la comunidad en cuestiones que tengan que ver con el exterior, depende del grado de "utilidad práctica" que dicha relación le proporcione. Es decir, se relacionan esporádicamente con el PRI, el PIDER, el INI, la SRA, el Presidente Municipal, etc. y en la medida que exista la posibilidad real de obtener beneficios concretos y a corto plazo.

Otro factor que posiblemente intervenga para explicar dicho "quietismo" (ésta hipótesis no la puede constatar el campo) es la represión tan brutal que sufrieron los líderes del movimiento de 1906, descrita en el capítulo III que generara en la memoria histórica del pueblo, una huella que obstaculice la movilización abierta ante el exterior, para resolver problemas de dotación de servicios, conflictos internos, etc.

Generalmente, la comunidad asigna a un líder natural, cargos de prestigio entre los que resulta de especial importancia, el manejo

de las relaciones comunitarias con el exterior: él acude a las dependencias a realizar diversas solicitudes, a él llegan los promotores de las dependencias públicas y luego... a la comunidad.

Cuando yo llegaba a las comunidades indígenas, me remitían al líder natural con el cual charlaba sobre los motivos de mi visita, los objetivos del programa y de la necesidad de que participara la comunidad en la programación de las obras PIDER. Una vez que se aclaraban las dudas, y el líder se convencía, que no era promotor agrario para parcelar el ejido, convocaba a una asamblea comunitaria, logrando reunir a todos en unas cuantas horas.

En la asamblea, él explicaba en su idioma, lo que habíamos hablado previamente y todas las dudas y aclaraciones las realizaban sin que yo entendiera nada; cuando al líder le faltaba información, me preguntaba, y continuaba la charla comunitaria en su idioma. Al final, el líder me decía los aspectos generales de la conversación que habían tenido y si existía la disponibilidad general de que yo permaneciera en el lugar, trazábamos entre todos, el plan de trabajo y se nombraban las comisiones necesarias para proporcionar la información...todo esto último, en español.

El líder es la conexión del pueblo, con el exterior y actúa de acuerdo a los intereses comunitarios con la confianza de todos los que han depositado en él, dicho papel. No es el cacique que actúa de manera autónoma y de acuerdo a sus propios intereses, como sucede en las comunidades mestizas.

La jerarquía del líder es social y cultural, no económica ni política; puede ser o no ser la autoridad formal (ejidal o municipal) y su papel es el mismo; él hace que se respete al comisariado y al agente municipal pero no deja de ser la autoridad real, y todos así lo reconocen.

La movilización indígena, se realiza cuando se atenta contra los patrones tradicionales de la posesión comunal de la tierra.

Así fue en 1906, cuando les expropiaron sus terrenos comprados en la época de la colonia y cuando fragmentaron las posesiones comunales en parcelas individuales.

Así fue también, en 1980 cuando el Gobierno Federal expropió terrenos de Pajapan para construir el Puerto Industrial de la Laguna del Ostión, hasta que en 1984, se canceló dicho proyecto por inco^oteable.

No entendemos aquí el "quietismo" como una actitud "apolítica", al contrario, puede ser interpretado como una posición de rebeldía frente a la hostilidad exterior que ha tratado de romper sus esquemas tradicionales de producción que les ha permitido durante siglos, tener la capacidad de dotar de tierra a todos sus miembros.

Las principales obras que el PIDER ha introducido en las comunidades indígenas son caminos de terracería que en tiempos de lluvia son intransitables, centros de salud que no cuentan con personal médico y se usan como bodegas comunales o particulares, electrificación, albergues, escuelas que sí funcionan. En todas estas obras, la comunidad entera aporta la mano de obra voluntaria.

Sin embargo, las obras de tipo productivo, no han generado los beneficios que el PIDER se había planteado pues la gran mayoría de estas obras, no operan en este tipo de comunidades. Veamos algunos ejemplos: en la colonia Benito Juárez, (Soteapan) la obra de riego, nunca se terminó porque la comunidad no la quería y no aportó el trabajo que le correspondía, el apiario se encuentra abandonado, la unidad agrícola y pecuaria nunca funcionó por falta de animales y el taller de carpintería nunca fue suministrado de materia prima. En el Mirador-Saltillo se realizaron las obras para -

unidad ganadera pero no ha llegado el ganado, y volvieron a utilizar los potreros para sembrar. En San Pedro Soteapan, funcionó una unidad avícola hasta que dejó de haber asesoría técnica; en el Tulín, el huerto frutícola se quemó al habilitar un terreno vecino al cultivo; en San Pedrito, se perforó un pozo que nunca fue equipado; en Amamaloya se perforaron tres pozos para riego de los cuales sólo funciona uno para abrevadero; en Huazuntlán se perforaron tres pozos: uno que riega las tierras que los ejidatarios rentaron a un particular, otro que opera en un 50% porque falta terminar los canales y habilitar las tierras al cultivo y el tercero que funcionaba bien hasta que el BANRURAL les quitó el tractor, por un adeudo de avío que tenían.

Las obras productivas realizadas con inversión PIDER que sí operan, son en realidad muy pocas en las comunidades indígenas: el programa de Rehabilitación de Cafetales en San Fernando, en Ocozotepec y en Ocotal Chico; una unidad ganadera en Amamaloya que ha provocado una fuerte división interna en el ejido porque los socios acapararon para ella, superficies para potreros que no les correspondían y que ahora están legalizadas por la SRA que ampara al grupo asociado al PIDER; el huerto frutícola de Ocozotepec.

El apiario de Huazuntán que trabajó con un grupo organizado por un técnico apícola de la SARH que trabajó en promoción comunitaria apoyando proyectos de educación para adultos y créditos para la agricultura, polarizando a dos grupos en el ejido, pues uno ha respondido a la promoción de dicho técnico y el otro lo tacha de comunista y guerrillero que en lugar de dedicarse a las abejas como "debería ser" se la pasa alborotando a la gente del pueblo; la queja llegó a la SARH y la SRA que decidieron correrlo por realizar actividades políticas en detrimento de su trabajo como técnico apícola, además de que vincularon a dicho extensionista con el PSUM. Finalmente, los tres pozos sin equipar y dos unidades ganaderas de Tonalapa estaban a punto de operar pero la comunidad "se aburrió de -

tanto esperar".

En resumen, el PIDER ha fracasado con sus proyectos por no destinar sus inversiones a obras que respondan a los intereses de los indígenas y que respeten sus estructuras comunitarias que han establecido. La mayor cantidad de inversiones, se han destinado a obras de riego y unidades ganaderas que, como ya decíamos, introducen tendencias económicas que dañan a la comunidad indígena y su relación social con la tierra. Los casos que han funcionado, se ha debido a costa de una división interna en las comunidades y a través de la acción de agentes externos que voluntariamente se salen de la inercia propia de la "burocracia rural" para tratar de integrarse a las comunidades de acuerdo a los intereses de éstas. Por último, se detectó el alto nivel de eficiencia del Programa de Rehabilitación de Cafetales del INMECAFE, incluso en las comunidades indígenas y los huertos frutícolas y apiarios, que han sido aceptados por las comunidades pero que por falta de apoyo en la asesoría técnica y en la comercialización, no han tenido los efectos esperados.

Por último, algo que parece fundamental para esta tesis, es que queda demostrado que la organización formal y selectiva que promueve el PIDER para desarrollar sus proyectos productivos, no puede tener respuesta positiva por parte de los indígenas, que han tardado años, casi siglos, en consolidar sus estructuras organizativas comunales, sin provocar fuertes desequilibrios internos. Tampoco podrá esperarse una verdadera participación de los indígenas en los programas del PIDER, si éstos desconocen y marginan dichas estructuras organizativas comunales. Como ejemplo, es contrastante el interés de los indígenas en obras de beneficio colectivo como centros de salud, caminos, agua potable, electrificación, tiendas, escuelas, etc. donde todos participan equitativamente, con el interés casi nulo que muestran hacia los programas productivos en donde solo pueden participar unos cuantos, para utilizar los recur -

sos comunales. ¿Por qué no aprovecha el PIDER las formas de organización propias de los indígenas para implementar sus proyectos productivos? En el análisis del modelo de desarrollo rural del estado mexicano seguramente encontraremos la respuesta.

Comunidades Mestizas

En el estudio de campo se estudiaron 7 comunidades que corresponden al tipo de comunidad que denominaremos "comunidad mestiza" y que se hallan ubicadas en el municipio de Catemaco. Los habitantes de estas comunidades eran peones y asalariados de los grandes empresarios tabacaleros, ganaderos y cañeros que ocupaban la mayor parte del municipio.

El reparto de tierras y la formación de los ejidos, no transformó radicalmente, el uso de la tierra: se mantuvo la ganadería como actividad fundamental y la producción del tabaco y la caña se siguen realizando a través del control de TABAMEX y los ingenios estatales. Además realizan su producción de maíz y frijol, para garantizar el consumo familiar, que aún se producen con buenos rendimientos. En algunas de estas comunidades además se benefician de la producción pesquera que obtienen de la explotación de la Laguna de Catemaco.

A diferencia de las comunidades indígenas, los recursos de la comunidad son inequitativamente aprovechados, por lo que las comunidades mestizas se caracterizan por las profundas desigualdades socioeconómicas en su interior. Por un lado, los que beneficiados por el acceso a las mejores tierras, pueden dedicarlas a cultivos comerciales -café, caña, tabajo- que les permite un ahorro que invierten en la actividad ganadera que para expandirse, más que mucho capital, requiere mucha superficie pues la ganadería que practican es la extensiva. Para ello, han logrado acaparar grandes superficies del ejido en provecho personal, lo que los enfrenta a la

mayoría de los ejidatarios que no cuentan con la superficie individual establecida en las dotaciones y resoluciones presidenciales. Estos últimos, trabajan las peores tierras donde cultivan maíz y frijol cuya producción se destina en su mayoría al autoconsumo.

En este tipo de comunidades, sí encontramos la figura del cacique-encarnado en el productor más próspero (generalmente ganadero) que lucha con su grupo contra la mayoría, por obtener los cargos ejidales y municipales, como frecuentemente lo logra, crea las condiciones necesarias para mantener "legalmente" su poder (potreros, control de autoridades, ganado, etc.) y como su relación con el exterior es muy dinámica, -apoyo a diputados del PRI, "ayudas" a los promotores de las dependencias públicas, trato estrecho con las autoridades municipales) logran canalizar dicha relación en beneficios personales (obras de riego, obras ganaderas, infraestructura, etc.) que se asignan para "beneficio público".

Es por ello que la mayoría de los habitantes de estas comunidades, desconfían de los agentes externos y aunque se realicen obras de beneficio general (electricidad, camino, agua potable, etc.) existe siempre el escepticismo con respecto a la utilidad personal o colectiva.

Durante mi estancia en este tipo de comunidades, generalmente me encontraba en medio de los dos frentes. Ambas partes, enfrentadas entre sí, buscaban mi apoyo a sus demandas particulares y mi contacto con un grupo, generaba desconfianza en el otro. "No le haga caso a lo que le digan aquéllos, siempre andan hablando mal de uno" me decía uno de los líderes; por el otro lado, "seguro que el comisariado le dijo que no hay problemas de tierra y que todos estamos conformes porque el ejido es comunal, pero la verdad es que él y su familia, tienen mucho más tierra que todos los demás". Cuando se realizaba la programación de obras en las asambleas, predominaban los planteamientos de los líderes, sin que el resto de las per

sonas, los contradijera.

Las movilizaciones que realizan este tipo de comunidades, son mani
puladas y forzadas por las autoridades para acudir a mitines -
priístas de apoyo a candidatos.

Las demandas de la mayoría, no tienen expresión en la movilización ni en la presión legal, pues éstas se hallan controladas por las -
autoridades. Cuando personas que representan los intereses de la mayoría llegaban a tenerme suficiente confianza, me platicaban la serie de arbitrariedades que las autoridades realizaban para mante
ner el control de la mayor superficie de terreno, que debería ser -
comunal y, sin embargo, no hacían estas denuncias en las asambleas ni ante las dependencias competentes.

Nuevamente, nos hallamos ante un "quietismo" como expresión políti
ca de una situación considerada como injusta; quietismo que contie
ne la amplia inconformidad de la mayoría y que no ha encontrado la forma más adecuada de expresarse abiertamente, "no vaya a ser que nos quiten los derechos agrarios".

La cercanía de estas comunidades y su permanente acceso con respec
to a los centros urbanos como Catemaco, Acayucan y San Andrés Tuxtla, ha facilitado la introducción de los servicios como caminos, agua potable, electrificación, tiendas, centros de salud, etc. en los que el PIDER ha participado con una considerable inversión de apoyo y social.

En lo que respecta a su inversión productiva, el PIDER ha agudizado la polarización social y económica en los ejidos mediante la in
troducción de unidades ganaderas que han tenido buenos resultados, en términos de eficiencia. Y cómo no iba a ser así, si está subsidiando las instalaciones productivas de ganaderos expertos en -
esa rama que ya formaban el sector privilegiado y que ahora con el

financiamiento PIDER podrían ampliar, a costa del ejido, su superficie para establecer potreros sembrados con inversión PIDER.

En el caso del ejido La Candelaria, la unidad ganadera se dirigió al grupo que no contaba con animales y lo único que se logró, fué enfrentarlo al grupo de ganaderos que sabotearon las instalaciones, ocuparon parte de la superficie que el grupo de la unidad ganadera iba a destinar para los animales y finalmente, con apoyo de las autoridades, los ganaderos lograron que el ejido no aceptara la legalización del grupo.

Las instalaciones y la unidad ganadera, operan con una reducida cantidad de animales que no bastarán para recuperar el capital necesario para pagar el crédito que se consiguió sin permiso del ejido, por lo que o venderán los animales dejando abandonada la unidad ganadera, o quedarán endeudados con el banco.

En la comunidad de Benito Juárez, la división se creó en el mismo grupo que formó la unidad ganadera, pues desde el proceso de selección de los integrantes, sólo cubrieron los requisitos personas que previamente tenían ya fricciones personales. El nombramiento del socio delegado que representaría al grupo, expresó dichas fricciones y finalmente, el que quedó nombrado, en confabulación con el representante de Banco SOMEX que otorgó el crédito para el ganado, actuó fraudulentamente, vendiendo y comprando ganado a su antojo sin rendir cuentas a los demás socios y cuando se descubrió el fraude, se vendió lo que quedaba de ganado, se pagó el crédito y la unidad ganadera quedó abandonada.

El caso del ejido Dos Amates, ya se describió anteriormente, y el resto funcionan reforzando la formación de un estrato de ejidatarios ganaderos que utilizando recursos de la comunidad, han logrado establecer su predominio político y económico en los ejidos de la región. (por ejemplo, en el ejido La Victoria, entre 1978 y -

1980, se destinaron más de \$ 3 000 000 para dos unidades ganaderas que están en manos de socios que tienen hoteles en la Laguna de Catemaco).

En el ejido de San Juan Seco, se formó un grupo para una unidad ganadera integrado por una familia de ganaderos y otros ejidatarios de menos recursos. Una vez que el PIDER estableció la infraestructura productiva, que se otorgó el crédito y que se compró el ganado, los hermanos ganaderos se salieron del grupo, llevándose el ganado que les correspondía, sacando del grupo las hectáreas de potrero que habían aportado -la mayoría- y sumando los recursos obtenidos por el PIDER a los que ya tenían anteriormente. El resto de los socios quedaron descapitalizados y sin orientación técnica, organizativa y administrativa para manejar el crédito, por lo que optaron por vender los animales para pagar el préstamo y no quedar endeudados, dejando abandonadas las instalaciones que ahora ocupan los hermanos ganaderos.

Por lo que respecta a los otros proyectos productivos del PIDER en este tipo de comunidades, encontramos el programa de Rehabilitación de Cafetales, operando con su eficiencia que lo caracteriza en la región, y el Programa de Desarrollo Frutícola que no sufre sinietros como en las comunidades indígenas, pero que igualmente, resulta irrelevante para los asociados por la falta de mecanismos de comercialización.

En resumen, el impacto del PIDER en las comunidades de tipo mestizas, caracterizadas por profundas desigualdades socioeconómicas en su interior, ha fortalecido a los grupos dominantes de los ejidos mediante la canalización de recursos financieros para actividades, que realizan con particular eficiencia, y en detrimento de los recursos que corresponden a los grupos mayoritarios, los grupos dominantes.

¿Por qué si el PIDER persigue en sus objetivos la distribución más justa del ingreso en las comunidades, establece proyectos que sólo pueden beneficiar a un pequeño sector que desarrollan una economía "dinámica" en los ejidos ? Nuevamente, la respuesta está en la naturaleza del modelo de desarrollo rural del estado mexicano que desde los años 40's busca formar una clase de empresarios ejidales que respondan a los requerimientos del desarrollo capitalista en el país.

3. Comunidades de Inmigrantes

Este tipo de comunidades la estudiamos en el trabajo de campo con cuatro casos, uno en el municipio de Catemaco, otro en el municipio de Soteapan y dos del municipio de Mecayapan.

Se caracterizan por ser comunidades integradas por personas provenientes de otras regiones del estado -Córdoba, Veracruz, Orizaba o de otros estados -Michoacán, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca- que integraron un grupo de solicitantes de tierra y que fueron dotados en la región de los Tuxtlas o que llegaron ahí para ubicarse en un poblado pagando los terrenos.

Primero, se establecía un pequeño grupo y si se adaptaban a las condiciones climatológicas del lugar y veían que había buenas posibilidades de producir, llamaban a sus amigos y familiares del lugar de origen, para poblar el lugar. Por lo mismo, son comunidades muy cohesionadas con vínculos muy estrechos y con un mismo objetivo: hacer dinero como sea.

Así, una vez que aseguraron su tenencia de la tierra, se dedicaron a devastar la vegetación y las selvas naturales, para establecer potreros para ganado que compraron con los recursos que traían de su lugar de origen. Con experiencia previa como ganaderos, desarrollaron esta actividad en la totalidad de la superficie ocupada-

y rápidamente su producción creció considerablemente, reinvertiendo su capital en más y más ganado.

Los habitantes de estas comunidades critican mucho a los indígenas que son unos "salvajes" haraganes y ociosos que no tienen una "clara perspectiva" de lo que es el trabajo y de lo que se debe hacer para producir a la región; a los ejidatarios de la región los ven como una "bola de apaches" que sigue esperando a que el gobierno llegue y les haga todo, que no tienen iniciativa ni idea de todo lo que se podría producir en la región.

Los habitantes de estas comunidades de inmigrantes, hacen sus solicitudes a las dependencias del gobierno para que los doten de servicios y si no les responden construyen la escuela, o el agua potable, o el camino con recursos propios. Son los que más desconfían de los técnicos y promotores del gobierno porque "la mayoría son unos flojos que no ayudan para nada y sólo quieren ver por dónde nos pueden joder", por lo que su actitud es de exigencia en vez de súplica o petición: "Aquí nos vienen con hechos concretos o mejor ni vengan".

Este tipo de productores con "mentalidad empresarial", emprendedores, activos y dinámicos, son los que más responden a los requerimientos de programas como el PIDER que no necesita transformar las condiciones subjetivas de los productores para crear en ellos la disponibilidad de participación en las obras que promueve; esas condiciones ya están dadas y sólo hace falta que llegue la inversión para que inmediatamente los mismos campesinos de este tipo de comunidades las operen eficientemente. Por esto mismo, los agentes del PIDER y la banca oficial prefieren canalizar fuertes volúmenes de inversión y crédito a estas comunidades, pues en ellas el éxito de las obras está garantizado.

Efectivamente, el ejido La Margarita del municipio de Catemaco in-

tegrada por inmigrantes, es la comunidad "modelo" del PIDER en la región. Ahí todas las obras operan correctamente, con un alto grado de participación campesina en ellas, participación que ha ido desde acudir a las oficinas de las dependencias a solicitar las obras, hasta ir por los técnicos para que aceleren los trámites y cumplan adecuadamente con su trabajo. Las obras de riego que abandonó la SARH a la mitad del proceso por falta de inversión y por fallas técnicas en la construcción, fueron finalmente rehabilitadas y terminadas después de años de constante y permanente presión de la comunidad sobre la dependencia. Funcionan también el Programa de Rehabilitación de Cafetales, la unidad ganadera, el sistema de Agua Potable, el camino, la electrificación, el aula, la tienda, el huerto frutícola y desde hace dos años producen también en estanques rústicos para cría de mojarra.

Además cuentan con crédito de avío permanente para cultivar el maíz y el frijol y para pescar en la Laguna de Catemaco. Todas las obras funcionan y la comunidad se encarga de darle mantenimiento al camino, al agua potable, a la tienda y de que el maestro no falte a clases. Todos sus créditos se han pagado y cada vez extienden más, sus superficies de terreno para el ganado.

En la comunidad El Rubí del municipio de Mecayapan, se instaló la infraestructura para una unidad ganadera con inversión PIDER y como después de un año no salió el crédito a través de las gestiones del residente de la SPP y el técnico de la SARH, los mismos ejidatarios se encargaron de tramitar un crédito por su cuenta, mismo que se otorgó rápidamente y con el cual compraron los animales que ahora ocupan las instalaciones del PIDER.

En esa misma comunidad integrada por inmigrantes, el PIDER perforó un pozo para riego cuando los productores solicitaron pozos pero para abrevaderos. El pozo no fue equipado, por lo que no opera; Sin embargo, lo que llama la atención, es que se haya realizado -

una cuantiosa inversión para riego en un lugar que, en la relativamente pequeña superficie de cultivo que tienen, produce maíz con el mayor rendimiento productivo en la zona -junto con el ejido El Naranjo, también de inmigrantes-, sin contar con sistemas de riego, lo que les ha permitido comprar un camión para comercializar su producción agropecuaria y establecer una granja de pollos con recursos propios.

En resúmen, el tipo de comunidades de inmigrantes que se caracteriza por estar formadas por habitantes con una actitud empresarial -que cuentan con recursos económicos suficientes para desarrollar actividades productivas -fundamentalmente, la ganadería- con recursos propios, son aquéllas en donde el PIDER ha demostrado mayor eficiencia en la operación de sus obras por lo que tiende a canalizar mayores volúmenes de inversión promedio por comunidad a este tipo de productores.

Sin embargo, esa mayor eficiencia no puede atribuirse a la dinámica propia del programa, sino a la presión que constante y directamente han hecho los campesinos de estas comunidades sobre las dependencias ejecutoras. Por otro lado, han sido los mismos productores quienes han determinado las formas de organización para trabajar las obras y los aspectos referentes a la capacitación técnica han sido desarrollados también por los mismos campesinos que no han esperado a que los extensionistas les digan cómo hacer las cosas, ni a que los promotores de la SRA les digan cómo organizarse. Estas comunidades han supeditado a las dependencias de acuerdo a sus intereses y necesidades y no a la inversa como ha sucedido en los otros dos tipos de comunidades. Al igual que en éstas últimas, las comunidades de inmigrantes no están dispuestas a participar en las obras que les han sido impuestas, manifestando así su poder de decisión, sobre las dependencias gubernamentales, en los aspectos que se refieren a sus comunidades.

Por esto último, las obras que ha introducido el PIDER en los poblados de inmigrantes, han tenido que realizarse en función de sus demandas por lo que su participación en ellas ha sido notablemente elevada, garantizando así la eficiencia en la operación de las obras.

Aún cuando la estructura interna del poder se halla diferenciada al igual que las comunidades mestizas, no encontramos fuertes conflictos entre sus miembros debido a que se encuentran cohesionados por la figura de un líder natural que desempeña, como en las comunidades indígenas el papel de representante de los intereses colectivos.

Este líder, es el que tuvo la iniciativa de formar el poblado, el que llamó a sus paisanos al lugar, el que más influyó en la delimitación de las parcelas y el de mayor poder económico.

Este líder tampoco necesita el poder formal para ejercer el control político. Es el que primero sondea a los agentes externos para presentarlos posteriormente a la asamblea; su legitimidad reside en la dinámica que imprime a los agentes externos para responder a las demandas del pueblo en general.

El es el que exige al maestro que no falte a clases, el que acude a las dependencias con las solicitudes de servicios públicos, el que hospeda y alimenta a los promotores que llegan a ofrecer servicios técnicos, el que organiza las faenas para construir las obras comunitarias y el que propone a las autoridades formales.

Es decir, no existe la homogeneidad sociocultural de las comunidades indígenas, ni el permanente conflicto entre grupos opuestos como en las comunidades mestizas y a pesar de las diferenciaciones socioeconómicas que padecen, las comunidades de inmigrantes logran cohesionarse en torno al líder que da respuesta a problemas de ti-

po general.

Es precisamente esta cohesión, así como su mentalidad empresarial, lo que crea las condiciones necesarias para que un programa con las características del PIDER, funcione adecuadamente, ya que por un lado, no propueve proyectos opuestos a las formas tradicionales de organización y producción de los campesinos como sucede en las comunidades indígenas pues los proyectos selectivos, bajo la organización individual del trabajo y novedosos en cuanto al tipo de producción que se busca diversificar, corresponden a los intereses de los inmigrantes.

Por otro lado, los proyectos no generan ni fortalecen conflictos sociales de manera tan aguda, como en las comunidades mestizas, da do que los inmigrantes cuentan con un elemento cohesionador que crea la disponibilidad colectiva o selectiva (según la obra que puede ser de interés para todos o para un grupo en específico) para ejecutar eficientemente los proyectos.

C O N C L U S I O N E S

El estado mexicano moderno surge como resultado de una revolución-armada llevada a cabo fundamentalmente por los campesinos del país, cuya demanda principal fue lema de su más trascendental líder: - ¡TIERRA Y LIBERTAD!

Las características particulares de la lucha, realizada en regiones estratégicas y conducida por los llamados "caudillos revolucionarios", provocaron una pugna en donde los diferentes proyectos de nación luchaban por prevalecer como proyecto dominante: el más puro agrarismo propuesto por Zapata en el Plan de Ayala, se enfrentaba a las concepciones burguesas del grupo denominado "Sonora" (de Carranza, Obregón y Calles) que finalmente triunfó al derrotar política y militarmente al zapatismo y consolidar su política al integrar a los diferentes grupos revolucionarios de manera orgánica al "Partido de la Revolución".

A pesar de que Obregón y Calles reparten tierra, protegieron al latifundio por considerarlo la única alternativa eficaz en términos de producción de alimentos; la deuda no estaba pagada y los campesinos reactivaron su presión sobre el estado a fin de obtener lo que consideraban que habían ganado al sacrificar un millón de vidas.

No fue sino hasta el mandato del Gral. Lázaro Cárdenas que se dió una verdadera Reforma Agraria mediante la alianza del estado y las organizaciones campesinas que lograron transformar (relativamente) la estructura feudal de la agricultura, asignándose al ejido la función política-económica de garantizar la estabilidad del país: con el reparto masivo de tierras, el incremento de la producción ejidal y la incorporación de las organizaciones campesinas a la CNC, se sellaba un pacto entre estado y campesinos que sentó las bases para la industrialización del país.

Bajo la consigna de "Unidad Nacional" para enfrentar los peligros de fascismo, de la 2a. guerra mundial y luego de la guerra fría, - los regímenes post-cardenistas se avocaron a la tarea de llevar a cabo el "modelo estabilizador" a través del cual se desarrolló la industria a costa de una brutal descapitalización del sector agropecuario vía transferencia de valor, sistema injusto de precios, - intercambio desigual campo-ciudad y creación de una infraestructura agrícola con inversión pública y destinada a apoyar a la burguesía agraria que producía para la exportación, con mano de obra eventual que aportó la economía campesina y que tuvo que absorber la fuerza de trabajo que la industria y el sector agrícola empresarial no podían emplear.

Ese período también denominado de "sustitución de importaciones", - se caracterizó por la ausencia de la participación campesina que ya había mostrado su enorme capacidad para influir políticamente en la esfera de las decisiones más importantes durante el movimiento armado (cuya expresión más auténtica se manifestó en la Comuna-Zapatista) y, posteriormente, durante el cardenismo. Dicha ausencia, garantizada por los órganos de control oficial, permitió el desarrollo y fortalecimiento de las fracciones más golpeadas por la Reforma Agraria de Cárdenas, los terratenientes nacionales y extranjeros, así como a la burguesía industrial que, en alianza con el estado (cuya expresión más reaccionaria la tuvo en el alemanismo) y que, en conjunto, se llevaron la tajada grande en la distribución del poder.

A partir de 1968 (fecha inolvidable) el modelo estabilizador muestra su agotamiento y es precisamente el movimiento campesino quien pone el dedo en la llaga: desbordan los canales oficiales de control político y desarrollan una movilización que, aunque dispersa, heterogénea y espontánea, obliga al estado mexicano a reorientar su política agraria durante el echeverrismo.

Sin embargo, a pesar del fortalecimiento de las organizaciones campesinas independientes en dicho período, el estado -de manera contraria a lo realizado durante el cardenismo- no se alía a ellas - para diseñar la nueva política agraria, sino que movida por un temor a la burguesía y permeada por prejuicios etnocentristas (que - aseguraban la "incapacidad natural y cultural" de los campesinos - para proponer un proyecto político, económico y social global) sustituye dicha participación por un aparato burocrático de enorme - magnitud con el que se inaugura el período donde prevalece la "tecnocracia" que, entre otros productos y apoyada metodológica y financieramente por el Banco Mundial, da origen al Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) como resultado de la "nueva concepción del desarrollo" y en el que el estado plasma la esencia de la nueva faceta del modelo.

En el PIDER se reproducen los mecanismos que excluyen la participación campesina de los proyectos; esta exclusión se manifiesta principalmente en sus proyectos productivos con los que el PIDER intenta "integrar" a los campesinos al modelo de desarrollo nacional, - cuyos principales requerimientos en el sector agrícola son: garantizar la paz social, aumentar la producción de alimentos básicos - para lograr la autosuficiencia alimenticia, retener en el campo la fuerza de trabajo que no puede ser absorbida por el aparato industrial, integrar los sectores "más dinámicos" de la agricultura a - los sistemas de crédito y comercialización controlados por el estado, incrementar el consumo de equipo, maquinaria e insumos producidos industrialmente, desarrollar al interior de las comunidades - técnicas y sistemas productivos generados, en la mayoría de los casos, fuera del país y vinculados estrechamente a los sectores empresariales de la agricultura y, finalmente, transformar la mentalidad "tradicionalista", "pasiva" y "antieconómica" de los campesinos para convertirlos en "sujetos de su propio desarrollo" pero a través de las formas organizativas establecidas por el propio estado.

Dichos proyectos productivos tienden a reforzar en las comunidades los mecanismos necesarios para la reproducción global del capital para lo cual se requiere de un rompimiento de las estructuras productivas y organizativas de los campesinos. Este tipo de proyectos no han respondido a los intereses de los campesinos en sus principales requerimientos: satisfacción del consumo familiar, garantizar la producción de alimentos básicos, brindar empleo permanente, independencia financiera relativa, maximizar las ganancias de la producción excedente, apoyo para desarrollar sus cada vez más - raquíuticos rendimientos agrícolas, reproducir sus sistemas tradicionales de organización productiva, mantener zonas de reserva ecológica, asegurar su tenencia de la tierra y desarrollar una producción complementaria que genere un aumento en el ingreso familiar.

Esta incapacidad del PIDER para responder a los intereses de los campesinos, no se debe a una "intención disfrazada" de encubrimiento demagógico, sino a la dinámica propia de las dependencias gubernamentales que padecen de una "inercia burocrática" y de un marcado distanciamiento de la realidad rural que producen una "disfuncionalidad" entre los fines asignados a los proyectos y sus resultados, en los que se manifiestan los efectos de la ineficiencia, espontaneidad, improvisación e inconsistencia que caracterizan a la que denominamos "burocracia rural".

Así encontramos bombas eléctricas para pozos en lugares donde no hay luz, cítricos donde no hay agua, canales por donde nunca ha corrido agua, instalaciones ganaderas sin ganado, terrazas de formación sucesiva para conservación de suelo y agua que se convirtieron en terrazas de "destrucción sucesiva" que erosionaron aun más el suelo por su mal diseño, sementales que llegaron castrados, fruta pudriéndose por falta de mercado, carteras vencidas por doquier, variedades inadecuadas de cultivos, degradación ecológica generalizada y, en fin, millones de pesos en "inversiones muertas" por la acción irresponsable de las dependencias gubernamentales y lleva -

das a cabo por técnicos ineficientes de origen urbano.

Ante esta "abrumadora" realidad, los campesinos, en la mayoría de los casos, optaron por el "quietismo" como forma de protesta y rebelión frente a ese "desarrollo rural sin campesinos", autoritario y vertical que no los incluye ni siquiera en la selección y programación de las obras a realizar.

La metodología empleada por el PIDER para implementar sus proyectos productivos se caracterizó, aparte de su desvinculación con las comunidades, por una división de sus diferentes fases que se asignaban a diversas dependencias ejecutoras, cada una de las cuales tiene su propia dinámica y su propia concepción de lo que es el PIDER. De esta manera, se produce una ruptura del proceso global de cada proyecto, con acciones desfasadas y, muchas veces contradictorias, que retrasan y obstaculizan las tramitaciones necesarias para operar los proyectos productivos. El largo "vía crucis" para que funcione cada uno de ellos pasaba por la SARH, SRA, SPP, BANRURAL, GOBIERNO DEL ESTADO, etc., tardando de uno hasta siete años para operar.

En los proyectos de apoyo a la producción y de beneficio social, cuya ejecución se asigna a una sola dependencia la eficiencia operativa fue mucho mayor; esto también se debió en gran parte, a que este tipo de proyectos responden a necesidades inmediatas y sentidas por las comunidades, por lo que la participación de éstas, fue relevante.

El concepto de "Participación Campesina" adquiere una trascendencia política de primera importancia: el PIDER, al igual que la gran mayoría de los programas estatales para el desarrollo rural, estableció como "principio rector de la política en el medio rural, la participación integral de la comunidad en los proyectos" pero, sin embargo, no establece ningún mecanismo coherente para lograrla.

Los programas de "apoyo a la participación campesina" que elaboró-expresan una incapacidad absoluta para comprender dicha participación como un proceso dialógico en el cual los campesinos paulatina, conciente, voluntaria y activamente vayan determinando la forma y los mecanismos para que los proyectos operen de tal manera que los campesinos ejerzan sobre ellos una apropiación colectiva que tienda a generar verdaderos procesos autogestivos.

Mientras el estado siga concibiendo a la comunidad campesina como una entidad homogénea socialmente y siga concibiendo la participación como un acto de levantar la mano para aprobar o desaprobar pasivamente propuestas verticalmente vertidas desde el exterior para determinar el curso que seguirá su "desarrollo integral", sus proyectos seguirán fortaleciendo las estructuras internas de poder, seguirá careciendo de la base social que requieren los proyectos productivos y mantendrán excluidos a los campesinos y sus organizaciones democráticas y tradicionales, cuya participación resulta insoslayable ya no sólo para responder a los intereses de la población rural, sino también para los intereses del estado mismo, que actualmente padece una creciente crisis de legitimidad por su incapacidad de descorporativizarse y representar los intereses de los diversos grupos y clases sociales.

Bajo este enfoque, programas como el PIDER, ahora traducido en PDR y PRONADRI, tendrán que replantearse radicalmente el papel que deberá desempeñar la participación campesina en sus proyectos, y esto no podrá realizarse en tanto el aparato estatal no sea capaz de vincular a las comunidades rurales y las organizaciones democráticas de los campesinos en las etapas de planeación, programación, ejecución, evaluación y control de los proyectos como única opción para evitar que dicho aparato permanezca en la "inercia burocrática" que hasta ahora ha frenado las posibilidades de hacer del gasto público un verdadero instrumento generador de desarrollo.

La opción elegida desde 1940, bajo pautas de acción verticales y - autoritarias que absorben la totalidad de las fases de desarrollo y que excluyen a los campesinos de las esferas de decisión, no ha logrado dar respuesta a la crisis en que se haya el sector agropecuario desde hace más de 15 años, habiendo agotado también su función como generadora de tranquilidad social y legitimación política. Es decir, el uso político que se dió a la inversión pública en función del apoyo que el sistema requiere ya no puede ser pagado por el país; el despilfarro y uso ineficiente del gasto público no permitió al estado ni sentar la infraestructura productiva y social que garantizara el incremento en la productividad en función del incremento en la inversión pública asignada a la agricultura, ni sentó las bases que garantizaran su legitimidad como "estado revolucionario y aliado de los campesinos".

Durante la presente administración pública, se han fortalecido los mecanismos legales para la invasión de inversiones privadas al ejido, poco puede esperarse en términos de impulso a la participación campesina y así parece plantearse el PRONADRI; como una reproducción de la concepción desarrollada por el PIDER hace 12 años y en donde los campesinos fueron convertidos más que en "sujetos de su propio desarrollo" en "objetos de la acción del desarrollo burocrático". La "tecnocracia" utilizó a los campesinos para el desarrollo y reproducción de sí misma, en vez de que ella estuviera al servicio de los campesinos.

La naturaleza institucional del PIDER manifiesta de manera representativa el modelo agrario del estado post-cardenista vinculado a la dinámica de desarrollo capitalista de la agricultura. En este modelo, donde los campesinos juegan el papel de productores de bienes de consumo, se intenta integrar dicha producción a los mecanismos estatales para la reproducción global del capital sin que hasta ahora el aumento de la producción que se haya logrado, reditue un mayor consumo de los productores. Esta dinámica de transferen

cia de valor de la agricultura a la industria, fortalecida por una incapacidad del estado para concretar eficientemente los recursos-financieros otorgados al sector rural, así como la exclusión de los campesinos en el diseño del modelo, ha agudizado profundamente la crisis de la población campesina que sufre, de manera creciente, los efectos del desempleo, la emigración, el subconsumo de alimentos básicos (desnutrición), la paulatina destrucción ecológica (su medio natural de reproducción social) y una pauperización general a la que el estado no ha podido responder por su incapacidad de descorporativizarse y eludir los compromisos contraídos con los intereses de la burguesía agraria e industrial, nacional y extranjera.

El PIDER es expresión del intento del estado por integrar a las comunidades donde incide al desarrollo del capitalismo y a la economía monetaria por medio del crédito oficial y la modernización de la producción (maquinaria, riego, insumos industriales, etc.) sin que haya logrado responder eficientemente a los resultados que, bajo la misma lógica de su proyecto, se podrían esperar.

El fracaso operativo de la mayor parte de las unidades ganaderas y obras hidráulicas (que absorbieron la mayor parte de la inversión-PIDER en el "Sur de los Tuxtlas") muestra que, bajo las pautas seguidas hasta ahora, ni el estado logrará su objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria, ni los campesinos incrementarán sus posibilidades de consumo que les permita un mayor nivel de vida en general.

La idea, planteada como objetivo programático del PIDER, de generar un desarrollo autosostenido de las comunidades se enfrenta a la cruda realidad en donde, salvo rarísimas excepciones, los pocos proyectos productivos que logran operar, no adquieren la dinámica propia que les permita reproducirse con mecanismos de reinversión-productiva, por lo que las posibilidades de concebir un desarrollo

a mediano plazo (mayor empleo, productividad, ingreso per cápita, etc.) se torna inimaginable.

El desarrollo del capitalismo en la agricultura, la tradición caciquil y las concesiones a particulares extranjeros, señalados en el estudio histórico de la región -Capítulo III-, así como la división internacional del trabajo, han generado desde principios de siglo un proceso de ganaderización que se ha explayado ya hasta introducirse sustancialmente en la lógica interna de la economía campesina.

La ganadería extensiva, que realiza una producción, en gran medida, para el mercado foráneo y que ha depredado su vegetación y recursos forestales, podría ser controlada por el estado para protegerla ecología y fomentar la producción para el consumo interno; sin embargo, no es así. Ha sido apoyada fuertemente por la banca oficial que encuentra en la ganadería una inversión con alto grado de recuperabilidad que se realiza a través de productores campesinos- que la prefieren a la agricultura por no depender tanto del azar y la incertidumbre de las variaciones climáticas.

El PIDER también ha fomentado la creación de unidades ganaderas mediante un considerable monto de inversión para el Sur de los Tuxtlas, encontrando respuesta favorable de los grupos de poder en las comunidades que han visto aumentado el número de cabezas de bovinos que tenían previamente, creándose una infraestructura ganera con recursos del gobierno federal, agudizando las contradicciones internas y reforzando los mecanismos de transferencia de valor del sector primario a los restantes.

Si las unidades ganaderas no funcionaron correctamente, no se debe tanto al desinterés de los campesinos (como sucede en la mayoría de los proyectos productivos), porque por lo menos ha logrado atraer la atención de los mencionados grupos de poder en las comu-

nidades, sino a deficiencias de carácter institucional sobre todo en lo referente al inadecuado suministro de recursos crediticios y a la nula asesoría en materia técnica, contable y organizativa.

Se mostró en el Capítulo IV, cómo el interés de las comunidades a proyectos como los ganaderos, varía de acuerdo al tipo de comunidad: en las comunidades indígenas no es tan marcado por su interés de mantener zonas de reserva ecológica y zonas para el cultivo de futuros jefes de familia; en las comunidades mestizas, originarias de la región y con una clara estratificación social, este tipo de proyectos es aceptado por el grupo dominante que ya cuenta con recursos ganaderos propios, en ocasiones, usufructuando recursos de los ejidatarios con menos recursos; y, finalmente, las comunidades de inmigrantes que destinan casi la totalidad del uso del suelo para la ganadería extensiva y que, obviamente, reciben con gran entusiasmo las unidades ganaderas del PIDER, es decir, el único proyecto productivo promovido por el programa que realmente tiene tradición, arraigo, de habilidad técnica y aceptación de por lo menos un sector social de las comunidades, que responde a la dinámica del desarrollo capitalista en la agricultura regional, no ha sido operado eficientemente por la incapacidad del aparato burocrático, por la corrupción de algunos funcionarios y por la división del proceso global de los proyectos en la que la falta de crédito, y de apoyo técnico-administrativo y organizativo han frenado la operación eficiente de los recursos asignados al fomento de la ganadería.

El único programa productivo del PIDER que se desarrolló con eficiencia en la región de estudio, fue el de Rehabilitación de Cafetales (llevado a cabo por el INMECAFE) por los siguientes factores:

- Una definición clara de objetivos a corto y mediano plazo, de estrategias, metas y acciones por parte de la dependencia ejecutora.

- El control, en una sola institución de todo el proceso de los proyectos: programación, financiamiento, asesoría técnica y organizativa.
- Una clara definición del universo de trabajo que corresponde a cada promotor que, a su vez, mostraron arraigo y competencia en sus funciones.
- Es un programa que refuerza y fortalece una actividad productiva que ya realizaban los productores con anterioridad, sin transformar sus formas de organización productiva.
- El alto grado de participación de las comunidades atraídas por el mejoramiento y renovación de sus plantaciones y por el aumento de ingresos a corto plazo.
- La seguridad de una comercialización "decorosa" con el propio INMECAFE.

En el caso de los programas de apoyo a la producción y de beneficio social (camino, electrificación, tiendas, centros de salud, escuelas, agua potable, etc.) las inversiones generalmente operaron eficientemente, aunque ya bastantes obras muestran los efectos del deterioro por la falta de inversiones complementarias y de mantenimiento (camino inservible, centros de salud sin médicos, escuelas sin maestros, etc.); sin embargo, llegaron a operar eficientemente, a diferencia de los proyectos productivos que en su mayoría, nunca lo hicieron. Estas obras -de apoyo y sociales- fueron realizadas por una sola dependencia y contaron con el amplio apoyo en mano de obra y materiales regionales de las comunidades por estar acordes con sus necesidades sentidas y generalizadas.

En el análisis del impacto PIDER según el tipo de comunidades, concluimos que es en las comunidades de inmigrantes donde mejor efi -

ciencia mostraron los proyectos, eficiencia imprimida no tanto por las dependencias ejecutoras, sino por los mismos productores cuya mentalidad "empresarial" y "dinámica" se adecuaba mejor a los requerimientos operativos de los proyectos.

La pregunta que surge entonces es ¿Cómo implementar eficientemente un programa de desarrollo productivo en los otros tipos de comunidades -indígenas y mestizas- que conforman la inmensa mayoría de la región? Por lo pronto, hemos tratado de mostrar que bajo el modelo actual no es posible.

Señalemos algunas características que, dentro del actual sistema, podrían realizarse ya que, como se manifestó en el prólogo, la transformación estructural de la sociedad que permita una verdadera transformación de las condiciones de opresión y dominación, corresponden a las masas de trabajadores organizadas bajo un programa revolucionario nacional.

En primer lugar, urge la integración de los auténticos representantes de las organizaciones tradicionales, independientes y democráticas en los niveles de decisión. De acuerdo a los techos financieros asignados a los diferentes programas regionales, los Comités de Participación Comunitaria (COPARCO) establecerán los proyectos prioritarios por comunidad, señalando los compromisos en lo referente a la aportación de mano de obra y materiales de la región, así como en el mantenimiento de las obras.

Las dependencias ejecutoras, a su vez, establecerán, en base a su capacidad operativa, sus compromisos en materia de presentación de expedientes técnicos, realización de la obra, asesoría técnica y capacitación, así como en el mantenimiento de las obras.

La fuente de financiamiento (inversión pública y/o crédito) se comprometerán a asignar en los tiempos programados los recursos com -

pletos para ejecutar las obras.

Cada obra estará bajo la responsabilidad directa de una sola dependencia ejecutora (la más importante de acuerdo al proyecto) y de los COPARCO; los compromisos se firmarán por el gobierno del estado, la SPP -como instancia globalizadora-, la dependencia responsable, la fuente de financiamiento y los COPARCO en el seno de los comités de planeación para el desarrollo (COPLADE)) de la región en cuestión. En dicho comité en el que participan todas las dependencias, los gobiernos de los estados y los presidentes municipales, se integrará formalmente a los COPARCO con capacidad jurídica de decisión (voz y voto).

Los COPARCO, ^{ya} estarán integrados por tres miembros de cada comunidad que haya sido programada para realizar proyectos productivos mediante inversión pública y serán electos en Asamblea General sin la participación de funcionarios públicos, ni de personas ajenas a la comunidad. Las funciones de dicho comité serán principalmente, la promoción de la participación y organización comunitaria en las acciones propuestas; agilizar y vigilar la asignación de los recursos que se destinen a su localidad, coordinar la ejecución de las obras cuya responsabilidad asuma la comunidad y, finalmente, proponer nuevas ideas de inversión que favorezcan su desarrollo integral. Así mismo, llevarán el control y el seguimiento del cumplimiento de los compromisos contraídos por las partes en los Convenios firmados en el COPLADE, tales como frecuencia y calidad de los apoyos técnicos, financieros y contables; las modalidades que adopten la organización y representación de los COPARCO, serán aquéllas que respondan más adecuadamente a sus formas tradicionales de organización y representación.

Con el fin de abatir costos, crear fuentes de empleo y racionalizar el gasto público, se dará preferencia para asignar la ejecución de las obras a aquéllas comunidades que cuenten con experien-

cia, conocimientos empíricos suficientes y capacidad organizativa para operar la inversión de manera eficiente y adecuada a las condiciones socioculturales propias de cada comunidad.

En el caso de que algún COPARCO considere que en su comunidad no se reúnen dichos requerimientos, se asignará la ejecución de las obras a las dependencias correspondientes con el apoyo y la supervisión de los COPARCO y los COPLADE.

Para garantizar el adecuado funcionamiento de los COPARCO, se propone una capacitación que se constituya como proceso de enseñanza-aprendizaje basado en la interacción grupal, dando importancia no sólo a la información, sino también a los métodos, vinculando la práctica que significa el trabajo cotidiano con la teoría, transformándose así en el punto de partida de la capacitación permanente.

Con el fin de formar verdaderos promotores para el desarrollo de su comunidad, se propone la elaboración de un método que se aleje de la práctica convencional del extensionismo que se caracteriza por: acciones de capacitación vertical sin la participación del capacitando en la selección de los contenidos programáticos; ignora la experiencia y el potencial generador y propositivo del capacitando; obedece a intereses surgidos de prioridades técnicas determinadas fuera del contexto socio cultural; y, beneficia a los sectores más desarrollados del medio rural, acentuando las estructuras de desigualdad social.

Para lograr una capacitación eficiente y participativa, se propone que: el campesino analice, en forma horizontal con respecto al capacitador, su realidad a fin de posibilitar una visión crítica y activa sobre ella; permita a toda la comunidad la participación en ese proceso de "praxis" -reflexión y acción de la realidad para transformarla-; tienda a sistematizar la experiencia histórica, social y cultural del campesino; comprometa a las partes en las al -

ternativas de solución a los problemas; promueva la eliminación de vicios de organización y de preeminencia al interior de la comunidad; permita detectar necesidades específicas de capacitación técnica; y, que involucre, de manera comprometida y activa al capacitador y equipo técnico, de tal forma que además de educar (capacitar) sean educados por la experiencia campesina.

Por otro lado, es urgente revisar la normatividad administrativa para la ministración de recursos con el fin de promover modificaciones que las adecúen a las circunstancias actuales y a los objetivos de desarrollo regional. Se propone a fin de agilizar y responder con una mayor flexibilidad y prontitud a los requerimientos de las acciones productivas a corto plazo, la asignación de una bolsa adicional de recursos para aquellos proyectos cuya viabilidad haya sido justificada y comprobada sin tener que ajustarse a todos los procedimientos del expediente técnico detallado. La liberación de los fondos provenientes de dicha bolsa, se harán mediante convenios entre la SPP y los gobiernos de los estados con cargo al Programa específico que puede ser: Programas de Desarrollo Regional, Programa Regional de Empleo, Planes Estatales de Desarrollo, Programa de Desarrollo del Sureste, Programa Operativo Anual, Programa Nacional de Alimentación y Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.

Es deseable que al tiempo que se realicen las acciones productivas a corto plazo, los COPARCO y las dependencias ejecutoras programen al interior del COPLADE las acciones a mediano plazo de manera que se cubran las fases de justificación técnica y social con tiempo suficiente de anticipación al periodo de su inicio.

Es preciso fortalecer los mecanismos de coordinación entre las dependencias normativas y ejecutoras, federales, estatales y municipales involucradas en la realización de las acciones propuestas, definiendo responsabilidades y compromisos, así como la instancia-

donde dependencias y comunidades planteen sus inconformidades y dudas, y donde obtengan respuestas claras y concisas. La bolsa adicional de recursos se manejará en la región misma de las acciones, no en la capital de los estados y menos aún en la capital de la República.

El mecanismo concreto a través del cual las comunidades participarán en los programas de desarrollo es su Comité de Participación Comunitaria (COPARCO) pero también existen otro tipo de organizaciones democráticas campesinas (cooperativas, uniones de ejidos, etc.) que podrán ejercer fondos provenientes de la inversión pública para proyectos prioritarios que ya desarrollan, con un control y seguimiento adecuados que, sin interferir en la dinámica propia de las organizaciones, garantice el uso óptimo de los recursos.

Es decir, se reconoce la capacidad de ejecutar inversión pública (muchas veces con mayor racionalidad, eficiencia y nivel de impacto que las dependencias públicas) a los campesinos organizados sin ajustarse a las "formas organizativas" que luego se pretende imponerles desde el exterior.

Estas propuestas de acción, deberán adecuarse a las características de cada programa específico y sólo podrán ser implementadas bajo una concepción avanzada del potencial propositivo, organizativo y operativo de los campesinos y apoyados por equipos técnicos formados por profesionales comprometidos y arraigados en las comunidades, vinculados al proyecto campesinos, fortalecido por el apoyo del estado vía inversión pública.

La famosa "participación campesina" que todos los programas para el desarrollo rural enuncian sin decir cómo implementarla, tiene una concreción en los COPARCO que, sin ser la respuesta más revolucionaria (esa ya la construcción los mismos campesinos) sí se puede adecuar a los límites que aún permite la naturaleza del estado-

mexicano. El COPARCO entendido no como una estructura organizativa "sobrepuesta" a la comunidad, tal como sucede con las "organizaciones artificiales" de la SRA o del BANRURAL, sino como el reconocimiento jurídico por parte del estado, de la organización campesina con capacidad de decidir sobre su propio desarrollo.

Antes pedían y suplicaban, ahora exigen... mañana no preguntarán y aún es inimaginable la reacción que podría tener el movimiento campesino bajo la enorme presión a la que lo están sujetando la crítica-situación actual.

El estado aún tiene la oportunidad de optar, (después quién sabe,) y puede responder garantizando la eficiencia de la inversión pública del sector agropecuario a través del manejo de ésta en manos de los propios campesinos apoyados por un renovado y reducido aparato gubernamental que, lejos de reproducir los vicios y corrupciones de la actual "burocracia rural", dé respuestas favorables a los intereses fundamentales de los campesinos que, hoy por hoy, corresponden a los intereses de la Nación.

Una última consideración pertinente para concluir la tesis: el tema, la metodología, el trabajo de campo y hasta la redacción de la tesis fueron realizados mientras laboraba en una institución gubernamental por lo que, por más crítico y profesional que traté de ser en la elaboración de este trabajo, no pude ser ajeno a mi posición objetiva en la estructura social. Dicha posición seguramente estará permeada en algunos postulados y definitivamente quedó manifiesta en las propuestas finales que, por otro lado, han sido motivo de apoyos y pugnas al interior de los programas donde he participado. El estado mexicano, dada su naturaleza histórica aún tiene espacios por los cuales deben introducirse las posiciones más avanzadas de los sectores populares y si existen esos espacios es por la presión de un movimiento popular (obrero, campesino y de la clase media) que, a veces en ascenso y a veces en replie -

gue pero cada vez más consolidado, imprime al estado una dinámica favorable en torno a sus demandas principales.

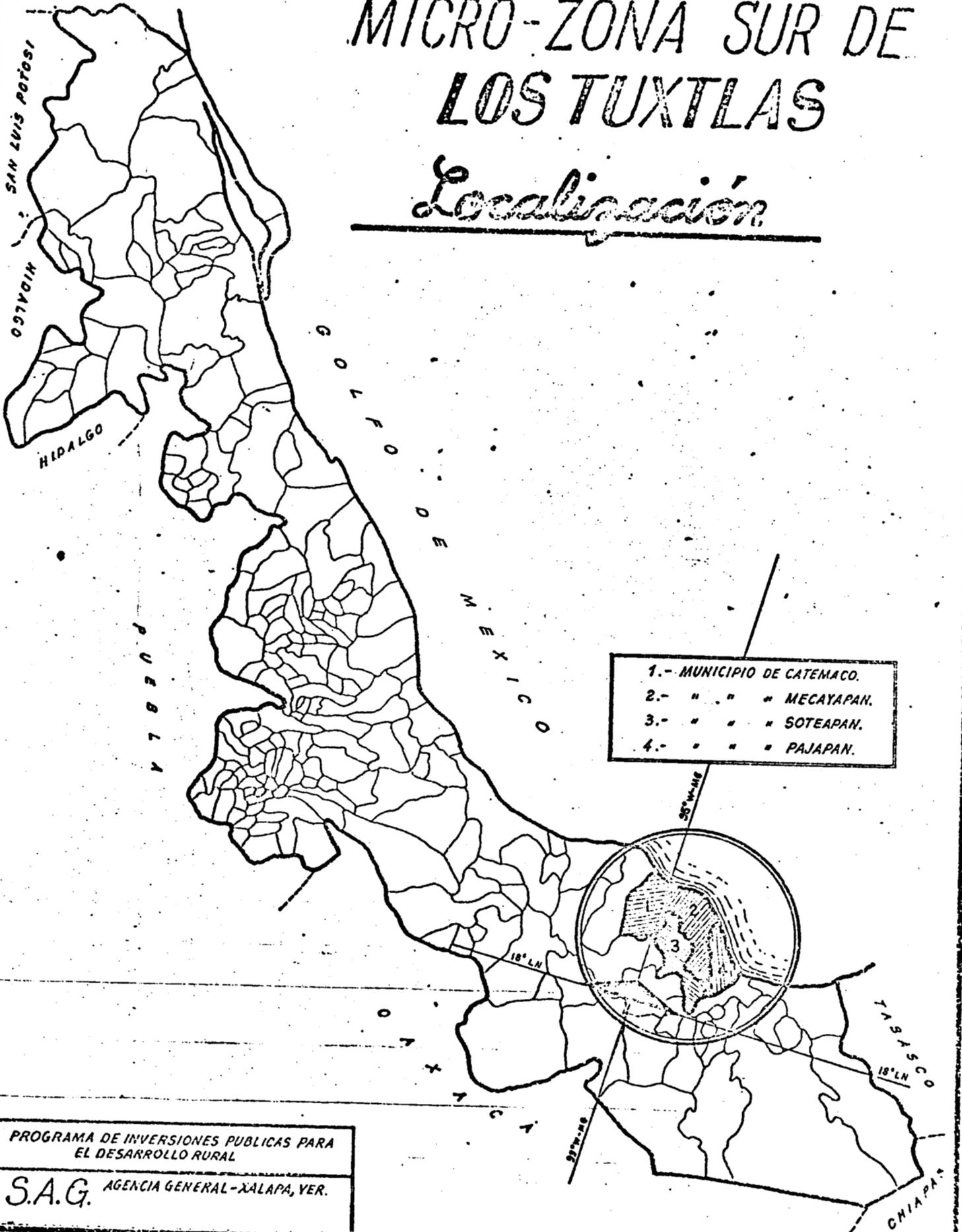
Sin embargo, mis propuestas no dejan de surgir de mi posición objetiva, por lo que sería de enorme trascendencia realizar una investigación que igualmente se avoque el estudio de la relación estado-campesinos y el papel que desempeña la política del gasto público a través de programas de desarrollo rural, pero desde la posición objetiva de las organizaciones campesinas.

¿Cómo se organizan y elaboran sus principales demandas actualmente? ¿Qué mecanismos internos desarrollan para generar determinadas respuestas ante los programas? ¿Qué interés real tienen en participar en un modelo de desarrollo rural junto con el estado? ¿En qué términos?, etc.

Estas y otras muchas preguntas deben ser respondidas desde "su visión", a fin de estructurar con mayor claridad, objetividad y madurez política un proyecto campesino global que, apoyado por los sectores más progresistas de la sociedad, logre plasmarse y realizarse como proyecto de Nación.

MICRO-ZONA SUR DE LOS TUXTLAS

Localización

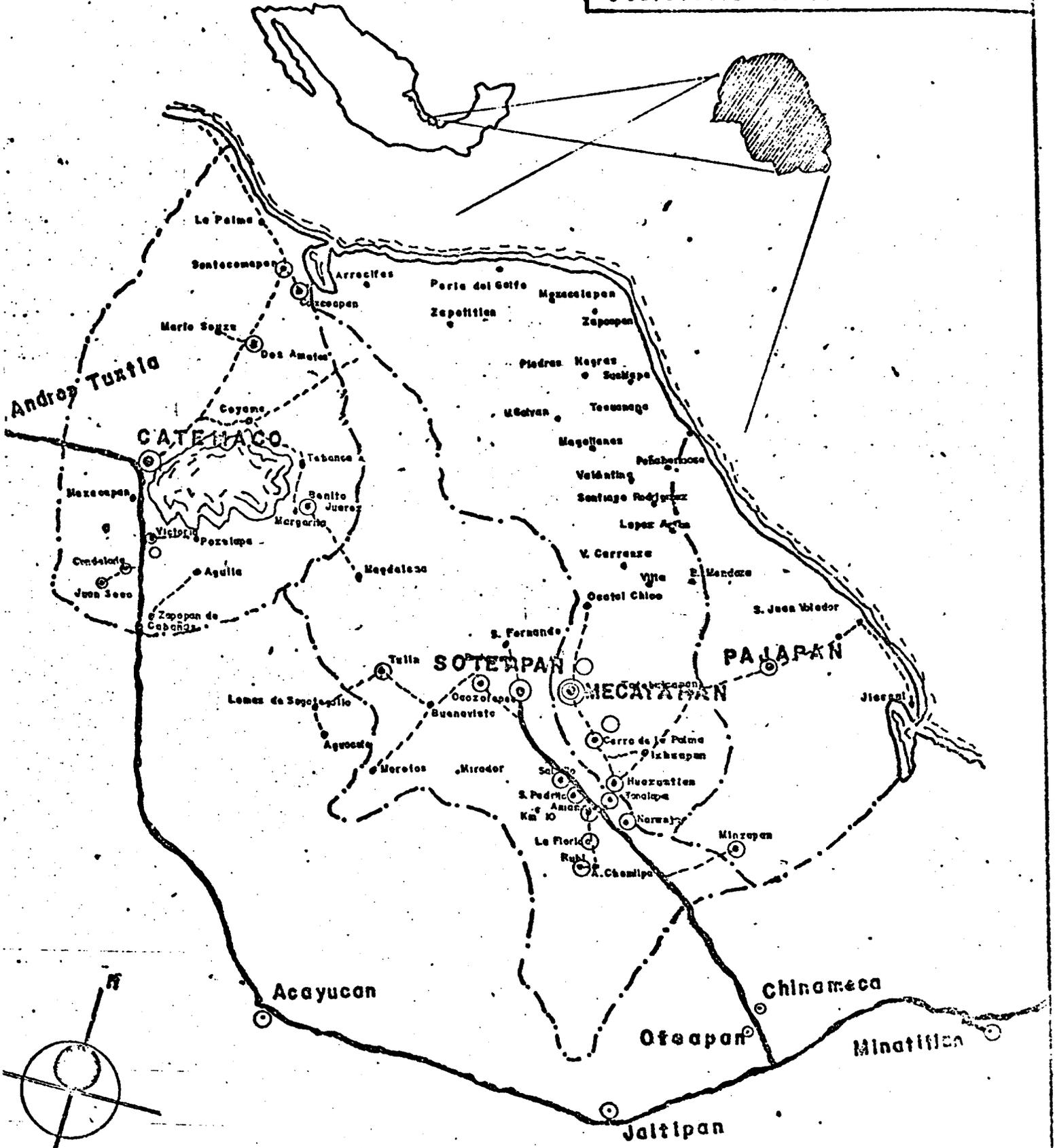


PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL

S.A.G. AGENCIA GENERAL - XALAPA, VER.

Region 35 Sur. de los Tuxtlas
P. I. D. E. R

Secretaria de la Presidencia



⊙ Unidad ganadera.

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

- AZAOLA, Elena (1982) Rebelión y derrota del magonismo agrario, Ed. F.C.E SEP/80, Méx.
- BARTRA, Armando (1979) Notas sobre la cuestión campesina, (México, 1970-1976), Ed. Macehual, México.
- BONFIL, Guillermo (1982) "El estado, el indigenismo y los indios", en El Estado Mexicano, Ed. Nueva Imagen, CIESAS, México.
- ESTEVA, Gustavo y otros (1980). La batalla en el México Rural, Ed. Siglo XXI, México.
- ESTEVA, Gustavo (1983) "Los campesinos existen" en NE - XOS, No. 71, nov. Ed. Uno, México, D. F.
- FALOMIR Ricardo y Sánchez Angeles. (1974). El cambio en las unidades de producción ante la estrategia gubernamental de desarrollo: el caso de la zona norte del estado de Tlaxcala. Tesis Profesional de Antropología. UIA. México, D. F.
- FREIRE, Paulo (1973) ¿Extensión o comunicación?, Ed. - Siglo XXI, México, D. F.
- GILLY, Adolfo (1974) La revolución interrumpida, Ed. El Caballito, México, D. F.

- GOMEZJARA, Francisco (1977) "La lucha por la tierra debe convertirse en lucha contra el capital" en Críticas de la Economía-Política, No. 5, oct-dic., Ed. - El Caballito, México, D. F.
- GORDILLO, Gustavo y Fernando Rello (1980) "El campo mexicano a la hora de la sequía" en NEXOS No. 32, agosto, Ed. Uno, México, D. F.
- GORDILLO, Gustavo (1979) "Estado y sistema ejidal" en Cuadernos Políticos, No. 21, julio-septiembre, México.
- GUTELMAN, Michel (1974) Capitalismo y Reforma Agraria en México, Ediciones Era, México.
- HUIZER, Gerrit (1982) La lucha campesina en México, Ed. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, D. F.
- LEFF, Gloria (1982) "El Partido de la Revolución: aparato de hegemonía del Estado Mexicano" en El Estado Mexicano, Ed. Nueva Imagen-CIESAS, México.
- LOPEZPORTILLO, José (1980) Alianza para la Producción, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D. F.
- LUISELLI, Casio (1980) "¿Por qué el SAM, Objetivos y Programa del SAM" en NEXOS, No. 32, agosto, Ed. Uno, México. D.F.

MAC GREGOR, José Antonio
(1981)

Formación de Unidades Pedagógicas en el Medio Rural, INCA-FAO, México, D. F.

MELVILLE, Roberto (1979)

"Intervención del estado en el campo mexicano. Exámen histórico de los instrumentos de política agraria y agrícola". Mimeo - grafiado, México.

REDCLIFT, M.R. (1981)

"El estado frente al campo", en NEXOS No. 47. Nov. Ed. Uno, México, D. F.

RELLO, Fernando (1982)

"La política del estado y la lucha campesina", en El Estado Mexicano, Ed. Nueva Imagen, CIESAS, México.

REYES, O Sergio, Rodolfo
Stavenhagen y otros (1974)

Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, Ed. F.C.E. México.

SALAMINI Heather Fowler

Movilización campesina en Veracruz (1920-1938), Ed. Siglo XXI México. (Nebraska, 1971).

SALINAS DE GORTARI, Carlos
(1982)

Producción y Participación Política en el campo, Ed. F.C.E. - SEP/80, México.

- VELAZQUEZ, Gonzalo (1980) Una nueva estrategia para el desarrollo Rural en la microregión Sur de los Tuxtlas, Tesis de Economía, UNAM.
- WARMAN, Arturo (1981) "Alimentos y reforma agraria. El futuro de una crisis" en NEXOS - No. 43, julio, Ed. Uno, México, D. F., P.P. 3-14.
- WARMAN, Arturo (1983) "Invitación al Pleito", en NEXOS No. 71, nov., Ed. Uno, México, - D. F., P.P. 26-31.
- WARMAN, Arturo (1972) "Los campesinos, hijos predilectos del régimen", Ed. Nuestro Tiempo, México.

DOCUMENTOS

- BANCO MUNDIAL (1975) Desarrollo Rural, documento de - Política Sectorial, Madrid.
- CIDER (1981) "Diseño de la Política de Desarrollo Rural", Dirección de Investigación Socioeconómica. 1er. borrador interno para discusión. México, junio, mimeografiado.
- CIDER (1979) "Seminario de Autoevaluación del PIDER" - Integración de documentos y conclusiones. Secretariado Téc

ECONOMIA EN PUNTO (1984)

nico del Seminario. México, --
D.F., febrero. Mimeografiado.

"Una Ley que deja intacto el de-
samparo campesino" en PUNTO no.
63, 16 al 22 de enero. México, -
D.F. P. 6.

MAC GREGOR José Antonio
y Marina Gabilondo (1982)

Estudios socioeconómicos de la -
microregión PIDER "Sur de los -
Tuxtlas" (25), delegación regio-
nal, SPP en Veracruz, Xalapa, Ver.

PROGRAMA NACIONAL DE
DESARROLLO RURAL INTEGRAL
(PRONADRI) 1985-1988

Versión Preeliminar, abril 1° de
1985, México, D. F.

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y
COMERCIO (1973)

IX Censo General de Población y
Vivienda, Dirección General de -
Estadística, Vol. III, Puebla a
Zacatecas.

SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO (1979)

"Análisis histórico del PIDER",
mimeografiado, México, D. F. ma-
yo.

SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO (1981)

Circular 003 "Programas de Apoyo
a la Operación del PIDER", Coor-
dinación General de Delegaciones,
mimeografiado, 1981, México, D.F.

VERACRUZ, Gob. del Estado
(1978-1979)

Desarrollo urbano, Estado de Ve-
racruz, desarrollo de centros de
población rural, en áreas priori

tarias, región Acayucan, Los -
Tuxtlas, Vol. I, Ed. SAHOP.

NOTAS PERIODISTICAS

CASTRO, Hermenegildo

"Disminuyó el nivel en el campo,
durante 82-84, dice PRONADRI",
La Jornada, 07-05-85.

DIEZ DE SOLLAÑO, Jorge

"¿El ejido para empresarios pri-
vados?", El Día, 31-05-85.

GOVELA, Ricardo

PRONADRI ¿con "sentido empresa -
rial", La Jornada, 21-05-85

HERNANDEZ, Bolívar

"Catecismo para campesinos remi-
sos", La Jornada, 10-06-85

HERNANDEZ, Bolívar

"Una utopía llamada PRONADRI", La
Jornada, 18-05-85

MELLENDEZ, Ivonne

"Siempre y cuando la acción ofrez-
ca condiciones ventajosas", El -
Heraldo de México, 03-07-85.

RODRIGUEZ, Javier

"Dudan CIOAC y PMT de los benefi-
cios del PRONADRI", La Jornada, -
21-05-85

ROJAS, Rosa

"La política estatal en el campo,
una camisa de fuerza", La Jorna-
da, 26-06-85.

UREÑA, José

"Alto potencial de violencia en-
México por la desigualdad: MMH",
La Jornada, 18-05-85.

UREÑA, José

"Seguridad, ofrece MMH a ganade-
ros", La Jornada, 15-05-85.