



53
2 ej.
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

**ESTADO Y DESARROLLO RURAL
INTEGRAL EN MEXICO (1973-1981)**

TESIS PROFESIONAL

ROBERTO FERNANDEZ SEPULVEDA

México, D. F.

1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

53
204

**ESTADO Y DESARROLLO RURAL
INTEGRAL EN MEXICO (1973-1981)**

TESIS PROFESIONAL

ROBERTO FERNANDEZ SEPULVEDA

I N D I C E

ESTADO Y DESARROLLO RURAL INTEGRAL EN MEXICO (1973-1981).

	<u>Página</u>
<u>Introducción.</u>	5
CAP. I.- ESTADO Y ECONOMIA	9
1.- El Estado Capitalista	9
2.- Funciones del Estado	13
3.- Ambito del Estado	17
4.- Particularidades del Estado en el Ca pitalismo Dependiente.	22
CAP. II.- ESTADO Y AGRICULTURA EN MEXICO	25
1.- México; Estado y Agricultura	25
2.- Estructura Agraria y Productores - - Agrícolas	28
3.- Política Agrícola en México.	31
3.1. La Crisis Agrícola	33
3.2. Desarrollo Compartido en la -- Agricultura	36
3.3. Política Agrícola en el Sexenio de J.L.P.	40

	<u>Página</u>
CAP. III.- EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y LA TEORIA DEL DESARROLLO	45
1.- La Teoría del Desarrollo	45
1.1. Enfoque Cuantitativo	45
1.2. Enfoque Cualitativo	49
2.- El Desarrollo Rural Integral.	52
CAP. IV.- EL PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO-RURAL (1973-1981)	59
1.- Surgimiento del PIDER	59
2.- Operación del PIDER	67
2.1. Período 1973-1976	67
2.2. Período 1977-1981	70
2.2.1. Redefinición del Programa	72
3.- Inversión PIDER	75
3.1. Período 1973-1976	75
3.2. Período 1977-1981	76
4.- Cobertura y Beneficiarios PIDER	78
4.1. Período 1973-1976	78
4.2. Período 1977-1981	78
4.3. Período 1973-1981	79
5.- El "Elemento Internacional" en el-PIDER	81

	<u>Página</u>
6.- Cuadros de Análisis Estadístico	84
- Índice	84
- Cuadros.	87
<u>Resumen y Conclusiones</u>	101
Notas al Texto	112
Bibliografía.	116

INTRODUCCION

El concepto "Desarrollo Rural Integral" y las estrategias que éste plantea, han ganado a partir de sus primeros enunciamientos un interés creciente por parte de los gobiernos de los países capitalistas no-industrializados en -- sus esfuerzos por desarrollar las áreas rurales y sus habitantes. Se puede considerar a México como un país pionero en la adopción de este enfoque, ya que para 1973 pone en práctica un programa que engloba las características de este tipo de programas: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (P.I.D.E.R.); dicha teoría, lejos de ser abandonada, por el Estado, ha sido retomada por la administración del Lic. Miguel De La Madrid - en su política hacia el sector agropecuario pasando las estrategias del desarrollo rural integral en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; además, se ha habilitado jurídicamente el compromiso del Estado en promover el desarrollo rural integral en la reciente adición (fracción XX, de feb. de 1983) al Art. 27 Constitucional, si bien, a la fecha, no se ha trascendido de lo indicativo en el cambio de actitud del Estado hacia el agro.

La teoría del desarrollo rural integral se autopostula como una alternativa a los esquemas tradicionales de desarrollo, que dan preponderancia al crecimiento en términos cuantitativos y que en la práctica se conforman por esfuerzos aislados, unilaterales y desintegrados. Para ello, esta teoría propone un esquema integrado, participativo y multisectorial, que presuntamente se garantiza a sí mismo y fomenta el desarrollo autosostenido de sus beneficiarios.

Con el presente trabajo se pretende analizar el desarrollo rural integral -- desde la perspectiva del Estado Mexicano. Para esto, primeramente, se aclaran los principios que rigen la acción del Estado capitalista, especificando aquellos que han sido la regla en el país en lo que corresponde al sector -- agrícola. Posteriormente, se analizan la teoría del desarrollo rural integral, situándola dentro de la evolución de la teoría del desarrollo y los as pectos generales del PIDER, desde su formulación hasta su inserción en los -- COPLADES (*), para efectos de planeación, programación y ejecución de los -- distintos proyectos a nivel estatal. con lo que el PIDER perdió -a nuestro juicio- buena parte de las características que debe guardar un programa que -- busque el desarrollo rural de manera integral. Finalmente se hacen algunas -- conclusiones sobre la acción del Estado para desarrollar integralmente el -- campo mexicano.

A continuación, analizamos la estructuración del trabajo por capítulos, a -- fin de facilitar en un primer momento su comprensión y guiar al lector:

Para estudiar al Desarrollo Rural Integral desde la perspectiva de la ges -- tión estatal se debe partir de una concepción del Estado en el capitalismo. Es por ello que se incluye un capítulo (cap. I. "Estado y Economía") que, - no obstante su notoria abstracción, nos permite centrar la acción del Esta -- do dentro del capitalismo si bien no precisamente en las particularidades -- de introductor del proceso de desarrollo, en los países no industrializados este asunto se analiza más detenidamente y en lo que se refiere al sector agrícola mexicano en el capítulo II: "México: Estado y Agricultura".

(*) Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados.

En el capítulo III: "El Desarrollo Rural Integral y la Teoría del Desarrollo" se enmarca al primero dentro de la evolución de la segunda y se muestra su origen dentro de las estrategias de las instituciones internacionales de fomento. Además, este capítulo plantea las particularidades que debe poseer un enfoque que busque el Desarrollo Rural Integral de manera coherente y efectiva.

Si bien el capítulo III marca una ruptura en el proceso de análisis, se prefirió insertarlo aquí y no antes, preparando el terreno para entrar al capítulo IV: "El Programa Integral para el Desarrollo Rural", que busca especificar las características del programa dentro de su desarrollo histórico; sus objetivos, problemática a que se enfrentó, área de influencia y modalidades de la inversión, así como de la participación de las instituciones financieras de fomento en todos estos aspectos. Se busca presentar un panorama de lo que fue el programa hasta su inserción en los COPLADES (a inicio de 1981), siempre situándolo dentro de la política económica global y mostrando las particularidades que asumió en la búsqueda del Desarrollo Rural-Integral.

Se incluyen, además en este capítulo los cuadros de análisis estadístico - los que se prefirió incluir al final del capítulo y no como apéndice para facilitar su manejo, dado que resumen la información compilada y generan buena parte de las conclusiones mostrando de manera más detallada para el interesado muchos de los aspectos del programa mencionados en el texto del trabajo.

Finalmente se presenta el apartado "Resumen y Conclusiones" en el que se -
presentan los resultados de nuestro análisis respecto al PIDER como estra-
tegia del Estado Mexicano y las organizaciones internacionales de fomento-
y como programa para el desarrollo rural integral. Todas las notas y co--
mentarios al texto se concentraran al final con objeto de facilitar la lec-
tura del trabajo y las respectivas consultas con la bibliografía.

Aprovecho la oportunidad para expresar mi agradecimiento a todos aquellos-
quienes, con sus comentarios y recomendaciones, ayudaron a hacer posible -
este trabajo, particularmente a Margarita Flores y a José Antonio Ibañez -
mi reconocimiento por su desinteresada cooperación en los diversos avances
del estudio. Igualmente, agradezco a Jorge Alcocer y Rosalba Carrasco sus
observaciones y a Marco Antonio Morelos y Edmundo Bejarano de la Dirección
General de Desarrollo Rural Integral de la Secretaría de Programación y --
Presupuesto, el haberme facilitado el acceso a la información sobre el - -
PIDER. Desde luego; las personas arriba mencionadas están libres de toda-
responsabilidad sobre las opiniones, errores u omisiones del trabajo los -
cuales solo son imputables al autor.

Finalmente, a Ana María Lucero, las más merecidas gracias por el eficiente
trabajo mecanográfico.

CAPITULO I.

ESTADO Y ECONOMIA.

1. EL ESTADO CAPITALISTA.

Entendiendo al capitalismo como modo de producción específico, es decir, en tendiendo al capital como relación social, se aprehende al Estado como poseedor de un carácter de clase y como tal, es un aparato al servicio de los intereses de la clase dominante.

Por tanto, si situamos al capital como relación social y analizamos el ca pitalismo en lo general y al Estado en lo particular, debemos de partir de condiciones medias y de movimientos regulares más que de los particulares; - por ello las leyes del movimiento del capitalismo, leyes tendenciales, se - relacionan siempre con el capital social total, nunca a las diversas unidades individuales de capital que aparecen en la concreción de las relaciones sociales capitalistas. Estas unidades se relacionan entre sí por medio del mercado y la competencia; factores todos ellos que se deben de tomar en - - cuenta al estudiar al Estado en este tipo de sociedades.

Ahora, si bien se puede afirmar que el Estado tiene un carácter eminentemen-

te capitalista, no es capitalista en términos reales, sino que más bien se trata de un capitalista colectivo; o dicho de otra manera del "capital" que garantiza la existencia de las condiciones de funcionamiento y reproducción de las unidades individuales de capital, pero no las suple ni reemplaza en ningún momento al mercado y a la competencia como ámbito de desenvolvimiento de las interrelaciones de las unidades de capital, o, en palabras de Altvater, "...el Estado hace posible el establecimiento de una sociedad de intereses individuales dispares, asegurando los fundamentos necesarios para la existencia de esta sociedad" [1].

Lo que se evidencia de la existencia de un Estado con estas características es que cualquier unidad de capital individual está en imposibilidad de garantizar su existencia social como tal, porque sus móviles se dirigen a realizar su ganancia y por ello sólo está en capacidad de relacionarse socialmente a través del mercado, y mucho menos puede garantizar en modo alguno la permanencia de la sociedad capitalista como tal.

Así, la acumulación individual de cada una de las unidades de capital, e incluso la suma de la totalidad de ellas, además de chocar con las leyes tendenciales del capitalismo, no garantiza ni tiene como finalidad el cumplimiento de todas las funciones sociales básicas y elementales, por todo esto, se re -

quiere de una institución especial que cumpla, a un tiempo, las necesidades immanentes del capitalismo que el propio capital ignora, por ello se explica la existencia de un órgano "...nacido de la sociedad, pero que se pone encima de ella y se divorcian más y más" [2]; una forma específica que expresa los intereses globales del capital: el Estado, mismo que en el capitalismo adquiere una existencia específica contrapuesta a las unidades de capital de la manera expuesta.

Históricamente, se le han reconocido al Estado una serie de funciones: en el capitalismo contemporáneo, éstas se han desarrollado hasta cubrir áreas antes exclusivas al capital, y si bien a lo largo del tiempo siempre ha cumplido con la función de generador y reproductor de las relaciones sociales de producción en tanto no cumpla con ello el funcionamiento del propio sistema, las condiciones para la producción y reproducción del capital asumen históricamente formas particulares según la fase de desarrollo capitalista en que se encuentre la sociedad que determine nuestro análisis.

Cualquiera de las funciones inherentes al establecimiento y preservación de las condiciones sociales para la acumulación de capital solamente pueden ser llevadas a cabo en un ámbito que no esté limitado por las necesidades del mercado. El estado cumple con esa función genérica en la sociedad capitalis

ta satisfactoriamente porque no está sujeto a las necesidades de creación de valor y de realización de plusvalía en la medida que lo están las unidades-privadas de capital.

Si bien el Estado se ubica en forma aparential por encima de la sociedad, debe de analizarse en dos niveles; en el de la relación que guarda con los intereses de clase que manifiestan las leyes tendenciales y en el de la forma subjetiva y mediada de como expresan la diversidad de clases y sectores sus intereses particulares, es decir, del movimiento político que expresan las tendencias estructurales antes mencionadas y de sus matices. El ejercicio de situar el análisis en el movimiento político inmediato no permite abstraerse -- del terreno de las apariencias, por ello, las problemáticas específicas deben de situarse, siempre y cuando se manifiesten estructuralmente, en el de las leyes tendenciales y su expresión histórica concreta, así como en el de los matices políticos que éstas muestran.

2. FUNCIONES DEL ESTADO.

Dicho lo anterior y teniendo en cuenta que la acción del Estado no está guiada por la necesidad de valorizar capitales individuales sino al capital social en su conjunto, podemos pasar a otra etapa de nuestro análisis; las funciones generales que cumple el Estado en el capitalismo [3]:

- 1). Crear las condiciones materiales para que la producción se realice - - - ("Infraestructura").
- 2). Determinar, ejecutar y salvaguardar el sistema legal que rige las relaciones sociales.
- 3). Regular los conflictos entre trabajadores y capitalistas y entre sectores sociales.
- 4). Proteger y expandir el capital nacional en el mercado mundial.

A estas cuatro funciones se incorporan el conjunto de actividades y aparatos del Estado que tienen como finalidad legitimar la dominación de clase y al Estado, tales como las funciones tradicionales del Estado (Estado-policía) y -- aquellas cuya existencia está relacionada con procesos históricos particulares y con fases del desarrollo del capitalismo.

De esta forma, en los países de desarrollo capitalista "clásico" les corresponde una actividad estatal con funciones "tradicionales", mientras que en -- aquellos que arriban tardíamente al capitalismo, el Estado tiene, desde el - inicio un importante papel en el proceso de acumulación de capital, tal es - el caso de México, donde el Estado participa activamente en la implantación- y desarrollo del capitalismo.

Concluyendo, las actividades no tradicionales del Estado son siempre de ca - rácter complementario con respecto al capital privado. El grado de su parti - cipación en esa complementariedad está definido históricamente; dicho de - otra forma, está definido por la forma de expresión de las antagonismos de - clase y por las contradicciones entre la valorización de las unidades priva - das de capital y la vigencia de las leyes históricas del modo de producción- capitalista, que en lo general son regidas por la situación que guarden la eco - nomía y el ciclo económico en un momento dado, es decir, allí donde el capi - tal privado pierda dinamismo, el Estado debe intervenir, no así cuando recu - pere su dinamismo y el Estado seguirá guardando un carácter complementario.

Dado que, como dijimos con anterioridad, el Estado no está sujeto a las nece - sidades de creación de valor, las proporciones del valor social producidas y - operadas por el no son capital en el sentido estricto, sin embargo, constitu-

yen formas de creación de las condiciones materiales para la producción social, así como también ya se dejó asentado, las funciones específicas que debe cumplir el Estado dependen de la etapa histórica del capital, si bien, las razones que determinan las condiciones que éste debe de crear son, por un lado, la tendencia al descenso de la tasa de ganancia y por otro, el crecimiento de las fuerzas productivas, que incide de manera negativa en la generación de plusvalor y en el margen de ganancia. Además, hemos de considerar el carácter cíclico de la producción capitalista, lo cual determina en buena medida el monto y el tipo de la intervención estatal.

De esta manera, históricamente, determinadas funciones han dejado de ser realizadas por el capital, como son la adecuada calificación de la fuerza de -- trabajo; conservación de capacidades de la fuerza de trabajo; mantenimiento de los servicios en general y la creación y mantenimiento de un sistema de - comunicaciones; funciones que no son operadas por el capital a causa de: el elevado monto de capital necesario; tiempo de rotación del capital excesivamente largo (lo cual hace bajar la tasa de ganancia); la carencia de carácter mercantil de determinados procesos; mercados pequeños y baja rentabilidad; y, la existencia de esferas de inversión más rentables.

Así, el sector público, "...debido a las demandas (...) del proceso de traba-

jo, tiene que crear las condiciones de producción, las cuales en virtud de la estrechez de las relaciones capitalistas de producción no pueden ser creados por el capital privado" [4], afirmación de la cual se desprenden los límites de la intervención estatal, ya que al tener criterios no capitalistas en el sentido estricto, solo debe actuar donde no obstaculice la valorización del capital privado.

De esta manera, el trabajo burocrático de la administración pública, desempeña sus actividades en una forma que no aumenta el valor por medio de la producción de plusvalor. Así, la utilización social de este tipo de trabajo se determina por el resultado concreto, es decir, lo importante es el valor de uso de su función; no su valor de cambio y este valor de uso no constituye el factor principal, sino solo un subproducto necesario.

3. AMBITO DEL ESTADO.

De este análisis se desprende que existe también límites a la producción capitalista dados por los procesos políticos, ya que la acumulación de capital y su estabilización dependen del poder de las fuerzas sociales que, articuladas como un poder alterno, mantengan el orden capitalista aún contra los intereses de capitales individuales, con esto, se plantea la constante existencia de un equilibrio conflictivo de intereses entre las necesidades de cada capital individual y la regulación política del interés de clase en general, es decir hay una obvia politización de las funciones destinadas a mantener el orden y funcionalidad del sistema capitalista.

Lo anterior significa que, al recurrir al Estado como mecanismos conductor, se plantea la posibilidad de reforzar su "autonomía relativa" con respecto al capital para ejercer por decisión propia siempre y cuando su actividad sea -- complementaria al capital, por ello "El curso real de los acontecimientos va a estar determinado por la selectividad del sistema político institucional; - por su capacidad de organizar políticamente la conducción y las actuaciones - complementarias sin politizar sustancialmente la economía, sin infringir su - carácter "privado"[5].

Introduciendo estos criterios selectivos, en condiciones ideales, los mecanismos institucionales cumplen tres funciones esenciales que son: la selección negativa, mecanismo que sirva para descartar los intereses anticapitalistas; la selección positiva, que hace que prevalezcan los intereses capitalistas globales sobre los intereses individuales de los capitalistas aislados; y, la selección enmascarante, que permite, manteniendo la idea de neutralidad del Estado, marginar efectivamente los intereses anticapitalistas - [6].

Así, la selección negativa actúa a distintos niveles de manera de un sistema jerárquico de filtros, donde cada uno de ellos excluye las alternativas que liberaron los anteriores. El primero sería dado por la estructura general de las instituciones políticas; le siguen los filtros ideológicos, que determinan que problemas ameritan ser tratados como tales; después vienen las normas de procedimientos para la toma de decisiones y, por último, la represión, que elimina alternativas por la fuerza.

En cuanto a los mecanismos de selección positiva, estos se instrumentan por medio de las políticas de asignación y de producción, asignación de recursos ya producidos y producción de bienes y servicios, aquí es donde se da una -- contradicción entre el papel del Estado en la acumulación y su carácter de - clase.

Este último problema es complicado debido a los mecanismos selectivos, enmascarantes, que mistifican la determinación del carácter clasista del Estado.

Ahora bien, debe de quedar claro que, la infraestructura estatal no siempre es capaz de cumplir cabalmente con las necesidades de acumulación del capital; ya que la capacidad de diagnóstico, pronóstico y financiamiento del Estado, tienen límites y barreras, muchas de las cuales ya han sido mencionadas. La regla suele ser que su actividad infraestructural sea orientada con el criterio de resolver los conflictos políticos, que no siempre son expresión de necesidades específicas de la acumulación. "La consecuencia de ello no sería una complementariedad "simbiótica" sino una autonomía y una autosuficiencia "parasitaria" de la producción infraestructural del Estado" [7].

Por tanto, se hacen necesarias tres condiciones de realización simultánea para lograr la complementariedad entre la acumulación capitalista y la producción infraestructural no capitalista; que son, por una parte absorber la parte excedente social necesaria para cubrir la demanda infraestructural; lograr la máxima racionalidad administrativa; y, disponer de un sistema de legitimación y la formación de consenso, que eluda el riesgo tanto de falta como de sobrecarga infraestructural. Conseguir que se cumplan estas condiciones para complementar la operatividad no capitalista de la infraestructura con cri

terios que sirvan a la acumulación de capital es lo que conduce a que la política infraestructural dependa, cada vez más, de una amplia base de consenso.

El enfrentamiento aparente entre proceso de valorización y las formas regidas por el valor de uso sólo se pueden mantener latentes por medio de un sistema de legitimación que garantice al menos cierto grado de tolerancia y lealtades manifiestas. Por lo tanto, el equilibrio depende de los elementos ideológicos que pueden ser organizados y manipulados como símbolos políticos, o de la coerción, si aquellos son insuficientes. Ello explicaría la explosión de programas destinados a estos últimos fines.

En última instancia, los temas que dominan el conflicto clasista están dados por el contraste entre el subsistema organizado al servicio de la acumulación de capital y los subsistemas que están formalmente organizados dentro de estructuras no capitalistas.

Ahora, sólo quedaría por aclarar que la acción del Estado no funciona sino como una multiplicidad de acciones a según sean requeridas sus gestiones para alcanzar determinados objetivos así, la relación existente entre las diversas gestiones y la visión de conjunto se da en la esfera de las relaciones con la política y es gracias a esa dualidad, que la acción estatal adquiere sentido,

por ello no se puede considerar un fraccionamiento de las gestiones estatales ya que corren paralelas unas con otras (aún cuando se contrapongan) tanto al conformarse como al articularse.

4. PARTICULARIDADES DEL ESTADO EN EL CAPITALISMO DEPENDIENTE.

Como se dejó planteado con anterioridad, la intervención del Estado en la economía de los países dependientes se dá a partir del principio mismo de su desarrollo como formaciones capitalistas y de esta manera, la presencia permanente tanto directa como indirectamente en la economía, no es resultado de la evolución capitalista "típica" (de las interrelaciones entre fuerzas productivas y relaciones de producción), sino que es una condición necesaria para que dicha evolución tenga lugar.

También con anterioridad dijimos que las necesidades de intervención del Estado dependen de la etapa histórica de desarrollo del capital; así por la -- etapa histórica en que las economías dependientes hacen su entrada al capitalismo como relación predominante, (que podemos decir es la etapa de la consolidación del sistema imperialista que se inicia con la crisis de los años -- treinta); por la estructura socioeconómica particular de la cual parte la -- evolución de las relaciones capitalistas y por la escasa y desarticulada base material y técnica a partir de la cual se levanta la acumulación de capital, el Estado tiene que operar, desde los albores del desarrollo, como una gran maquinaria económico-social que "produce fuerzas productivas, produce -- directamente mercancías y produce y amplía las relaciones de producción capitalistas" [8].

La intervención del Estado surge de la incapacidad de la competencia - para generar un desarrollo de las fuerzas productivas suficiente para la consolidación de las relaciones capitalistas de producción como forma dominante de organización socioeconómica y, ante la necesidad de -- acortar el proceso que siguió el capitalismo en las sociedades avanzadas. Este cambio se ve impedido por la competencia internacional, competencia desigual que empuja a los países dependientes a mantener su - característica primario-mercantil; o bien a cumplir con las gigantes - cas necesidades infraestructurales en un plazo excesivamente corto. El Estado se ocupa desde el inicio de ampliar campos de la producción material con objeto de hacer rentable el capital en otras áreas, papel - que no puede abandonar aún cuando existan logros en materia de desarro - llo; su carácter original de productor y ampliador de la base material para la acumulación capitalista y de crear la base de una acelerada di - versificación, es una condición permanente del desarrollo capitalista - de este tipo de países.

El desarrollo tardío del capitalismo como se sabe, se ve acompañando de una oligopolización precoz, y al instaurarse este régimen en un ambiente social atrasado, se produce un vasto ejército de reserva con lo que se exacerban las contradicciones sociales y se multiplican las exigencias sobre el Estado.

Prácticamente desde su principio el Estado tiene que actuar sobre el de-

sarrollo de las fuerzas de producción y, cada vez en mayor medida, también - sobre la dinámica de la demanda, cuya magnitud se ve afectada por el proceso de excesiva concentración del ingreso y un nivel medio de remuneraciones a - la baja además de tenerse que enfrentar a un proceso de urbanización produc- to de las tendencias de oligopolización, que recoge y concentra las presio - nes del desarrollo y el atraso social que tiende a concentrarse en las ciuda - des.

Como producto de estos procesos, el Estado concentra una gran capacidad eco - nómica y social que a su vez le demanda el mantenimiento del orden capitalis - ta en este tipo de países y por ello, agudiza también, de manera temprana -- las tendencias a la centralización política en las instituciones estatales - que promueven y ejecutan las tareas del crecimiento, lo cual a su vez propi - cia una "permanente dificultad para canalizar y procesar políticamente el -- conflicto social" [9]. Por ello, paralelamente el Estado se ve en la necesi - dad de generar formas autoritarias de relación con las clases y conjuntamen - te se ve presionado para utilizar canales de comunicación con las fuerzas so - ciales de carácter no político, todo lo cual conduce a la expansión del apa - rato estatal, tanto en los campos de creación de infraestructura y desarro - llo de la industria básica, y muy en especial, políticas de fomento como en - el de los servicios y el administrativo.

CAPITULO II.

ESTADO Y AGRICULTURA EN MEXICO.

1. MEXICO: ESTADO Y AGRICULTURA.

Como ya se expuso, México corresponde a los países en que las relaciones capitalistas de producción comienzan a regir de una manera tardía y por tanto, como vimos con anterioridad, dependiente con respecto a los países desarrollados. Por ello, el Estado juega un papel fundamental como productor y amplificador del proceso de acumulación de capital, y tanto de manera directa como indirecta, su función central es inducir al país al desarrollo. Para lograr esta tarea, históricamente el Estado Mexicano ha fijado sus políticas y acciones dentro de un esquema que contempla como elementos centrales de estrategia: [1].

- El control de los niveles salariales de la economía (mediante el control del movimiento obrero a través de los sindicatos).
- El manejo de los instrumentos de política económica e inversión pública en beneficio de la acumulación capitalista.

- La supeditación, tanto de la agricultura como del campesinado a las necesidades de la acumulación de capital.

Las interrelaciones que han marcado estos tres procesos han contribuido decisivamente en la determinación del esquema general del desarrollo seguido en el país, y los patrones en que se han desenvuelto han determinado en buena medida la configuración de las estructuras básicas de la formación social mexicana.

En cuanto a la agricultura, estos procesos le han afectado de manera directa, ya que su desarrollo y situación actual se han visto determinadas por el proceso de acumulación de capital que se inicia como dijimos que era regla en -- los países dependientes en los años treinta y tiene como basamento el fomento a la industrialización. Así, la agricultura se ha supeditado a las necesidades de este proceso y, a lo largo del mismo, el Estado y su política en el -- sector han tenido un papel fundamental ya que por un lado, con el proceso de reforma agraria se ha contribuido a consolidar la agricultura de corte campesino-tradicional y paralelamente han apoyado desde la década de los cuarenta un proceso de acelerada modernización del agro fundamentado en un pequeño estrato de productores capitalistas.

Dentro de los límites que dieron estos patrones, la agricultura ha cumplido ciertas funciones específicas dentro del modelo de desarrollo capitalista, - siendo las principales: [2].

- Lograr incrementos en la producción de alimentos y materias primas que satisfagan la demanda interna y aportar las divisas necesarias para la industrialización vfa exportación;
- Satisfacer la demanda de mano de obra del resto de los sectores de la economía, creando y manteniendo una reserva de desocupados que mantenga bajos los niveles salariales;
- Consumir, en cierta medida, la oferta de los sectores no agrícolos.

2. ESTRUCTURA AGRARIA Y PRODUCTORES AGRICOLAS.

En conformidad a lo anterior, la complejidad que actualmente presenta el sector agrícola mexicano, es resultado de un proceso histórico que ha conformado una estructura agraria heterogénea, producto del desarrollo desigual altamente polarizado que ha llevado. Así, podemos caracterizar esta polarización de formas diversas:

- 1). De acuerdo a su lógica de producción, vemos que de acuerdo a estimaciones de la CEPAL [3], de la totalidad de productores agrícolas censadas, el 86.6% son de tipo campesino o no capitalista, mientras que sólo el 1.8% son empresarias agrícolas, correspondiendo el 11.6% restante a productores "transicionales".
- 2). En cuanto al tamaño del predio [4], ya que el 57% de los predios tienen menos de cinco hectáreas, cubriendo tan sólo el 1.2% de la superficie en explotación, mientras que el 1% de los predios son de más de mil hectáreas y cubren el 59.7% de la superficie en explotación.
- 3). En el ámbito geográfico [5], siendo las tierras de mayor producción y productividad las localizadas en distritos de riego y de buen temporal, que geográficamente están determinadas en unas cuantas zonas privilegia-

das del país, particularmente en los estados de las regiones norte y noroeste del país (Coahuila, Tamaulipas, Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora en lo general)...

Así, dentro del campo mexicano se destacan dos grupos principales de productores que coexisten dentro de la lógica de acumulación capitalista dependiente que rige en el país: un sector agrícola moderno empresarial y un sector campesino tradicional. El primero se caracteriza por ceñirse, en lo general a las relaciones de producción capitalista, producen para el mercado; con uso generalizado del trabajo asalariado y, utilizan intensivamente los insumos y la mecanización. Su contraparte en muchos sentidos, el sector campesino, se caracteriza por producir con el objetivo fundamental de subsistir, si bien en algunos casos existen excedentes comerciables, usa en lo fundamental trabajo familiar (lo cual no implica la total ausencia de trabajo asalariado), y utiliza medios de producción que en su mayoría se considerarían obsoletos dentro de la lógica productiva de mercado. Es decir, dentro de la formación social del campo mexicano, conviven dos grupos que, a primera vista son antagónicos: el de economía campesina y el de la empresa agrícola.

Obviamente, a estos dos grupos corresponden las diversas clasificaciones, así, las zonas capitalistas son aquellas que tienen una extensión determinada que -

haga costeable el uso intenso de insumos y con una localización geográfica - que por sus condiciones climáticas o de disponibilidad hidráulica cumplan es tas condiciones.

3. POLITICA AGRICOLA EN MEXICO.

La estrategia del Estado en cuanto al sector agrícola, como ya se dejó estipulado, ha tenido como rasgo predominante la necesidad de incrementar la producción nacional, particularmente la de alimentos, esta estrategia se ha fundamentado históricamente privilegiando a regiones y productores bien definidos a través del riego y otros tipos de infraestructura; de políticas de crédito, del extensionismo agrícola y de precios de garantía que beneficiaban relativamente ciertos cultivos.

Así, en base a argumentos de que el sector empresarial sería el más adecuado para cumplir con las funciones que exigían la estrategia de desarrollo y el sector industrial; el sector latifundista empresarial respondía más dinámicamente a los incentivos y en un plazo menor y eran más receptivos al cambio tecnológico que los campesinos; por lo tanto, eran más susceptibles de producir con eficiencia, requerían menos ayuda oficial y entregaban mayores excedentes a la economía industrial en crecimiento, ellos constituían el sector "progresista" de la agricultura; los campesinos, el sector campesino, el "retrógrado" [6].

En base a lo anterior, podemos argumentar que el surgimiento y consolidación de los sectores dinámicos de la producción agrícola obedeció a las exigencias de diferentes períodos dentro de la estrategia general de desarrollo de la economía al mismo tiempo que funcionó como punto de partida del predominio de la agricultura capitalista en ciertas regiones del país, proceso en el cual el Estado ha tenido, una acción determinante a través de las diferentes modalidades de reparto y de políticas de apoyo a la modernización de la agricultura.

3.1. LA CRISIS AGRICOLA.

Entre 1940 y 1970 el crecimiento económico del PIB corresponde a una tasa media anual del 6.5%.

En este mismo período, la participación relativa de las actividades agropecuarias desciende de un 28% a un 11%, en este mismo período el sector industrial asciende de componer un 27% en 1940, a un 40% en 1970, determinando un cambio evidente en la estructura productiva.

De 1930 a 1960, el producto del sector agropecuario creció, en términos reales un 4.8% anual en promedio, siendo el crecimiento de la población tan sólo un 2.5% en promedio anual; esto se explica por los incrementos en la superficie cultivada y en los rendimientos por hectárea y por los cambios en composición de cultivos hacia otros de mayor productividad y rentabilidad. Durante este período, el sector, además de satisfacer la demanda interna y crear empleos en el sector rural, generó divisas con sus constantes excedentes exportables.

Durante la década de los sesenta, particularmente en la segunda mitad, hubo un notable descenso de los factores señalados; mientras que el ritmo de crecimiento de la población se elevó a un 3.4%, anual en promedio, en este período la producción agrícola nacional lo hizo tan sólo a un 3.1% anual.

En 1930, la población urbana [7], representaba el 33% del total nacional, -- mientras que en 1970, el 56%.

En 1930, la población económicamente activa de las áreas rurales era un 70% - del total nacional, para 1940, de un 65% para 1950 fue de un 58%, para 1960 de un 54% y en 1970 tan sólo el 39%; en estos mismos años, la población económicamente activa en la industria creció del 15% en 1930 al 15.5% en 1940 al - 16% en 1950, el 19% en 1960 y al 23% en 1970.

Entre 1952 y 1969, la exportación agrícola registró un crecimiento promedio -- del 4.8% anual.

A lo largo del período 1960-1970 estas tendencias se ven acompañadas de una - clara tendencia política hacia el incremento del gasto para el fomento indus- trial a costa de otros renglones de gasto, particularmente el de fomento - - agrícola; situación que se agudiza entre 1964 y 1970, cuando el monto relati- vo que se destinó al fomento agrícola osciló entre el 3% y el 4.3%, mientras que el destinado a industria y comercio varió entre el 30.1% y el 44.7% del - total de gasto público [8].

Asimismo, entre 1950 y 1970, el precio de los bienes agropecuarios, particular- mente los precios de garantía creció a un ritmo notoriamente menor que el con-

junto de bienes de la economía, mostrando estos últimos un estancamiento e - incluso un descenso en términos reales.

Ante este panorama, se denota que un sector agrícola que absorbe el 39% de la población económicamente activa; genera solo un 11% del PIB y muestra tasas - decrecientes de producción, superficie cultivada y rendimientos por hectárea, no puede seguir cumpliendo con las funciones que le planteaba el modelo de desarrollo vigente. El producto agrícola crecía por debajo de la demanda interna (particularmente de productos básicos); los excedentes exportables se redujeron notoriamente y se agravó el problema del desempleo en el medio rural.

De esta forma, vemos que la crisis agrícola que se da en situar a partir de - 1965 y que manifiesta más abiertamente hasta el ciclo agrícola 1968/69 cuando el país se vió en la necesidad de importar granos básicos en cantidades masivas, y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, no es casual, constituye la expresión del modelo de desarrollo y de la política desarrollista tendientes a apoyar el crecimiento industrial acelerado, incluso a costa de limitar el desarrollo de otros sectores, particularmente el agrícola, que se planteaba en el modelo como su principal apoyo.

3.2. DESARROLLO COMPARTIDO EN LA AGRICULTURA.

Ante el panorama antes expuesto, y ante la evaluación de los resultados de la política llevada a cabo hasta 1970 en el sector agropecuario, el Estado se -- plantea un cambio de objetivos, al menos en lo declarativo, modificando las - prioridades en la asignación de recursos del sector público; a esta nueva es- trategia se le dió en llamar el "desarrollo compartido".

Dentro de esta estrategia, los principales objetivos de la política económica serían los siguientes: aumento del empleo; mejor distribución del ingreso; -- fortalecimiento del sector público; mejoramiento de la calidad de vida y ma - yor soberanía nacional.

Así, se pretendía acabar con las tendencias en el campo ya mencionadas "dando una importancia fundamental al sector agrícola, que muestra un debilitamiento insoportable en lo relativo a producción de alimentos, materias primas y pro- ductos exportables, poniendo énfasis además en cuanto a gasto público en - - obras de dimensión pequeña, más dispersas y de mayor beneficio a las comunida des con menor población y mediante tecnologías con empleo más intensivo de la mano de obra disponible" [9].

Para cumplir con lo anterior se planteaba tres puntos centrales de estrategia que eran: la continuación del reparto agrario; el fortalecimiento del ejido - como unidad productiva y la modificación de sus formas de organización; y, el incremento de la inversión pública en la agricultura, particularmente en aquellas zonas que más lo requerían.

Durante el mandato de Luis Echeverría (1970-1976), se dispuso el "Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina", que buscaba restituir al ejido y a la comunidad campesina al carácter de unidad económica social; se promulgaron la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas; en 1975 se fusionó la banca oficial de crédito al campo en el BANRURAL y en 1976 entró en vigor la Ley General de Crédito Rural; asimismo, en 1975 se transformó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) en Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y en 1973 se echó a andar el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER).

A lo largo de este periodo, las inversiones en el sector agrícola crecieron a un promedio anual del 49%, lo cual estuvo por encima del promedio de inversión global (27%) y a partir de 1972 se produjeron cambios importantes en los montos y en la estructura del gasto público en la agricultura; mostrando que la inversión pública relativa en los estados tradicionalmente apoyados por el Es

tado (Coahuila, Tamaulipas, Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora) bajó; principalmente debido a que con la aparición del PIDER se aumentaron las inversiones absolutas en otros estados tradicionalmente marginados, creciendo también la inversión total, por lo que no existen cambios absolutos de importancia en los primeros.

No obstante, el PIDER nunca representó un porcentaje mayor al 2.1% de la inversión pública efectiva ni más del 11% de la inversión pública a la agricultura, y, finalmente hubo de reorientarse hacia las zonas tradicionalmente más productivas del país, particularmente las de riego, con objeto de incrementar la producción agrícola en el corto plazo; Los incrementos determinados en los precios de garantía incentivaron la producción de básicos sólo temporalmente, mientras el mercado internacional estabilizó sus precios, recayendo el peso de la producción de básicos nuevamente en las zonas temporeras.

Podemos concluir que el desenlace de la crisis se fué agravando durante el sexenio; sus síntomas más importantes fueron: la disminución del crecimiento -- del producto agrícola (que se mantuvo por debajo del crecimiento demográfico); el deterioro del nivel de vida en el medio rural (motivado por un incremento en el desempleo y subempleo en el campo); y la reducción del superávit en la balanza comercial del sector. Si bien la acción de la política económica en

el sector, no influyó en gran medida en las tendencias mostradas en años anteriores, logró algunos cambios como son el incremento en el reparto agrario, - los incrementos en los precios de garantía (hasta entonces estancados); y la inclusión del PIDER en el renglón de gastos agrícolas.

3.3. LA POLITICA AGRICOLA EN EL SEXENIO DE JOSE LOPEZ PORTILLO.

Para 1976, como se dejó expuesto arriba, la situación económica del sector agrícola había acentuado sus tendencias; el ingreso se había concentrado con la ayuda de la intervención gubernamental, las importaciones de granos básicos eran crecientes y la producción agrícola seguía mostrando niveles deprimidos. Además para este año existían cerca de 300 organismos y dependencias gubernamentales que incidían en el sector, con lo cual había que enfrentar una dilapidación y burocratización de los recursos hacia el campo.

Con la llegada al poder de José López Portillo, los objetivos de política económica son: incrementar el empleo, redistribución del ingreso más justa; disminuir la dependencia del extranjero; y utilizar más eficientemente los recursos naturales del país, objetivos que regirán la acción de las dependencias oficiales en el sexenio.

A partir de 1976, se da una reestructuración del sector público, lo cual, aunado a la creación de planes y programas sectoriales e intersectoriales, debían conducir a un desarrollo complementario e integrado.

Con la reorganización de la administración pública, las funciones de la Secre

taría de la Presidencia pasaron a la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, que era además responsable de la coordinación de todos los planes a nivel nacional, así como a el seguimiento, evaluación y autorización de los programas de desarrollo (incluyendo al PIDER).

Los objetivos hacia el sector agrícola durante este período se pueden resumir en uno solo, alcanzar la autosuficiencia alimentaria; para ello, se introdujeron el SAM (Sistema Alimentario Mexicano) y la Ley de Fomento Agropecuario -- (LFA) en 1980.

La Ley de Fomento Agropecuario fué elaborada para incrementar los niveles de producción en los ejidos, lo cual se pretendía lograr a través de alianzas -- con "pequeños propietarios" (los ejidos aportaban su tiempo y trabajo y éstos últimos la inversión y la administración de la producción), o bien utilizando tierras en desuso.

El SAM estaba enfocado al sector campesino tradicional, al cual ofrecía incentivos tales como: crédito, capacitación, fertilizantes, semilla mejorada y -- plaguicidas a bajo precio, etc., con el objetivo de fomentar la producción de alimentos básicos y con ello tender a la autosuficiencia nacional de los mismos.

La razón de ser de ambas iniciativas es muy cuestionable, ya que con el Reglamento que instituye la LFA, se permite la capitalización de los ejidos por manos ajenas al productor directo, que pasa a ser un trabajador asalariado, - - mientras que el SAM ignora las causas que provocaron la crisis agrícola y solo se aboca a sus resultados cuantitativos. Si bien no se trata con el SAM - de fomentar la producción en áreas tradicionalmente apoyadas por el Estado, - el estudio del presupuesto de la SARH para 1980 hecho por Caballero y Zermeño [10] pone en evidencia que la incidencia del Estado en el campo persiste en - las áreas acostumbradas, las de riego.

Estas medidas se vieron acompañadas de un crecimiento en los precios de garantía de los productos básicos, que en promedio crecieron un 28.8% anual durante el período con objeto de favorecer la producción de alimentos.

Surgen además a nivel gubernamental nuevas iniciativas destinadas a atender - los problemas de atraso y marginación en el campo, tal es el caso de COPLAMAR y el Programa de Distritos de Temporal promovido por la SARH, programas mediante los cuales se fomentaría la construcción de obras de riego, la dotación de asistencia técnica, capacitación, etc., y mientras que COPLAMAR se plantea -- más hacia la atención de problemas sociales, Distritos de Temporal persigue - la elevación de los niveles de producción agrícola en las áreas de temporal.

Paralelamente a estos programas se continuo con el funcionamiento del PIDER, - si bien se le relegó cada vez más dentro de la nueva estrategia de gobierno, - así éste fue perdiendo fuerza, hasta prácticamente desaparecer dentro de los Comités de Planeación de los Estados, (COPLADES) mismos que se crean durante el sexenio con objetivos de descentralización administrativa a inicios de 1981.

Podemos decir que los programas eminentemente "campesinos" del régimen fueron: el SAM y el COPLAMAR, pero finalmente vemos que sólo se trató de paliar los vía subsidios que no se abocan a un fortalecimiento de las estructuras productivas ni a una coordinación institucional en las dependencias orientadas hacia el campo, con lo que se deja de lado la idea de desarrollo rural in tegral que planteaba PIDER, que además se ve relegado y descuidado durante el período.

Así, el importante incremento en la producción de granos básicos a partir de la instrumentación del SAM, se efectuó en base a aumentos en los rendimientos por hectárea, los que, dadas las características estructurales del campo mexicano, se logró basándose en las áreas agrícola -empresariales estimuladas por los subsidios y la política agraria del gobierno, que se vió detenida en cuanto a repartición de terreno, y si la participación de la inversión públi-

ca en fomento agrícola fué la más alta registrada históricamente desde los -- años cuarenta (del 16.5%), el grueso de ella siguió beneficiando las áreas ya privilegiadas por ello. La inversión PIDER durante el período solo representó un 13.8% del total para fomento agrícola y un promedio anual del 1.4% del gasto público efectivo en el período.

Concluyendo, durante el sexenio 1976-82, se dá un fuerte incremento de la pro ducción agrícola, mientras que el campesinado persistió excluido de los recur sos altamente concentrados y la política agrícola instrumentada durante el pe ríodo válido y protegió ésta tendencia, tanto en los aspectos agrarios como en los de inversión, precios y crédito, sin existir un concepto integral para el desarrollo de las áreas rurales.

CAPITULO III.

EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y LA TEORIA DEL DESARROLLO.

1. LA TEORIA DEL DESARROLLO.

Las teorías del desarrollo; los modelos que las acompañan y aún el concepto mismo de desarrollo han variado a partir del surgimiento de la teoría económica del desarrollo como tal, que se ha dado en situar en la década de los sesenta. Sobre el tema, se distinguen dos corrientes, en cierta manera excluyentes en sus fundamentos para alcanzar el desarrollo económico:

1.1. ENFOQUE CUANTITATIVO.

La primera corriente que surgió fue la que con el tiempo se denominó como -- "Enfoque Desarrollista", la cual se inspira en lo fundamental en la experiencia histórica del desarrollo económico de los países centrales, centrándose en el crecimiento económico y derivando medidas de política económica para aplicarse en los países menos desarrollados con lo cual se apoyará el proceso de crecimiento. Así, se basan de manera obvia en aspectos cuantitativos más que cualitativos ignorando la calidad de vida de los individuos así como los valores que les están asociados [1].

Las teorías que entran en esta corriente, presuponen la desigualdad en el ingreso y en el nivel de vida que, se puede decir, son un supuesto del crecimiento económico; así contemplan que primero había que crear la riqueza y luego redistribuirla; al paso del tiempo, se comprobó que al exaltar el crecimiento del P.N.B. por sí, se descuidaban los aspectos reales del desarrollo de un país, principalmente los de tipo social-distributivo; las tasas positivas de crecimiento del producto social no iban acompañadas del desarrollo de un país.

Estas teorías pues, tienen su base en la experiencia histórica de los países capitalistas pioneros, -los que ahora se denominan centrales-, por lo que -- sus estrategias se asocian con los requerimientos de, en un primer momento, -canalizar excedentes generados por el crecimiento del sector rural agropecuario hacia el proceso de industrialización -urbanización a través de impuestos; relaciones desfavorables de precios y ahorro interno generado en el sector principalmente.

Otro presupuesto para que el sector primario apoye la industrialización y -- con esto el desarrollo, es que el sector rural libera trabajadores para emplearse en la industria con salarios bajos de subsistencia que, a fin de mantenerlo bajo, el sector habrá de producir alimentos-salario en cantidad suficiente.

Al cumplir con esta primera fase de sacrificio para el sector, se pasa a una segunda fase en donde el sector industrial "devuelve" los beneficios y apoya al sector rural en su proceso de modernización, incorporándolo a la dinámica de desarrollo y con ello acabando con la economía dual e implantando el predominio del capitalismo.

Sin embargo, la historia del capitalismo nos muestra que se ha devenido en la segmentación de los países capitalistas en dos polos; el centro y la periferia que tienen una racionalidad distinta respecto a la acumulación de capital y de su funcionamiento como sistema. Así, el desarrollo económico de los países centrales ha sido capaz de incorporar a la masa de población y se ha fundamentado en buena medida en la demanda global generada por los salarios, en los países periféricos el proceso no ha sido capaz de crear las condiciones para emplear a los grandes sectores de fuerza de trabajo ni de alcanzar niveles elevados de producción y de ingresos. Así, los principales problemas estructurales a que se enfrentan las economías periféricas son los de su desarticulación como sistema capitalista, desarticulación que se manifiesta a nivel nacional (alta concentración del ingreso generado) y a nivel sectorial (predominio de la lógica industrial); estos fenómenos reproducen al subdesarrollo, y están aunados a la incapacidad de absorber las masas de pobla-

ción, factor este último que se determina por la existencia permanente de -- subsistemas con lógicas de producción heterogéneas, y que se manifiesta de - manera más abierta.

De esta manera, resulta un contraste con lo postulado en las teorías desarro- llistas, ya que vemos que el desarrollo agrícola de los países periféricos - encuentra limitantes de gran magnitud, tales como:

Las constantes condiciones desfavorables de precios para sus productos, la - presión demográfica sobre la tierra y la incapacidad de los otros sectores - para absorber la mano de obra remanente y, la necesidad de mantener la econo- mía campesina en la medida en que sea funcional al desarrollo capitalista.

1.2. ENFOQUE CUALITATIVO.

Al iniciarse la década de los setenta, los resultados de la práctica de las teorías desarrollistas eran incoherentes con sus supuestos, se reconocieron las deficiencias de centrar los esfuerzos en el crecimiento tal cual, - sin embargo, este cambio de actitud no se inicia, en lo general, por los gobiernos de los países en desarrollo, sino por los organismos internacionales de fomento al desarrollo, en donde existía un consenso en que los objetivos del desarrollo deberían promover la justicia social, el mejoramiento del nivel de vida, la conservación de los recursos y otros similares, sentando con esto las bases de un nuevo enfoque a la teoría del desarrollo que se daría - en llamar "cualitativo" o "creativo".

Si bien se reconoce que el crecimiento debe de continuar siendo de importancia, este debe de ir acompañado de estrategias redistributivas tendientes - de eliminar las diferencias entre grupos de ingreso, sectores y regiones, -- así como para apoyar la modernización de la producción y los servicios de tipo social.

Como esbozamos arriba, a lo largo de los setenta, el enfoque de las instituciones internacionales de ayuda para el desarrollo tuvo un giro, y, aunque -

cada una dió énfasis a determinados aspectos, hubo consenso en erradicar la búsqueda del crecimiento por sí mismo y en buscar desterrar la pobreza, para lo cual la redistribución era la herramienta esencial y con lo que se tendería a una creciente igualdad.

Es interesante observar cómo se dá este cambio en las ideas que rigen, a partir de entonces, la instrumentación de los programas de ayuda de los diferentes organismos; como es el Banco Mundial, que toma como su "slogan", "el crecimiento con redistribución" y cambia su enfoque de proyectos de gran magnitud a proyectos de menor escala y con mayor especificidad regional.

Conjuntamente con el giro en el enfoque de desarrollo, el Banco Mundial argumenta que el enfoque "modernizador" ha polarizado las sociedades donde se ha implantado y la mayor parte de la pobreza generada se concentra en las áreas rurales (el 80% de los marginados del mundo se concentra en estas según cálculos del Banco para 1975) en donde la regla es: bajo niveles de vida; insuficiencia de servicios básicos; bajos niveles de ingreso; falta de interés de los gobiernos por ellos, bajos niveles de bienestar social y poca participación popular en los asuntos de la comunidad; poca ambición y un decaído "espíritu empresarial". [2].

Así, ahora las inversiones del Banco buscaban "beneficiar a los pobres", se buscaba reubicar los desembolsos gubernamentales de las zonas urbanas y de los grandes centros industriales hacia las zonas rurales y las zonas urbanas marginales, buscando un compromiso claro y global que contemple metas y estrategias, recursos, participación de los beneficiarios y una estrecha coordinación que se plasmarían en una estrategia de desarrollo rural integral -- (DRI). Se consideraba integral a un programa que observara actividades multisectoriales que fueran formuladas y ejecutadas con los esfuerzos combinados de las dependencias oficiales y los beneficiarios en la búsqueda por alcanzar metas realistas y predeterminadas.

2. EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

La definición del Desarrollo Rural Integral fue inicialmente enunciada por el Departamento de las Naciones Unidas de Cooperación Técnica para el Desarrollo caracterizándolo como "la interrelación y reforzamiento mutuo entre el desarrollo social y el económico, tanto a nivel nacional como regional, dada la necesidad de hacer esfuerzos para el desarrollo rural, reconociendo la importancia de la toma de decisiones a nivel local y el carácter múltiple del proceso de desarrollo" [3].

Una definición más clara y precisa que enuncia las características deseables de un programa para el desarrollo rural integral es la de Raanan Weitz [4],- que propone que todo proyecto que se plantee estas tareas deberá contener -- elementos que en conjunto sean capaces de generar un sistema coherente y capaz de ser llevado a la práctica. Dentro de un sistema tal, se debe de contemplar inmerso de una estrategia general de desarrollo nacional que le dé-- fundamento; dicho sistema habrá de exponerse de manera sistemática precisando todos los objetivos y metas. Dicho enfoque deberá estar basado en una metodología planificada adecuada a las necesidades globales que marque la estructura organizacional de su instrumentación. Para esto, el gobierno -úni-

co ente capaz de llevar a cabo una estrategia de este tipo- que elabore y adopte deberá partir de sus capacidades y necesidades así como estar en disposición y capacidad organizativa para adoptar los nuevos objetivos; por lo tanto es requerido exponer con claridad definida y precisa los objetivos y el impacto del programa.

Dentro del enfoque del desarrollo rural integral se implica que el término - "rural" engloba todas aquellas regiones de un país en vfas de desarrollo que no son eminentemente urbanas o metropolitanas, abarcando, incluso algunas -- ciudades "rurales" que actúan en función de los centros urbanos.

Sintetizando, podemos decir que el desarrollo rural integral centra sus ac - ciones en la erradicación de la pobreza mediante la satisfacción de necesidades básicas de la población total de las áreas rurales a través del incremento de la productividad y de ser necesario, de la redistribución de los me -- dios de producción. De esta forma, su objetivo globalizador es el de elevar los niveles de vida e ingreso en las áreas rurales y sus caracterfsticas - - principales son el de tener un enfoque global, y de ser por estrategia local y participativo.

Su carácter global, es decir totalizador, consiste en una búsqueda para - -

abarcando los niveles económicos, social e incluso cultural, para lo cual sus objetivos van desde la reforma agraria hasta las medidas de redistribución del ingreso y los servicios sociales tales como los de educación y de salud, en una palabra, no se limita a los aspectos meramente productivos y/o de productividad; todas estas medidas deberán estar enmarcadas en un esquema de interdependencia de los diferentes elementos sectoriales y de los organismos que lo impulsan con objeto de garantizar su carácter integral.

Otra de sus características es que debe de ser local con objeto de que sea más fácilmente administrado y para asegurar su factibilidad, eficiencia e impacto así como la participación directa de los beneficiarios en las diversas etapas de cada proyecto, por lo cual también es participativo, ya que establecer el compromiso de participación es necesario en la búsqueda de un desarrollo genuino y autosostenido. Así, en un primer momento es necesario concientizar y organizar a los beneficiarios para que estén en capacidad de participar y de adquirir responsabilidades a todo lo largo del proceso, desde su programación hasta su ejecución y puesta en marcha.

Por lo general, se ha adoptado un esquema de tres rubros para clasificar -- los diferentes proyectos que integran un programa como el mencionado arriba,

siendo los rubros: el productivo, que cubre aspectos de generación de ingreso, creación de empleos y proyectos productivos generalmente intensivos en mano de obra; el de proyectos dirigido al desarrollo de recursos humanos y organización y capacitación así como servicios de salud, educación y otros; y, proyectos relativos a reformas estructurales e institucionales, reforma agraria y descentralización política y administrativa.

Es por demás decir que esta clasificación se categoriza de acuerdo a las necesidades más urgentes del país en que se pone en práctica, su grado de desarrollo y los objetivos particulares de cada gobierno [5].

En la práctica, la administración y coordinación de los programas de desarrollo rural varían, sin embargo, el sistema más comúnmente utilizado incluye la administración y el seguimiento del programa a niveles nacional, regional y local, organismos que cumplen con responsabilidades correspondientes a su especialidad dentro del marco de descentralización política, financiera y de toma de decisiones.

En cuanto a la delimitación de las áreas de acción de cada programa, por lo general se hace por subdivisiones políticas y no por características naturales o geográficas, con objeto de evitar problemas en la marcha del programa a causa de lo relativo de este tipo de límites.

Como decíamos con anterioridad, es necesario que dentro de la estructura -- del Estado específico exista un organismo que coordine las diversas tareas que incluye un programa de desarrollo rural integral; por lo común, este organismo coordinador cumple únicamente con un papel concertador, ordenador y supervisor; cumpliendo funciones tales como preparar planes, evaluar proyectos, coordinar a las dependencias ejecutivas y dando seguimiento y evaluación de las acciones de las mismas y del proceso global del programa, -- aunque muy bien puede tener un papel más activo en la instrumentación de los planes y proyectos, y ejerciendo además de su función coordinadora, su capacidad para ejecutar proyectos.

Aquí nuevamente, cualquiera que sea el patrón adoptado, dependen en buena medida de las estructuras gubernamentales, las relaciones interinstitucionales, la disponibilidad de recursos, las condiciones sociales, locales, etc. [6].

Finalmente, los programas de DRI, como cualquier programa de desarrollo, enfrentan problemas en su operación, y aunque son en su mayoría recientes, a nivel internacional los más recurrentes son: la falta de coordinación interinstitucional y los obstáculos para lograrla; la burocratización del programa por excesivos trámites o procesos; la baja capacidad técnica y administra

tiva de las instituciones participantes por una carencia de capacitación específica; los problemas de carácter político en zonas determinadas y la - - ineptitud para resolverlas; la proliferación de organismos coordinadores, - función que finalmente se pierde en ellos; y, un inadecuado seguimiento y - evaluación del impacto del proyecto debido a problemas en la planeación y/o ejecución del proyecto [7].

De esta manera, vemos que la alternativa que presenta el DRI como instrumento de los organismos internacionales de fomento al desarrollo, evita los problemas de aquellos programas que buscan erradicar la pobreza, por un mero incremento en la productividad y de cortes "tradicional", con los cuales los - beneficios quedarán circunscritos a zonas específicas y a ser de naturaleza temporal, es decir sin inducir un desarrollo autosostenido y global del sector rural.

Vemos pues, que la teoría del desarrollo rural integral reconoce la importancia de desarrollar las zonas rurales de las economías subdesarrolladas, particularmente las agrícolas - marginales, mismas que en este tipo de economías - representan el principal "cuello de botella" tanto al no responder a la demanda creciente de sus productos como al no absorber la mano de obra disponible, a consecuencia de un atraso tanto en la lógica de producción como en lo

propiamente institucional (relaciones de producción, instituciones y acción del gobierno, etc).

Por ello, los Gobiernos nacionales de este tipo de países deben de ejercer - su calidad de promotores del desarrollo e instrumentar programas de este tipo aprovechando las condiciones y capacidades existentes y sólo dándoles, dentro de un programa organizado, un matiz integral, participativo y multisectorial que redunde en mayores niveles de empleo, inversión, de producción e incluso de vida en las áreas rurales de sus países.

Todo esto provocará un aumento en la oferta de los bienes agrícolas que posibilite un desarrollo autosostenido de la economía en general sin presiones inflacionarias, sin los obstáculos de tipo institucional ya mencionados y con mejores niveles de empleo; el desarrollo rural integral se convierte así en una alternativa para el crecimiento y desarrollo de las economías capitalistas subdesarrolladas.

CAPITULO IV.

EL PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO RURAL (1973-1981).

Por todo lo dicho al respecto anteriormente, coincidimos en que el PIDER -- "...ha constituido el intento más serio para promover un esfuerzo coordinado de las dependencias federales y estatales que actúan en el sector rural"[1] y tomando esto en cuenta, lo analizaremos a partir de su surgimiento y durante los periodos sexenales en los cuales se desarrolló hasta perder gran parte de características como programa para el Desarrollo Rural Integral.

1. EL SURGIMIENTO DEL PIDER.

De acuerdo a lo dicho al respecto con anterioridad, podemos decir que a partir de 1970; al comienzo del sexenio de Luis Echeverría, existe un cambio --al menos en lo indicativo- en la estrategia de desarrollo que se había seguido hasta entonces; es decir, a la par que se sostuvo la importancia del crecimiento económico, se planteó el redistribuir el ingreso generado por medio de incrementos en el empleo y otras medidas redistributivas y mejorar el nivel de vida de las mayorías de una búsqueda por cambiar o bien paliar las condiciones imperantes que ya se han expuesto en el capítulo correspondiente.

La estrategia mencionada se fundamentaba en que el sector público tomaría medidas para su fortalecimiento tendientes a darle un papel de impulsor del desarrollo nacional a través de sus lineamientos de acción política económica y social en las que se daría especial énfasis al sector agrícola.

Así, en su estrategia se pretende poner límites a la crisis en que cayó el sector agropecuario y que se hizo extrema en 1972 con la importación de grandes volúmenes de granos básicos para garantizar el abasto interno. Esto se lograría incrementando los subsidios y la inversión pública en el agro, destacándose el PIDER dentro del renglón de gastos en fomento agrícola como instrumento para lograr el desarrollo de las áreas agrícolas marginales. Todos estos esfuerzos, por lo tanto, iban enfocados a incrementar la producción agrícola, frenar el desempleo rural, y mejorar en cierta medida las condiciones de vida del campesinado.

Ahora bien, a partir de la creación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), ésta cubrió las funciones de fomento a la agricultura y, tradicionalmente lo hizo en las áreas susceptibles de incrementar la producción en el corto plazo, es decir, aquellas en que existían previamente buenas condiciones de producción como son: irrigación o buen temporal, grandes extensiones, etc., y descuidó las zonas agrícolas de subsistencia. Además, existía -

un enfrentamiento permanente con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) en la competencia por abarcar las funciones de promoción del desarrollo en las áreas rurales así como por el otorgamiento de recursos para estos fines y por tanto por un mayor poder en estas zonas. Por ello, nunca se dió una coordinación efectiva entre ellas, coordinadoras -- por definición de la acción del Estado en el agro.

Al existir esta incapacidad por parte de las dependencias existentes para - promover el desarrollo rural en aquellas zonas donde era más necesario; con agricultura de subsistencia, de temporal y con escaso nivel de organización, y ante su incapacidad de desarrollar sistemas que a partir de sus fundamentos planteará estrategias lo suficientemente amplias para integrar a este - sector, Para desarrollarías, se requería una alternativa por fuera de lo -- tradicionalmente efectuado.

Otro problema al que se enfrentaría una estrategia como la mencionada arriba es que, tradicionalmente, las dependencias gubernamentales trabajaban sobre el supuesto de que los campesinos acudirían, cuando fuera necesario, a regularizar la tenencia de su predio, solicitar insumos mejorados, servicios de acopio, transporte, dotación de crédito, etc., y, a su solicitud, los diferentes organismos y dependencias especializadas irían resolviendo las dife-

rentes necesidades, lo cual ignora la realidad de los campesinos, que en la mayoría de los casos no está en capacidad de diagnosticar las carencias o limitaciones a que se enfrenta como productor agrícola y de actuar en consecuencia por los canales adecuados que están disponibles.

Dado este planteamiento de la realidad imperante se hace evidente que un programa de desarrollo rural que buscará erradicar estos vicios y tendencias, debería de presentar al campesino sus opciones de desarrollo en "paquete" tomando en cuenta los distintos programas específicos; con esto, se tenderían a desburocratizar los trámites y a contrarrestar los vicios e intereses que lo obstaculizaban como productor.

Al iniciar su gestión, Luis Echeverría giró instrucciones a la Secretaría de la Presidencia (S.P.) para desarrollar un sistema más coherente e integrado, para la planeación y la programación de la inversión pública a nivel nacional buscando que las diversas acciones gubernamentales se complementaran y no tuvieran un carácter aislado, repetitivo o contradictorio.

Así, ya en 1971, la Subcomisión de Inversión y Financiamiento de la Dirección de Inversiones Públicas (DIP), de la Presidencia, identificó a las zonas agrícolas de subsistencia como un sector deprimido en el que era crítico la-

ejecución de un programa especial de inversiones que beneficiará a dicho sector; ahora, se planteaba un programa que erradicará los vicios tradicionales de acción en el campo con un programa especial por fuera de la S.A.G., un programa pionero en dos sentidos: en sus objetivos de incidencia y en su autonomía administrativa.

La Secretaría de la Presidencia tomó por sí misma esta función, y en febrero de 1973 se instituyó la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario (COCOSA) bajo la dirección del Secretario de la Presidencia, pero el propósito particular de enfrentar la necesidad de incrementar la producción de alimentos en el corto plazo impide, finalmente, su acción en las zonas agrícolas de subsistencia, áreas que además de representar un problema socioeconómico como se especificaba, lo eran, real o potencialmente, uno político.

De esta manera, en abril de 1973 se establece al PIDER como el instrumento que se encargaría de presentar una alternativa a las zonas rurales menos desarrolladas dentro de la DIP; el PIDER nace como Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural y con él se buscaba organizar y coordinar dentro de un solo programa a los niveles federal (S.P.); estatal y local así como -- buscar una concientización dentro de las comunidades rurales para que los -

beneficiarios estuvieran en capacidad de utilizar y desarrollar las inversiones que se efectuaran en su comunidad buscando "un desarrollo autosostenido de las comunidades rurales" [2], donde actuará el PIDER.

Para abril de 1973; la DIP hace público un documento en el que se especifican los objetivos de PIDER a grandes rasgos; se define el concepto de desarrollo rural que se plantea lograr y los medios para alcanzarlos. Dice: [3].

"El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural obedece a la necesidad de acudir de inmediato, en forma eficiente y dinámica, a las poblaciones del medio rural, con objeto de mejorar sus condiciones de vida, a través de acciones capaces de establecer la infraestructura económica y social que proporcione ocupación permanente y productiva a la fuerza de trabajo campesina".

"Responde el programa también, a la necesidad de acelerar todas las acciones que permitan una más conveniente integración del territorio nacional, aprovechar mejor los recursos naturales y distribuir más equitativamente la riqueza nacional".

"Corresponde el programa plenamente a los principios fundamentales de la actual administración; acelerar el desarrollo económico, entendido éste no co-

mo un cambio efectivo en el género de vida de todos los habitantes con acceso a la educación, la salud y, en general, el bienestar. Al mismo tiempo responde al deseo de procurar un más sano equilibrio en el desarrollo de las comunidades y el campo para con ello lograr una más justa distribución del ingreso".

"El programa rebasa con creces las metas de un simple desarrollo agrícola. Persigue que este sea solo un medio; puesto que de nada sirve una mayor -- producción agrícola si no va acompañada de una mejoría sustancial en las -- condiciones de vida de quienes hacen posible esa producción. Por ello enlaza proyectos productivos de carácter agropecuario, forestal y de pequeñas industrias, con todas las demás acciones capaces de propiciar un cambio positivo en los patrones de vida de quienes habitan en las pequeñas -- comunidades rurales".

A partir de este primer pronunciamiento sobre PIDER, vemos que en el programa se destacan su carácter multisectorial e integral; la organización administrativa para darle cabida; la importancia fundamental que dá a la elevación del ingreso y del nivel de vida por medio de creación de empleos, infraestructura y dotación de servicios; todo ello a nivel nacional y en base al programa de gobierno de Echeverría.

Abundando, vemos que PIDER es el primer programa a nivel nacional que se plantea como objetivo el desarrollo rural integral actuando en las diversas etapas de la producción y otorgando servicios complementarios y sociales; y dando énfasis en la coordinación interinstitucional, la descentralización administrativa y la participación de la comunidad a lo largo de las etapas del programa.

Ahora analizaremos los matices a que se dió lugar en su instrumentación, puesta en marcha y su desempeño a lo largo del tiempo. Para esto último se ha separado el análisis en dos periodos, el primero cubre desde su inicio operativo en 1973 hasta el final del ejercicio en el periodo de Echeverría en 1976 y el segundo desde su inicio del programa en el sexenio de -- López Portillo en 1977 hasta la adopción del programa dentro de los COPLADES para todos los efectos de inversión pública a nivel estatal.

2.- OPERACION DEL PIDER.

2.1. PERIODO 1973-1976.

Como dijimos con anterioridad, en el año de 1973 el PIDER surge como Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural con la orientación de -- canalizar recursos adicionales a las zonas y comunidades y con carácter multisectorial y participativo en estricta conformidad con el enfoque de desarrollo rural integral surgido a inicios de los setenta.

Dentro de este esquema, los objetivos definidos para el programa fueron:[4]

- 1). Dotar a las localidades rurales del país de obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social y aprovechar los recursos naturales disponibles.
- 2). Generar empleos permanentes y mejor remunerados que permitan arraigar a la población en su lugar de origen.
- 3). Elevar la producción y productividad por hombre ocupado.
- 4). Facilitar a los habitantes rurales el acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.

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

Todos estos objetivos se enmarcaron dentro de lineamientos estratégicos que le daban unidad al momento de actuar en la ejecución del programa entre éstos: siendo el objetivo de PIDER la comunidad rural, esta se tipificó como aquella de 300 a 3 000 habitantes que, formando municipios completos se integran en microrregiones.

Para cada microrregión se elaboraban un programa de mediano plazo (4 años) en las que se daban prioridad a los proyectos productivos. Además, se apoyaban la desconcentración de funciones de las dependencias federales centrales hacia las estatales.

La aportación de las comunidades se consideró innecesaria en un principio, sin embargo posteriormente fue una condición para la construcción de obras.

Como ya se aclaró, PIDER se planteó desde su inicio como un organismo puramente coordinador que no sustituyera funciones dentro de la administración pública, cumpliendo solamente funciones de coordinación de acciones de -- otras entidades insertas en programas y proyectos específicos dentro del -- esquema de desarrollo rural integral planteado para cada microrregión para lo cual asignaba recursos financieros adicionales a los de los presupuestos normales de dichas entidades.

Desde su inicio, y para asegurar la participación de las dependencias federales en el PIDER, se creó un Comité Coordinador presidido por el Director de la DIP y con la participación de representantes de dichas dependencias.- Así, para la operación inicial del programa se partió de programas elaborados por un grupo de técnicos procedentes de las diversas dependencias federales participantes a nivel central, así, se hacía un diagnóstico y se preparaban estrategias a nivel regional que servían en base a los proyectos y programas específicos que deberían de ejecutar en su oportunidad las dependencias asignadas.

En cuanto a su operación a nivel estatal, se establecieron Comités Estatales, presididos por un vocal ejecutivo del gobierno del estado y asimismo, con la participación de representantes de las dependencias federales en la entidad. Este grupo de apoyo tenía la responsabilidad de la operación física y financiera del programa.

Los primeros problemas a que se enfrentó PIDER con estas características -- operativas fueron: el diagnóstico o estrategias equivocadas así como la carencia de instrumentación técnica de los distintos programas por premuras o falta de un conocimiento directo de las características regionales ya -- que dichos estudios se realizaban a nivel central; una acción programática incoherente por el uso inadecuado de los recursos del programa en programas tradicionales carentes de recursos por parte de las dependencias ejecutivas y por la carencia de normas y estrategias rígidas para su instrumen

tación integral. Además, el hecho de manejar los fondos a nivel central, ocasionó burocratismo, retrasos, etc.

Así el Comité Coordinador Nacional dejó de operar en 1974, transfiriendo sus funciones a los Comités Estatales para un control directo del programa, con ello, aparecieron nuevos problemas como incoherencia en el desempeño -- de los programas, desviación de recursos, etc., y si bien la operación del programa fué más ágil y el ejercicio fué a partir de entonces mayor en términos relativos había un desconocimiento a nivel central de los proyectos y con esto un retraso de la aprobación de los mismos a nivel central, todo lo cual redundó en enfrentamientos constantes entre uno y otro nivel y un creciente desinterés en las entidades federativas por la excesiva carga burocrática.

2.2. PERIODO 1977-1981.

A principios de la administración de José López Portillo, en 1976, se pone en marcha la Reforma Administrativa, buscando una "planeación en común" y la racionalización sectorial de la administración pública, asignando responsabilidades a nivel sectorial a las Secretarías más importantes del mismo - -

(SARH, SEPAFIN, SPP, etc)., y con los objetivos paralelos de descentralizar progresivamente ciertas funciones del gobierno federal a los estados y de formalizar el Sistema Nacional de Planeación.

Con todas estas medidas, se modificó la organización interna del PIDER, que dando éstas asimiladas dentro de la Dirección General de Inversiones para la autorización financiera y de la Dirección General de Programación Regional para la supervisión de los programas, ambas formaban parte de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que se planteaba como la entidad globalizadora de la administración pública.

Dentro de este esquema se crean las representaciones estatales de la SPP -- que cubren los aspectos operativos del PIDER y de otros programas (CUC, Programa "Normal"), dejando de funcionar como tales los Comités Estatales del PIDER, que se integran en los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (COPRODES), creados a mediados de 1977.

Para agosto de 1978, la SPP se reestructura y se crea la Coordinación General de Delegaciones; con esto, las funciones de operación y programación de inversiones pasan a la Dirección General de Apoyo a la Operación de Delegaciones; los aspectos normativos del PIDER quedan en la Dirección General de Programación Regional. En diciembre del mismo año, las representaciones regionales de la SPP se transforman en Delegaciones, las cuales pasan a --

cubrir las funciones de programación, supervisión y evaluación de obras y el apoyo administrativo para el funcionamiento del PIDER.

En 1979 surgen nuevos cambios producto de la reestructuración de la Coordinación de Delegaciones, así, la Dirección de Apoyo a la Operación de Delegaciones se transforma en Dirección General de Fomento al Desarrollo Rural, definiendo como su principal función la atención del PIDER. Para 1980, ésta se transforma en Dirección General de Fomento al Desarrollo Rural, mateniendo sus funciones, si bien este cambio se ve acompañado de una redifinición del PIDER, misma que mencionamos a continuación:

2.2.1.- Redifinición del Programa.

El replanteamiento de PIDER tuvo como objetivo general el de "promover un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales mediante la participación organizada de sus habitantes con objeto de generar y retener excedentes económicos, canalizados hacia inversiones productivas y garantizar el acceso a niveles mínimos de bienestar" [5]. Es con este replanteamiento que pasa a ser el "Programa Integral para el Desarrollo Rural".

Sus nuevos objetivos específicos fueron: [6]

- 1). Aumentar la producción de alimentos básicos.
- 2). Elevar el nivel de empleo permanente y productivo para la fuerza de -
trabajo disponible en las comunidades rurales.
- 3). Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- 4). Contribuir a una distribución más equitativa del ingreso entre regio-
nes e individuos.
- 5). Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educa-
ción y vivienda.

Además, se imponen otros cambios como es el de ampliar el rango poblacio -
nal de las comunidades objetivo, que ahora serían de 300 a 5 000 habitan -
tes; y se hacía énfasis en la coordinación interinstitucional y entre ni-
veles de gobierno y beneficiarios así como en la descentralización adminis-
trativa, en la planeación y en la prioridad a los proyectos productivos --
que se complementarían con otros de apoyo y de beneficio social.

Con todas las medidas antes señaladas, a primera vista no podían sino bene-

ficiar la operación del programa, sin embargo, muchos de los viejos problemas reinciden y surgen otros nuevos; entre los primeros, vemos que la adecuación, autorización y administración del programa eran efectuados unilateralmente por los organismos administrativos tanto a nivel central como estatal, lo cual provocó una permanente supeditación de los aspectos operativos a los parámetros administrativos con los consecuentes problemas de burocratización. Además, la descentralización de las tareas de programación-presupuestación provocó muchas veces, que se programara de acuerdo a las estrategias estatales y no a las del PIDER, lo cual redundó en acciones desarticuladas y medidas aisladas sin carácter integral.

Siendo el PIDER tan sólo uno de los programas adscritos para su planeación dentro de los COPLADES, sus objetivos se supeditaron a los que requería el Estado en su momento, y no se tomaban en cuenta su integralidad y se le consideró como una opción para conseguir los recursos de inversión necesarios para el cumplimiento de programas estatales que no fue posible obtener por otros medios.

3. INVERSION PIDER.

3.1. PERIODO 1973-1976:

La inversión ejercida durante este período fue de 5 116.3 millones de pesos, existiendo excepto para el año de 1976, un continuo crecimiento. Destaca el crecimiento en inversión en 1975, año en que se entrega el primer préstamo - del Banco Mundial para el programa siendo su distribución anual:

<u>Año</u>	<u>INVERSION EJERCIDA</u> <u>(Millones de Pesos)</u>
1973	667.2
1974.	847.0
1975	1 875.2
1976	<u>1 726.9</u>
	5 116.3

En cuanto a la distribución espacial de la inversión, durante el período, - destaca la ejercida en los estados de: Jalisco (\$558 millones); Oaxaca - - (\$340 millones); Guerrero (\$330 millones); Michoacán (\$269 millones); Chia- pas (\$244 millones); Zacatecas (\$211 millones) y Sinaloa (\$208 millones), - mismos que en conjunto absorbieron el 42% de los recursos totales ejercidos durante el período.

La inversión de acuerdo a la clasificación del programa por tipo de incidencia fue: productiva, 39%, de apoyo a la producción: 42% y de beneficio social: 19%.

3.2. Período 1977-1981:

La inversión ejercida durante el período fue de 29 098 millones de pesos, -- existiendo un crecimiento anual constante y destacando el de los años 1977- y 1980, en este primero, se explica por el otorgamiento del crédito PIDER - II, en ese mismo año y en el segundo debido al enorme crecimiento del gasto público en el sector por la inclusión del SAM y otras medidas, todo ello -- avalado por la expansión petrolera.

<u>AÑO</u>	<u>INVERSION EJERCIDA</u> (Millones de Pesos)
1977	2 680.5
1978	3 692.9
1979	4 690.0
1980	7 434.8
1981	<u>10 597.5</u>
	29 095.7

La distribución geográfica de la inversión no mostró grandes cambios con respecto al período anterior, siendo los Estados con mayor inversión los de: Sinaloa (\$1 710 millones); Zacatecas (\$1 648 millones); Jalisco - - - (\$1 463 millones); Oaxaca (\$1 446 millones). Guerrero (\$1 441 millones); - Chiapas (\$1 328 millones) y San Luis Potosí (\$1 127 millones); los que en total capturaron el 35% de la inversión PIDER del período.

De acuerdo a la clasificación por tipo de programa, la inversión en el período fue de un 47% para programas productivos; 42% para los de apoyo y -- 11% para los de beneficio social.

Cabe destacarse que de la inversión PIDER en el período, la ejercida por - - SARH (27.6%); SAHOP (17.8%) y BANRURAL (9.4%) como ejecutores del programa, abarcó el 54.8% del total, lo cual muestra la pobreza del programa al llegar a la práctica del desarrollo rural integral (no se dispone de cifras para el período 1973-1976).

4. COBERTURA Y BENEFICIARIOS PIDER:

4.1. Período 1973-1976:

Durante este período, el programa mostró una tendencia hacia el crecimiento extensivo y al final del mismo, las microrregiones del programa sumaban 86, repartiéndose de la siguiente manera:

<u>AÑO</u>	<u>MICRORREGIONES</u>	
	<u>NUEVAS</u>	<u>ACUMULADAS</u>
1973	41	41
1974	13	54
1975	26	80
1976	<u>6</u>	86
	86	

Los beneficiarios planteados del programa en el período son 4.1 millones de habitantes, que representan el 49% de la población total de los municipios que integran las microrregiones, que en total abarcaban 661 900 km², más de una tercera parte del territorio nacional cubriendo 6 063 comunidades rurales.

4.2. Período 1977-1981:

Durante este período, el crecimiento de la cobertura de PIDER es constante,

sin embargo, mucho menor que en el período anterior. La tendencia es a "integrar un número menor de microrregión cada año y a lograr un mayor ejercicio de la inversión en las ya existentes"; [1] el crecimiento en el número de microrregiones es como sigue:

<u>AÑO</u>	<u>MICORREGIONES</u>	
	<u>NUEVAS</u>	<u>ACUMULADAS</u>
1977	14	100
1978	4	104
1979	14	118
1980	14	131
1981	<u>2</u>	133
	47	

Como se vé, en esta etapa se incorporaron 47 nuevas microrregiones que integran 375 municipios y cubren cerca de 365 mil kilómetros cuadrados, donde se ubican 335 del rango del programa (300 a 5 000 habitantes) y una población de 2.66 millones de habitantes.

4.3. Período 1973-1981:

Así, a finales de 1981, la cobertura total de PIDER comprendía 133 microrregiones que se integraban para 1 117 municipios, cubrían una superficie de 1.07 millones de kilómetros cuadrados o sea más de la mitad del territorio-

nacional; 9 414 localidades del rango del programa (32% del total de este tipo de comunidades a nivel nacional) en donde se asentaban 7.6 millones de personas (36% de la población para este tipo de localidades).

5. EL "ELEMENTO INTERNACIONAL" EN EL PIDER.

A partir de su integración como programa, el PIDER ha tenido una fuerte influencia de los organismos internacionales de fomento al desarrollo: En el aspecto financiero, sólo hasta 1975 se concertó el primer crédito con el -- Banco Mundial (BIRF), al que se denominó PIDER I y tuvo un monto total de - 110 millones de dólares para ser aplicado en 30 microrregiones del programa en un plazo de 5 años: Si bien el programa se inicia sin la participación directa de elementos internacionales, se planteó la integración a éstos del programa a partir de que el Banco Mundial selecciona al PIDER como proyecto a financiar previa solicitud del Gobierno Mexicano. Esto dado que el -- Banco instituye como condicionante para el otorgamiento de sus créditos que éstos se ejerzan dentro de programas específicos de desarrollo y se otorga la máxima prioridad en la inversión para el tipo de desarrollo que el propio Banco plantea y en beneficio de los sectores que avale. (En el caso de PIDER I, el Banco planteó que cuando menos el 50% de sus fondos se aplicaran en proyectos productivos, en la práctica, la aplicación fue de aproximadamente del 38% para productivos, 42% para los de apoyo a la producción y 20% para los de beneficio social).

Durante la segunda etapa de análisis (1977-1981), se concertaron dos préstamos con el Banco Mundial; el primero, denominado PIDER II, por un monto de 120 millones de dólares a aplicarse en 20 microrregiones en un periodo de 5-años se concertó en 1977 y para el cual nuevamente hubo necesidad de extender el plazo de aplicación y, en 1981 se concertó el préstamo PIDER III con un monto de 175 millones de dólares a ejercer en 17 microrregiones.

Además, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), otorgó en 1980 un crédito por 17.5 millones de dólares para aplicarse en dos microrregiones de la Sierra de Oaxaca.

La participación del financiamiento internacional en las inversiones PIDER es de cerca del 15% del total, dentro de ésta, el monto más importante es el del Banco Mundial que para el periodo de 1973-1981 fue de cerca del 79%.

Finalmente, otro punto de interés en este apartado es el destacar que debido a la involucración del elemento internacional en el programa éste soportó el "corte sexenal" de 1976 e incluso el de 1982 ya que lo contrario acarrearía problemas con los organismos internacionales que lo financiaban.

Los pasos subsiguientes que debe de cumplir una solicitud de crédito al Banco Mundial son: los objetivos de los préstamos y los métodos para su instrumentación se incorporan a los acuerdos entre el Banco y los gobiernos manteniéndose una supervisión permanente sobre el uso y aplicación de los fondos, pudiéndose revocar el crédito si el gobierno específico no lo ejerce de acuerdo a lo estipulado en los acuerdos y/o en otro documento correspondiente a el contrato. El Banco cobra por sus servicios en todos los casos el 0.75% anual del monto desembolsado, porcentaje que crece si el crédito no se ejerce en el lapso acordado o si hay deficiencias o demoras en la supervisión de la ejecución y/o en la evaluación final por parte de los gobiernos.

El crédito PIDER I, fué el primer crédito otorgado por el Banco Mundial para un proyecto que se planteara el desarrollo rural de manera integral en zonas atrasadas. Posteriormente este enfoque fué utilizado en otros países (Alto Volta, India, Haití), etc. Además, durante el primer período de estudio (1973-1976), se concertó un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto total de 20 millones de dólares para aplicarse en 15 microrregiones. Ambos créditos se aplicaron en su totalidad si bien con posterioridad al plazo previsto (para 1982 no se había acabado la evaluación final para PIDER I).

6.- CUADROS DE ANALISIS ESTADISTICO.

<u>Indice</u>	<u>Página</u>
I-A.- PIDER: INVERSION PROGRAMADA Y EJERCIDA - - 1973-1981 (precios corrientes)	87
I-B.- PIDER: INVERSION PROGRAMADA Y EJERCIDA POR PERIODO (precios corrientes)	88
I-C.- PIDER: PROMEDIO ANUAL DE EJERCICIO POR PE- RIODO.	88
II-A.- INVERSION PIDER A PRECIOS CORRIENTES Y CONS TANTES 1973-1981	89
II-B.- INVERSION PIDER A PRECIOS CORRIENTES Y CONS TANTES POR PERIODO	90
II-C.- INVERSION PIDER; PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIEN TO POR PERIODO	90
III-A.- PARTICIPACION DEL PIDER DENTRO DEL GASTO PU- BLICO EFECTIVO (precios corrientes)	91
III-B.- PARTICIPACION DEL PIDER DENTRO DEL GASTO PU- BLICO EFECTIVO POR PERIODO (precios corrien- tes)	92
III-C.- PARTICIPACION DEL PIDER DENTRO DEL GASTO PU- BLICO EFECTIVO, PROMEDIO ANUAL POR PERIODO	92

	<u>Página</u>
IV-A.- PIDER: INVERSION EJERCIDA POR AÑO Y TIPO DE PROGRAMA 1973-1981 (precios corrientes)	93
IV-B.- PIDER: INVERSION EJERCIDA POR PERIODO Y TIPO DE PROGRAMA (precios corrientes)	94
IV-C.- PIDER: INVERSION EJERCIDA; PROMEDIOS ANUALES POR PERIODO Y TIPO DE PROGRAMA	94
V-A.- INVERSION PIDER POR MICRORREGION 1973-1981	95
V-B.- INVERSION PIDER POR MICRORREGION, VARIACIONES ANUALES Y CON RESPECTO AL AÑO DE INICIO	96
V-C.- INVERSION PIDER PROMEDIO POR MICRORREGION Y PERIODO	97
V-D.- INVERSION PIDER POR MICRORREGION: CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL POR PERIODO	97
VI-A.- PIDER: COBERTURA Y BENEFICIARIOS 1973-1981	98
VI-B.- PIDER: COBERTURA Y BENEFICIARIOS POR PERIODO	99
VI-C.- COBERTURA Y BENEFICIARIOS PIDER DENTRO DEL TOTAL NACIONAL.	100

CUADRO I-A

PIDER: INVERSIÓN PROGRAMADA Y EJERCIDA 1973 - 1981

(Millones de pesos corrientes)

Año	Inversión Programada	Inversión Ejercida	% de Ejercicio
1973	1 104.4	667.2	60.4
1974	1 273.8	847.0	66.5
1975	2 512.9	1 875.2	74.6
1976	2 101.0	1 726.9	82.2
1977	3 451.4	2 680.5	77.7
1978	5 138.0	3 692.9	71.9
1979	7 401.4	4 690.0	63.4
1980	9 948.1	7 434.8	74.7
1981	11 411.3	10 597.5	92.9

Elaborado en base a datos de la Secretaría de la Presidencia; Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Dirección General de Desarrollo Rural Integral.

CUADRO I-B

PIDER: INVERSION PROGRAMADA Y EJERCIDA POR PERIODO

(millones de pesos corrientes)

PERIODO	Inversión Programada	Inversión Ejercida	% de Ejercicio
1973 - 1976	6 992.1	5 116.3	73.2
1977 - 1981	37 350.2	29 095.7	77.9
T O T A L:			
1973 - 1981	44 342.3	34 212.0	77.2

FUENTE: Cuadro I-A

CUADRO I-C

PIDER: PROMEDIO ANUAL DE EJERCICIO POR PERIODO (%)

1973 - 1976	70.9
1977 - 1980	71.9
1981	92.9

FUENTE: Cuadro I-A

CUADRO II-A

INVERSION PIDER A PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES 1973 - 1981

(Millones de Pesos)

Año	Inversión (Precios Corrientes)	Indice de precios para el sector -- primario (*)	Inversión (Precios Constantes) (1973 = 100)	Incremento Real Anual (%)
1973	667.2	100.0	667.2	--
1974	847.0	121.4	697.7	4.6
1975	1 875.2	151.7	1 236.1	77.2
1976	1 726.9	167.0	1 034.1	- 16.3
1977	2 680.5	202.1	1 326.3	28.3
1978	3 692.9	235.8	1 566.1	18.1
1979	4 690.0	278.3	1 685.2	7.6
1980	7 434.8	357.8	2 077.9	23.3
1981	10 597.5	463.2	2 287.9	10.1

Elaborado en base a datos de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

(*) Banco de México, S.A.

INVERSION PIDER: A PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES POR PERIODO
(millones de pesos)

PERIODO	Inversión a precios corrientes	Inversión a precios constantes	Promedio anual de Inversión
1973 - 1976	5 116.3	3 635-1	908.8
1977 - 1981	29 095.7	8 943.4	1 788.7
T O T A L:			
1973 - 1981	34 212.0	12 578.5	1 397.6

FUENTE: Cuadro II-A

CUADRO II-C

INVERSION PIDER: PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO POR PERIODO

1973 - 1976	21.8%
1977 - 1981	17.5%
1973 - 1981	19.1%

FUENTE: Cuadro II-A

CUADRO III-A

PARTICIPACION DEL PIDER DENTRO DEL GASTO PUBLICO EFECTIVO 1973-1981
(Miles de millones de pesos corrientes)

ANO	Gasto Público Efectivo	Inversión PIDER Ejercido	% de PIDER Dentro del G.P.E.
1973 *	57.6	.67	1.12
1974 *	70.0	.85	1.21
1975 *	88.3	1.88	2.13
1976	125.5	1.73	1.38
1977	174.4	2.68	1.54
1978	221.9	3.69	1.66
1979	357.7	4.69	1.31
1980	578.9	7.43	1.28
1981	884.4	10.60	1.20

Elaborado en base a datos del Banco de México, Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Programación y Presupuesto.

(*) Inversión Pública Efectiva.

CUADRO III-B

PARTICIPACION DEL PIDER DENTRO DEL GASTO PUBLICO EFECTIVO POR PERIODO
(Miles de millones de pesos corrientes)

PERIODO	Gasto Público Efectivo	Inversión PIDER Ejercido	% del PIDER Dentro del G.P.E.
1973 - 1976	341.4	5.1	1.49
1977 - 1981	2 217.3	29.1	1.31
T O T A L:			
1973 - 1981	2 558.7	34.1	1.34

FUENTE: Cuadro III-A

CUADRO III-C

PARTICIPACION DEL PIDER DENTRO DEL GASTO PUBLICO EFECTIVO, PROMEDIO ANUAL POR PERIODO

1973 - 1976	1.46
1977 - 1981	1.40
1973 - 1981	1.43

FUENTE: Cuadro III-A

CUADRO IV-A

PIDER: INVERSIÓN EJERCIDA POR AÑO Y TIPO DE PROGRAMA 1973 - 1981
(Millones de pesos corrientes)

Año.	Inversión Total	%	Inversión en Programas prod.	%	Inversión en prog. de apoyo prod.	%	Inversión en prog. de beneficio social	%
1973	667.2	100	218.2	33	298.2	45	150.8	22
1974	847.0	100	330.0	39	345.6	41	171.1	20
1975	1 875.2	100	740.7	39	783.8	42	350.7	19
1976	1 726.9	100	605.6	40	740.8	43	300.5	17
1977	2 680.5	100	984.9	37	1 363.1	51	332.5	12
1978	3 692.9	100	1 652.2	45	1 607.6	43	443.1	12
1979	4 690.0	100	2 213.6	45	2 079.5	42	666.9	13
1980	7 434.8	100	3 620.4	49	2 968.7	40	845.7	11
1981	10 597.5	100	3 307.4	50	4 336.3	41	953.8	9

Elaborado en base a datos de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

CUADRO IV-B

PIDER: INVERSION EJERCIDA POR PERIODO Y TIPO DE PROGRAMA

(Millones de pesos corrientes)

PERIODO	Inversión Total	%	Inversión en prog. prod.	%	Inversión en prog. de apoyo prod.	%	Inversión en progr. de beneficio social	%
1973-1976	5 116.3	100	1 974.8	39	2 168.4	42	973.1	19
1977-1981	29 365.7	100	13 788.5	47	12 355.2	42	3 232.0	11
1973-1981	34 482.0	100	15 753.3	46	14 523.6	42	4 205.1	12

FUENTE: Cuadro IV-A.

CUADRO IV-C

PIDER: INVERSION EJERCIDA, PROMEDIOS ANUALES POR PERIODO Y TIPO DE PROGRAMA

(Millones de pesos corrientes)

PERIODO	TOTAL	En Programas productivos	En Programas de apoyo prod..	En programa de Beneficio Social
1973-1976	100	38	43	19
1977-1980	100	44	44	12
1981	100	50	41	9
1973-1981	100	42	43	14

FUENTE: Cuadro IV-A.

CUADRO V-A
INVERSION PIDER POR MICRORREGION

Año	Inversión PIDER a precios de 1973	Microrregiones Acumuladas	Inversión por Microrregión
1973	667.2	41	16.3
1974	697.7	54	12.9
1975	1 236.1	80	15.5
1976	1 034.1	86	12.0
1977	1 326.3	100	13.3
1978	1 566.1	104	15.1
1979	1 685.2	118	14.3
1980	2 077.9	131	15.9
1981	2 287.9	133	17.2

Elaborado en base a datos de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

CUADRO V-B

INVERSION PIDER POR MICRORREGION, VARIACIONES ANUALES Y CON RESPECTO AL AÑO DE INICIO
(Millones de Pesos)

AÑO	Inversión por Microrregión	Variación Anual (%)	Variación con respecto a 1973 (%)
1973	16.3	-.-	-.-
1974	12.9	- 21	- 21
1975	15.5	20	- 5
1976	12.0	- 23	- 26
1977	13.3	11	- 18
1978	15.1	14	- 7
1979	14.3	- 5	- 12
1980	15.9	11	- 2
1981	17.2	8	6

FUENTE: CUADRO V-A

CUADRO V-C

INVERSION PIDER PROMEDIO POR MICRORREGION I PERIODO

PERIODO	Número de Microrregiones acumuladas	Inversión promedio anual por microrregión
1973 - 1976	86	14.2
1977 - 1980	131	14.7
1981	133	17.2
1973 - 1981	133	14.7

FUENTE: CUADRO V-A

CUADRO V-D

INVERSION PIDER: CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL POR PERIODO

PERIODO	Crecimiento Anual Promedio (%)
1973 - 1976	- 8.0
1977 - 1981	7.8
1973 - 1981	1.9

FUENTE: CUADRO V-A

CUADRO VI-A
PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO RURAL
COBERTURA Y BENEFICIARIOS
1973 - 1981

Año	Microrregiones		Municipios		Localidades *		Población **		Superficie **	
	No.	Acumulado	No.	Acumulado	No.	Acumulado	No.	Acumulado	Km2.	Acumulado
1973	41	--	443	--	3 063	--	2 600 165	--	278 035	--
1974	13	54	84	527	901	3 964	697 817	3 297 982	182 764	460 800
1975	26	80	178	705	1 695	5 659	1 334 369	4 632 351	214 187	674 987
1976	6	86	37	742	404	6 063	313 947	4 946 298	27 738	702 725
1977	14	100	138	880	849	6 912	686 785	5 633 083	118 250	820 975
1978	4	104	33	913	371	7 283	242 977	5 876 060	24 759	845 734
1979	14	118	92	1 005	1 106	8 389	932 968	6 809 028	85 559	931 293
1980	13	131	93	1 098	792	9 181	609 170	7 418 148	123 395	1 454 688
1981	2	133	23	1 117	247	9 414	197 987	7 616 185	19 046	1 073 734
		===		=====		=====		=====		=====

* Del rango del programa: 300 a 5 000 habs.

** Correspondientes al total de localidades del rango del programa.

Elaborado en base a datos de la Secretaría de la Presidencia y de la D.G.D.R.I. (S.P.P.)

CUADRO VI-B

PIDER: COBERTURA Y BENEFICIARIOS POR PERIODO

PERIODO	Microrregión al fin del periodo	Municipios	Localidades	Superficie (KM ²)
1973 - 1976	86	742	6 063	702 725
1977 - 1981	47	375	3 351	371 009
T O T A L:				
1973 - 1981	133	1 117	9 414	1 073 734

FUENTE: CUADRO VI-A

CUADRO VI-C

COBERTURA Y BENEFICIARIOS PIDER DENTRO DEL TOTAL NACIONAL

	Número de Localidades 1/	%	Número de Habitantes 2/	%	Superficie (KM ²)	%
TOTAL NACIONAL *	29 424	100	21 200 000	100	1 967 183	100
TOTAL PIDER **	9 414	32	7 616 185	36	1 073 734	55

FUENTE: CUADRO VI-A y IX Censo General de Población 1970.

* Según datos del Censo de 1970

** A diciembre de 1981

1/.- Del rango del programa: 300 a 5 000 habitantes.

2/.- Correspondiente al total de localidades con rango de 300 a 5 000 habitantes.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

- A lo largo del presente trabajo se han hecho implícita o explícitamente la mayor parte de las conclusiones pertinentes; sin embargo, en este apartado se especifican, sin buscar ser exhaustivos, aquellas que consideramos más importantes de acuerdo a lo expuesto en los diferentes capítulos. Por tanto, este acápite debe considerarse asimismo como un resumen de lo postulado en el trabajo, resumen en el que se intercalan sin respetar siempre el orden del trabajo y a riesgo de caer en constantes repeticiones, las diferentes observaciones que corresponden al PIDER como estrategia del Estado Mexicano y las organizaciones internacionales de fomento y como programa para el desarrollo rural integral. En los casos en que sea necesario profundizar sobre determinados aspectos, bastará con remitirse a los capítulos correspondientes o bien a los cuadros estadísticos. De cualquier forma, creemos que con la lectura de este apartado quedarán claros, en lo general, los aspectos arriba mencionados.

- Hay que enmarcar al PIDER dentro de la tendencia a nivel mundial de la teoría del desarrollo y la de las instituciones internacionales de fomento por variar el carácter de sus programas de inversión a través de un cambio de enfoque en sus concepciones de desarrollo. En la década de los setenta, se enfocaron los problemas del desarrollo económico y los medios para erradicarlos buscando a la par que el crecimiento cuantitativo una mejor distribución del ingreso mediante programas más defi

nidos, con áreas de incidencia más específicas y con obras de menor escala y más dispersas. Con el advenimiento de estos cambios, la situación era propicia al desenvolvimiento y la aplicación de la entonces embrionaria teoría del desarrollo rural integral misma que entonces se --
 vió impulsada por los organismos internacionales, particularmente por --
 el Banco Mundial (BIRF), organismo que ya para 1972 estudiaba donde era susceptible fomentar programas abocados al desarrollo rural integral. --
 La manifestación de los cambios ocurridos en el carácter del desarrollo aparecen a nivel mundial y la estrategia que postula el desarrollo ru --
 ral integral ha sido adoptada en países tan desímbolos como Tanzania, --
 Alto Volta, Filipinas, India, Haití y México, todas ellas naciones del --
 mundo no-desarrollado, lo cual es un factor para que esta estrategia --
 sea necesaria.

- El desarrollo económico de México a partir de los años cuarenta también refleja la adopción de las estrategias prevaletentes a nivel interna --
 cional y de las teorías entonces vigentes; paralelamente a estas, Méxi --
 co adoptó una estrategia de fomento industrial y sustitución de importa --
 ciones, equiparando el crecimiento en términos cuantitativos con el de --
 sarrollo del país; si bien también se promovió la agricultura en este --
 período, solo se hizo fundamentándose en un estrato de productores: los --
 empresarios agrícolas del norte del país. En estas zonas del Estado --
 promovió la modernización y el apoyo técnico y financiero con objeto de --
 incrementar la producción búrta en el corto plazo, descuidando los efec --
 tos que esta estrategia, intensiva en capital, acarrearían en el largo --
 plazo: desempleo creciente; disparidades regionales y; virtual abandono

de los productores campesino-tradicionales. No obstante las altas tasas de crecimiento del PIB, el país no se desarrollaba armónicamente y más - aún, la polarización de los productores y concentración de los recursos - se exacerbaba en el sector agrícola.

- Al ocurrir los cambios en la teoría del desarrollo ya mencionados y su adopción por los organismos internacionales de fomento, se da mayor interés a la erradicación de la pobreza. Los esfuerzos del Estado incluyen ahora la ayuda a las áreas agrícola-marginales y se abandona la idea de igualar el crecimiento cuantitativo con el desarrollo de un país. En el caso mexicano, tal como lo analizamos, no es posible determinar si el -- cambio de estrategia se debe a una concientización y adopción por parte del Estado o bien a factores externos, como sea, estos últimos juegan un papel fundamental en la adopción de la estrategia del desarrollo rural - integral a través del PIDER.

- El único esfuerzo válido por cumplir en México los lineamientos y tácticas del desarrollo rural integral es el PIDER, programa que además se - puede considerar como pionero de este tipo de programas, sirviendo de - modelo en muchos aspectos a los aplicados con posterioridad en varios - países.

- A partir de 1978, existe una proliferación de programas de características "no tradicionales" para desarrollar las áreas rurales marginales, - destacando COPLAMAR y Distritos de Temporal. No obstante, ninguno de -

ellos tiene un concepto integral del desarrollo rural y, en la práctica, no cumplan con las funciones que se plantearon.

- En el aspecto de la inversión en el PIDER, la desventaja en cuanto a su monto equiparado a el de los programas de tipo tradicional o "sexenal" redundó en que se le dedicó más atención a sus trámites burocráticos que a los objetivos y requerimientos que en sí planteaba: la cooperación entre dependencias, la integración programática y la participación de los beneficiarios, no tuvieron la atención requerida por parte de las dependencias ejecutoras tanto a nivel estatal como local.
- Tanto el desarrollo rural integral como el PIDER se enmarcan dentro de los conceptos capitalistas de desarrollo, y se les debe particularizar como aparatos dinamizadores del sistema capitalista subdesarrollado a través de su sector agropecuario. Podemos decir que el desarrollo rural integral busca la capitalización de sus áreas de incidencia globalizando las etapas de la producción a manera de darles lógica de mercado, fomentando y otorgando seguimiento al desarrollo de los proyectos para hacerlos autosostenibles en términos capitalistas y garantizando la participación y el compromiso de los beneficiarios creándoles un "espíritu empresarial".
- Como ya se planteó, no debe soslayarse la influencia de los organismos internacionales de fomento en la conformación y desarrollo del PIDER. -- Basta comparar el documento de política sectorial para el desarrollo rural integral del Banco Mundial con el correlativo del PIDER para encon-

trar un cierto paralelismo entre uno y otro. Además, el peso político-que han tenido estos organismos en el desarrollo político-institucional y en la continuidad del programa, es evidente.

En teoría, PIDER argumenta ser además de participativo, integrado y local, eminentemente productivo. En la práctica, vemos que además de haber perdido su carácter integral, (lo que nunca fue una regla) a partir de su inserción en los COPLADES, no siempre fue participativo, lo cual explica el gran número de obras inoperantes. Cabe añadir que nunca fue "eminente productivo", ya que jamás excedió de un 50% el porcentaje de fondos destinados a la producción directa.

Si bien el PIDER busca concurrir a aquellas zonas en las que las relaciones capitalistas de producción son más débiles, o bien éstas sólo aparecen en la fase de la circulación, o incluso van en contra de la lógica capitalista, la acción de PIDER demuestra -en lo general- su participación de manera efectiva en la capitalización de las zonas agrícolas marginales. Analizando el concepto de "desarrollo autosostenido de las comunidades", vemos que ello implica su capitalización y su disposición en la lógica de mercado de manera competitiva o al menos no marginal.

No es casual que PIDER se origine cuando se conjuntan los factores de la crisis agrícola y las constantes movilizaciones campesinas de inicios de los setenta; por tanto, no se debe soslayar ni su carácter de capitalizador de las áreas agrícolas marginales, provocando con ello el aumento de la oferta de alimentos, ni el de mediador político, cumplien

do con esto el Estado sus funciones de promotor de la acumulación de capital y creador de las condiciones materiales de la producción tanto como la de regulación de conflictos sociales.

- No se puede hablar de un cambio cualitativo en la acción del Estado hacia el agro a inicios de los setenta, sino más bien se debe hablar de una adecuación a las condiciones imperantes, de un reforzamiento de la "autonomía relativa" del Estado tendiente siempre a garantizar el crecimiento del país y su reproducción en términos netamente capitalistas.

- A partir de la llegada al poder de José López Portillo, se fue relegando al PIDER a un segundo plano, otorgándose a los programas sexenales de inversión pública en el agro: COPLAMAR y Distritos de Temporal recursos muchos mayores y condiciones para la concesión de fondos y de evaluación con mecanismos menos laboriosos.

- A partir de la inserción del PIDER (en sus fases de planeación y programación-presupuestación) en los COPLADES, surgió una completa subversión del carácter integral del programa; ahora se supeditaron los intereses del PIDER a los del Programa Estatal de Gobierno, determinándose en el COPLADE solamente qué obras se iban a financiar con los recursos del -- Programa y qué justificación las apoyaría, amén de otros problemas ya - mencionados en su oportunidad.

- A lo largo del periodo de análisis (1973-1981), PIDER nunca concentró - más del 2.13% del gasto público efectivo y en promedio sólo abarcó el -

1.43% de éste por año, lo cual, aunado a la tradicional política presupuestaria de "techos financieros", (es decir, dotar cada programa de inversión pública con cierto monto de recursos en vez de recibir solicitudes de acuerdo a las necesidades de cada uno según diagnóstico), muestra el carácter real de PIDER y no el sostenido en lo declarativo; se trató únicamente de un programa más entre los muchos existentes. Aún más, de los techos financieros (inversión programada) asignados, nunca se ejerció más del 82.2%, excepto en 1981 cuando el programa ya no cumplía con sus objetivos; y el promedio anual de ejercicio fue tan sólo del 71.8%, lo que evidencia fallas en las etapas de programación y ejecución.

- Si bien el ritmo de crecimiento de la inversión real fue del 19.1% anual, la inversión por microrregión nunca iguala la del primer año, factor que demuestra el verdadero carácter del programa y no un creciente interés - como se expone en los diferentes documentos oficiales.
- PIDER nunca fue un programa productivo; no podía serlo sin antes crear - condiciones sociales de reproducción de la fuerza de trabajo y de capacitación, etc., por ello la inversión para programas productivos jamás pasó del 50% del total (no obstante haberse planteado que el 50% y luego el 70% de ellos así lo fueran), (siendo en promedio anual un 42% para los - programas productivos, un 43% para los de apoyo a la producción y un 15% para los de beneficio social).
- Las cifras sobre la cobertura y sobre los beneficiarios del programa de-

be manejarse con discreción; el cálculo de dichos indicadores se hacía de acuerdo a parámetros instituidos (v.gr. una clínica =30 000 beneficiarios abarcando X municipios y su superficie X)., o de otra manera -- concordaríamos con que una inversión anual de 14.7 millones de pesos -- por microrregión, benefició a más de la mitad de la superficie nacional y al 36% de sus habitantes, o, puesto de otra manera, con el 1.5% del gasto público efectuado en el período 1973-1981, se ayudó a lograr la autosuficiencia de la mitad del territorio nacional y al 36% de la población total en las áreas susceptibles del programa, es decir aquellas comunidades con población entre 300 y 5 000 habitantes, afirmación evidentemente pretenciosa.

- El problema fundamental de la operación del PIDER fue la falta de constancia y consistencia por parte del sector público al administrarlo y programar-presupuestar, así como en los requerimientos para la inversión dentro del programa y los mecanismos para evaluar o solicitar fondos. Todo esto redundó en una profunda incoherencia a lo largo del desarrollo del programa y una inmovilización del mismo dentro del marcmágnnum burocrático en que estaba inserto hasta que, al tratar de remediar estos problemas, se cohartaron sus fundamentos como programa para el desarrollo rural integral.

- Una vez que hemos revisado las características generales de la gestión-estatal en el capitalismo y las particularidades que asume el Estado con respecto al campo en México, debemos situar al PIDER como un mecanismo más del Estado Mexicano para garantizar la vigencia de las relaciones -

capitalistas de producción a nivel nacional.

Con el anterior análisis se demuestra que el PIDER tiende en lo global a la expansión del capitalismo en el país:

- 1).- Dando mayor racionalidad (capitalista) al proceso productivo rural y coadyuvando a la capacitación de los productores rurales y, por ello:
- 2).- Generando excedentes comerciables donde antes no existían.
- 3).- Promoviendo la dotación de servicios "públicos" y con ello la reproducción de la fuerza de trabajo rural.
- 4).- Garantizando la legitimidad del Estado y ampliando su base de consenso.

En resumen, el PIDER implanta la lógica de producción capitalista, ayuda a reproducir la fuerza de trabajo rural y elimina intereses no capitalistas sin entorpecer jamás (dado principalmente por lo limitado de su escala), las tendencias fundamentales del capitalismo mexicano.

- Lo anterior va en total acuerdo al ámbito del Estado en los países subdesarrollados: PIDER genera fuerzas productivas y amplía las relaciones capitalistas de producción dentro de una forma de comunicación "no política" del Estado con los productores rurales, sin alterar en ningún momento el patrón de acumulación en el país, antes bien, fomentándolo y difundiéndolo, cumpliendo con las demandas estructurales del Estado.

- Así, PIDER implica la capitalización de los productores directos, la -- producción de excedentes comerciables, un uso más racional de la mano -- de obra rural e incluso, en casos aislados, que los campesinos actúen -- como empresarios agrícolas o agroindustriales, fijando de manera defini -- tiva (si bien esto antes que la regla fué la excepción) la lógica de -- producción de las comunidades rurales susceptibles (según sus paráme -- tros) de capitalizarse de manera autosostenida.

- Finalmente, concluimos que es necesario quede claro que aunque a prime -- ra vista --y en ello insisten los documentos oficiales sobre el particu -- lar-- PIDER implica un cambio cualitativo de la acción del Estado Mexica -- no hacia el sector agrícola, no debe vérselo de manera aislada, sino co -- mo parte de la gestión estatal en el capitalismo; lo contrario nos ha -- ría perder el enfoque que creemos es el correcto para analizar la ac -- ción del Estado de México (o en cualquier país), y nos llevaría a ca -- racterizar a PIDER como una panacea dentro de la gestión del Estado Me -- xicano, asunto que a lo largo del trabajo --espero-- demuestra ser falso.

NOTAS AL TEXTO (consultar bibliografía)

CAPITULO I

ESTADO Y ECONOMIA.

- [1].- En "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado"
(ver bibliografía) p.93.
- [2].- ENGELS, p. 66.
- [3].- ALTVATER, op. cit. pp. 94 y ss.
- [4].- ibid., p.114.
- [5].- OFFE, p. 69.
- [6].- vid. OFFE., pp. 40 y ss.
- [7].- ibid., p. 78.
- [8].- CORDERA, p. 446.
- [9].- ibid., p. 448.

CAPITULO II

ESTADO Y AGRICULTURA EN MEXICO.

- [1].- vid. CASTELL y RELLO, p. 613.
- [2].- vid. CASTELL., pp. 72 y ss.
- [3].- Basado en una reelaboración del V Censo Agrícola, Ganadero y Eji -
dal, 1970.
Para un análisis más profundo ver CEPAL (1982), especialmente pp.
95 - 208.
- [4].- cfr. V Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1970.
- [5].- vid. APPENDINI (basado en el censo de 1970), en particular pp. -
190 - 196.

- [6].- vid. HEWITT, introducción, pp. 17 - 30.
- [7].- En poblaciones de más de 2 500 habitantes según el IX Censo General de Población, 1970.
- [8].- Para el interesado, ver CEPAL (1981), en especial Cap. II, pp. 18 - 32.
- [9].- BANCOMEXT., p. 22.
- [10].- Ver bibliografía.

CAPITULO III

EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y LA TEORIA DEL DESARROLLO

- [1].- Dentro de esta corriente se encuentran entre otros los clásicos trabajos sobre el particular de R. Nurse, A. Pearse, A. O. Hirschman, W.A. Lewis, D. Jorgenson y G. Ranis y J.C.H. Fei.
- [2].- vid. BANCO MUNDIAL, introducción.
- [3].- ONU-DCTD, p. 6.
- [4].- En Desarrollo Rural Integrado (ver bibliografía), particularmente pp. 13 - 16.
- [5].- cfr. HIRSCHMAN, conclusiones.
- [6].- cfr. ONU-DCTD.

CAPITULO IV

EL PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO RURAL (1973-1981).

- [1].- MENDEZ, p. 170.
- Las principales dependencias y organismos ejecutores del Programa en - 1980 eran (*):

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP); Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA); Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); Secretaría de Turismo (SECTUR); Secretaría de Pesca (SEPES); Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); Banco Nacional de Crédito Rural S.A. (BANRURAL); Banco Mexicano Somex, S.A. (BANMEXSO); Colegio de Postgraduados (Chapingo) (CP); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT); Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA); Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE); Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); Fideicomiso del Fondo Candelillo (FIFOC); Instituto Mexicano del Café (INMECAFE); Instituto Nacional Indigenista (INI); Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO); Promotora Nacional de Granos Alimenticios (PRONAGRA).

(*) Además de los Gobiernos de los 32 Estados de la República Mexicana.

Entre los principales programas que se efectuaron conforme a su enfoque multisectorial y de acuerdo a la clasificación programática están los siguientes:

Programas Productivos.

Control de Rfos, Obras de Riego, Acondicionamiento de Tierras de Temporal, Conservación de Suelo y Agua, Agroindustrias Agrícolas, Infraestructura para el Desarrollo Ganadero (Bovino, Porcino, Caprino, Ovino, Avícola, Cunícola, Apícola).

Agroindustrias Pecuarias, Infraestructura para el Desarrollo Forestal, Agroindustrias Forestales, Desarrollo Faunfstico, Desarrollo Frutfcola, Desarrollo Cafetfcola, Infraestructura para el Desarrollo Pesquero, - Infraestructura para Acuicultura, Industrias Rurales, Fomento Turfsti co.

Programas de Apoyo a la Producción.

Grupos de Apoyo a la Comunidad Rural, Sanidad Vegetal, Asistencia Técnica Agrícola, Asistencia Técnica Frutfcola, Asistencia Técnica Cafetfcola, Sanidad Vegetal, Asistencia Técnica Pecuaria, Organización -- Pesquera, Extensionismo Acufcola, Electrificación Rural, Caminos Rurales, Tiendas Rurales, Bodegas Rurales, Investigación Aplicada, Construcción de Aeropistas, Radiotelefonía Rural.

Programas de Beneficio Social.

Educación Nutricional, Atención Curativa, Apoyo a la Autoconstrucción de Vivienda, Agua Potable, Construcción de Escuelas Primarias.

[2].- vid. SPP (1978) p.2.

[3].- DIP., párrafos seleccionados pp. 2 - 5.

[4].- vid. SPP (1982) pp. 4 - 5.

[5].- ibid. p. 14.

[6].- ibid. p. 14.

[7].- ibid. pp. 12.

Bibliografía:

CAP.- I.- ESTADO Y ECONOMIA.

ALTVATER, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado" en SONNTAG, Heinz R. y VALECILLOS, Héctor (comps.); El Estado en el Capitalismo Contemporáneo. Siglo XXI. Eds., México, 1982.

CORDERA, Rolando. "Estado y Economía; apuntes para un marco de referencia" en LUSTIG, Nora (comp.) Panorama y Perspectivas de la Economía Mexicana. Ed. El Colegio de México, México, 1980.

ENGELS, Federico. "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado". Ed. Progreso, Moscú, s/f.

GOLD, David, LO, C. y WRIGHT, E. "Recientes Desarrollos en la Teoría Marxista del Estado Capitalista". en SONNTAG y VALECILLOS, op. cit.

GOUGH, Ian. "Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado" en SONNTAG y VALECILLOS, op. cit.

HIRSCH, Joachim. "Elementos para una Teoría Materialista del Estado". en - CRITICAS DE LA ECONOMIA POLITICA #12/13. Ed. El Caballito, México, 1979.

OFFE, Claus. "La Abolición del Control del Mercado y el Problema de la Legitimidad". en SONNTAG y VALECILLOS, op. cit.

VINCENT, Jean Marie. "Reflexiones sobre el Estado y la Economía" en CRITICAS DE LA ECONOMIA POLITICA #2, Ed. El Caballito, México, 1977.

CAP. II.- ESTADO Y AGRICULTURA EN MEXICO.

APPENDINI, Kirsten, "La Polarización de la Agricultura Mexicana" en BODRIGUEZ G., GONZALO (ed). ECONOMIA MEXICANA, Serie Temática #1, Sector Agrocuario, Ed. CIDE, México, 1983.

BANCOMEXT. La Política Económica del Nuevo Gobierno, México, 1977.

CABALLERO, Emilio y ZERMENO, Felipe. "La Agricultura Mexicana en la Conjuntura Actual" en Economía Petrolizada. FE-UNAM, México, 1981.

CASTELL, Jorge. "Agricultura y Subdesarrollo en México 1935-1975" en AAVV-Economía Campesina y Capitalismo Dependiente. UNAM, México, 1979.

CASTELL, Jorge y RELLO, Fernando. "Las Desventuras de un Proyecto Agrario" en LECTURAS #39; Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana (comp. de ROLANDO CORDERA) Ed. FCE, México, 1981.

CEPAL (J. Boltvinik y R. Pessah). La Asignación de Recursos Públicos a la Agricultura en México, (mimeo), México, feb., 1981.

CEPAL (A. Schejtman). Economía Campesina y Agricultura Empresarial. Siglo-XXI, ed. México, 1982.

SILOS, José S. "El Comportamiento Económico del Sector Agrícola y Perspectivas para los Ochenta" en GONZALEZ M., HECTOR E. (comp.) El Sistema Económico Mexicano. Ed. Premiá, México, 1982.

S.P.P. Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

México, 1980.

CAP. III.- EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y LA TEORIA DEL DESARROLLO

BANCO MUNDIAL. Desarrollo Rural Integral. Documento de Política Sectorial - (mimeo) Washington, 1975.

HIRSCHMAN, Albert O. Development Projects Observed. (mimeo) The Brooklyn - Institute, Washington, 1978.

JOHNSTON, B.F. y MELLOR J.W. "El Papel de la Agricultura en el Desarrollo Económico". en LECTURAS #1; Economía Agrícola (comp. de EDMUNDO FLORES) - México, 1978.

ONU-DCTD. Desarrollo, Instituciones de Administración Pública y Prácticas en Programas de Desarrollo Rural Integral (mimeo). (doc. UN.ST/. ESA / - SER.E./23). Nueva York, 1978.

WALL, Miriam. Integrated Rural Development. (mimeo) University of Edinburgh, 1982.

WEITZ, Raanan. De Campesino a Agricultor. Una Nueva Estrategia de Desarrollo Rural Ed. F.C.E. México, 1978.

WEITZ, Raanan. Desarrollo Rural Integrado. Ed. CONACYT, México, 1981.

CAP. IV.- EL PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO RURAL (1973-1981).

CANELA, Carlos, "PIDER: Una Opción Válida en Materia de Desarrollo Rural" - en COMERCIO EXTERIOR, Vol. 32 #5, mayo, 1982, BANCOMEXT, México.

DIP. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural. (mimeo) abril de 1973, México.

MENDEZ, Sofia. "Las Políticas de Inversión para el Desarrollo Rural" en - MENENDEZ, Iván (comp.) Inflación, Devaluación y Desarrollo Rural, ed. Nueva Imagen, México, 1983.

MILLER, Eric. J. Desarrollo Integral del Medio Rural.

Ed. F.C.E. México, 1976.

MILLER, Eric. J. PIDER, Desarrollo Político Institucional en México

1970-1980. (mimeo). The Tavistock Institute of Human Relations. London, septiembre de 1980.

S.P.P. Evolución Conceptual del PIDER y Cifras (1973-1977).

México, 1978.

S.P.P. PIDER, Memoria 1977-1981. México, 1982.

Para la realización de los cuadros estadísticos se utilizaron también las siguientes publicaciones:

BANCO DE MEXICO, S.A. Informes Anuales correspondientes al período 1973-1982.

D.G.E. V Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1970, Datos Básicos, México - 1972.

D.G.E. IX Censo General de Población 1970, Resumen General, México 1972.

D.G.I.A.I. Información sobre Gastos Público 1969-1978

México, 1980.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. José López Portillo, Sexto Informe de Gobierno.

Anexo I.- Estadístico Histórico. México, 1982.