



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
CUAUTITLAN**

**INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO RURAL:  
PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS PARA EL  
DESARROLLO RURAL EN MÉXICO DE 1973 A 1982**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**INGENIERO AGRICOLA**

**P R E S E N T A:**

**VICTOR CESAREO ALCALA VAZQUEZ**

**ASESOR: M. C. JAIME GARCIA RAMIREZ**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A MIS PADRES Y HERMANAS**

**A MI ESPOSA GEORGINA**

**A MIS HIJAS TANIA Y ROSITA**

**A MI ASESOR, M. C. JAIME GARCIA RAMIREZ**

**A MIS MAESTROS**

**A LA SEÑORITA YOLANDA NOVELLA**

**GRACIAS POR SU APOYO Y ENSEÑANZAS**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER).	3
1.1 Situación Económica del Sector Agropecuario de 1960 – 1973.	3
1.2 Condiciones Políticas para la Constitución del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural.	10
CAPITULO II. EL PIDER DE 1973 -1976.	19
2.1 Lineamientos Institucionales para la Constitución del PIDER.	19
2.1.1 Objetivos y Estrategias del PIDER.	20
2.1.2 Criterios de Selección de Comunidades.	24
2.1.3 Mecanismos para la asignación de Recursos.	27
2.1.4 Participación de las Comunidades.	30

2.1.5. Organización Institucional Administrativa.	33
2.2. Definición del Desarrollo Rural	38
2.3 Resultados e Inversiones del Programa.	41
2.3.1 El PIDER dentro del Gasto Público Federal de 1973-1976.	41
2.3.2 Resultados del PIDER de 1973-1976 y su Vinculación con los Objetivos y Estrategias del Programa.	43
CAPITULO III. EI PIDER DE 1977 A 1982.	48
3.1 Lineamientos Institucionales.	48
3.1.1 Objetivos, Estrategias y Selección de Comunidades.	48
3.1.2 Asignación de recursos y Participación de las Comunidades.	55
3.1.3 Organización Institucional Administrativa.	58
3.2 Definición del Desarrollo Rural	63
3.3 Resultados e Inversiones del Programa.	65
3.3.1 El PIDER dentro del Gasto Público Federal	65
3.3.2 Resultados del PIDER y su Relación con los Objetivos y Estrategias de 1977-1982	68

CAPITULO IV. SEÑALAMIENTOS GENERALES DE OTROS	
PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DESPUÉS DEL PIDER.	73
4.1 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).	73
4.2 Programa Nacional para el Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) 1983-1988.	77
4.3 Programa Nacional de Modernización del Campo (PRONAMOCA) 1990-1994 y el Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000.	81
CONCLUSIONES	86
BIBLIOGRAFÍA	94
ANEXOS	98

## **INTRODUCCIÓN**

En México en los setentas se delinearon una serie de programas para la atención de zonas rurales pobres, entre los primeros se encuentra el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) que se instrumentó en 1973 y que en 1977 cambio su nombre a Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) hasta su conclusión en el año 1982.

El PIDER en 1973 asumió el papel de promotor del desarrollo rural canalizando grandes inversiones a las comunidades rurales atrasadas, tuvo como metas primordiales la de dotar a estas de obras y servicios que pudieran generar empleos permanentes y bien remunerados, la elevación de la producción y productividad así como el ingreso suficiente para que se permitiera el acceso al bienestar general y a su desarrollo socioeconómico.

Este trabajo tiene el propósito de hacer una descripción de uno de uno de los mayores intentos del desarrollo rural en México a través del PIDER.

El resultado nos permitirá entender cómo se constituyó este programa, los mecanismos, las políticas, el modelo de desarrollo rural empleados, así como la actuación del Estado y de las comunidades en la promoción de su desarrollo.

## OBJETIVOS

- Describir uno de los intentos de desarrollo rural en México en el período de 1973-1982.
- Investigar el marco de referencia que dio origen al PIDER.
- Señalar los criterios de selección y asignación de recursos en las regiones PIDER.
- Definir el modelo de desarrollo rural que se siguió con la instrumentación del PIDER.
- Relacionar objetivos y estrategias del PIDER con los resultados obtenidos.
- Realizar algunos señalamientos de otros programas de desarrollo rural que sucedieron al PIDER.



## **CAPITULO I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER)**

Para entender la importancia de un programa de Desarrollo Rural, es necesario conocer la situación que antecedió a su formulación. En el caso del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) se realizará un análisis de las condiciones económicas y políticas que prevalecieron antes de su implementación en 1973.

### **1.1 SITUACIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR AGROPECUARIO DE 1960- 1973**

Uno de los parámetros que miden la situación económica de un país es el Producto Interno Bruto (PIB) ya que la cifra aporta el valor de la producción total a precios finales de mercado dentro de sus fronteras geográficas.

Se inicia el presente estudio comparando el PIB total, agropecuario y agrícola con la población.

El incremento poblacional en México de 1960-1970 se mantiene a una tasa de crecimiento anual de 3.4%, y de 1971 a 1973 bajo ligeramente a 3.3%.

Mientras esto ocurría, en la población, el incremento del PIB agropecuario no era constante y a veces se mantenía por abajo del incremento poblacional, como en 1961, y el período 1966 a 1973, exceptuando el año 1970, que se mantuvo por arriba del crecimiento poblacional. (Ver cuadro 1 en anexos.)

El incremento del PIB agrícola también se mantuvo por abajo del incremento poblacional, para los mismos años del PIB agropecuario, destacándose que en 1966 existió un decremento de 0.24%; en 1969 con 1.68 % y 1972 con 2.61%, aunque en términos absolutos no hubo descenso de la producción agrícola. El sector ya se encontraba en una crisis de producción un año antes de la puesta en marcha del PIDER.

Las estadísticas muestran un marcado período de auge del sector agropecuario de 1962-1965, debido, entre otras causas, a un aumento de la superficie cosechada, que paso de 12,435,655 a 14,874,930 hectáreas, lo que trajo un incremento en la producción en ese lapso como se observa en el cuadro 2 (Ver anexos)

Respecto a la participación del sector agropecuario en el PIB total se observó una disminución gradual ya que pasa del 15.7 % en 1960 a 10.1% en 1973.

De lo anterior no se desprendió un cambio en la estructura económica del país, es decir, que México no se transformó en un país industrializado por la baja participación del PIB agropecuario con respecto al PIB total o que la participación de la población en actividades primarias fuese menor, por el contrario, con...” la pérdida del dinamismo agropecuario tuvo consecuencias adversas sobre la economía nacional. Bajaron las exportaciones, aumentaron las importaciones de básicos; disminuyó la creación de empleos en las áreas rurales; se intensificaron los problemas de migración campo-ciudad, que marco un tipo de economía urbana que se conformaba y conducía a fenómenos de creciente marginalidad social en los grandes centros urbanos”<sup>1</sup>

Esta era la situación de aparente progreso que se presentaba en las décadas de los sesentas y setentas, que sustentó el modelo económico que adoptó México, en el cuál la industrialización era el principal punto de apoyo para el desarrollo económico.

El modelo de crecimiento industrial no tuvo la capacidad de absorber al grueso de la población emigrante de las zonas rurales, propiciándose situaciones de

---

<sup>1</sup> S. A. R. H. “El Sistema Agropecuario en el Desarrollo Económico de México” S. A. R. H., tomo I, México. 1983, pp. 19, 20.

desempleo, cinturones de miseria alrededor de las ciudades, crecimiento urbano desordenado etc., resumiéndose todo en la pauperización de la población rural que llegó a formar parte de las ciudades.

El desarrollo urbano e industrial del país en esa época se basó en la explotación de la agricultura, pero utilizando a esta como palanca de crecimiento.<sup>2</sup>

La agricultura proporcionó sobre todo los alimentos básicos de la población con precios fijados por el gobierno, estos precios de garantía procuraron asegurar la subsistencia de los campesinos situados en tierras de temporal donde los rendimientos por hectárea son generalmente bajos y no siempre dejaron ganancia en comparación con los que se obtienen en zonas de riego y con características de explotación capitalista.<sup>3</sup>

Esta tendencia en el manejo de precios trató de asegurar la producción de granos básicos, como el maíz, el frijol y el trigo, para que llegaran a un precio bajo a la población.

---

<sup>2</sup> Bartra Roger., "Estructura Agraria y Clases Sociales en México" ED. ERA., ed., 7°. México. 1984, pp.47.

<sup>3</sup> IBID. pp. 76.

Por ejemplo en el Maíz el comportamiento de los precios fue siempre a la baja, y siempre estuvo lejos de mantenerse en un precio real, este pasó de \$1,130 por tonelada en 1960 a \$946 en 1973. El precio nominal en apariencia había aumentado de \$800 a \$1200 por tonelada, siendo un aumento poco significativo ya que siempre existió la tendencia a mantener los precios por largo tiempo, como lo muestran las estadísticas del cuadro 3.

Lo anterior trajo sin duda un desaliento en la producción de este básico por parte de los capitalistas agrícolas, a no encontrar redituable el cultivo para acrecentar su capital.

Los campesinos con economía de subsistencia, generalmente minifundistas y ejidatarios, no dejaron de producir maíz, pero este no satisfizo las necesidades del país. En el quinquenio 1965-1969 se tuvo una tasa media de crecimiento en la producción de 2.6% y de 1970 a 1974 de 0.9% lo que viene a corroborar el descenso en la producción de maíz. (Ver cuadro 4 en anexos.)

El frijol viene a mostrar la misma tendencia que el maíz, como lo señalan los gráficos 1 y 2. El precio nominal se mantuvo en \$1750 por tonelada y el aumento en el rendimiento por hectárea es poco significativo, ya que siempre fue por debajo del crecimiento poblacional.

Con el arroz sucedió lo mismo en cuanto a precios, pero a diferencia del maíz y del frijol la tasa de crecimiento productivo fue de 3% hasta 1969, y en el quinquenio 1970-1974 disminuyó al 1.2%, este estancamiento, entre otras razones, fue causado por que los precios prácticamente no cambiaron.

Por último el trigo, siendo un cultivo básico ligado a la exportación, se comportó en cuanto a precios reales siempre a la baja. Esta característica se justificó en este caso por se obtuvieron rendimientos siempre superiores a otros cereales básicos. (Ver cuadro 4 en anexos.)

Las tasas de crecimiento del trigo también se vieron afectadas por la crisis en que entró el sector agropecuario descendiendo su crecimiento a 3.9% en el período de 1970-1974.

La realidad de las cifras anteriores mostró una caída en la producción de básicos y se necesitó importarlos. (Ver cuadro 5 en anexos.) En el período 1970-1974 se importaron 69,365 toneladas de frijol; 126,904 toneladas de arroz; 2, 515,937 toneladas de trigo; 3, 411,628 toneladas de maíz. Poniéndose en duda la autosuficiencia alimentaria.

Por otra parte la inversión pública para el fomento agropecuario se concentró principalmente en el sector agrícola, minimizando al potencial de la ganadería, silvicultura y la pesca.

La inversión agrícola pasó de 815 millones de pesos en 1960 a 3,952 millones de pesos en 1972, siendo el grueso de las inversiones en obras de riego.

En la ganadería la inversión fue sólo de 2.8 millones de pesos en 1960 y de 48.9 millones en 1972. En el renglón silvícola y pesquero en 1960 fue de 1.4 millones pasando a 396.4 millones en 1972. (Ver cuadro 6 en anexos.)

La inversión en la rama agrícola en obras de riego, nunca tuvo la intención de transformar estructuralmente el medio rural, ya que no se aprovechaba por el grueso de la población. Por el contrario el uso de esas tierras con regadío siempre se destinó a los cultivos de exportación o de altas ganancias, que beneficiaron a los capitalistas del campo.

Los minifundistas y ejidatarios cada día se empobrecían más, lo que los llevo a vender sus tierras o entregarlas en renta, provocando la descapitalización del campo al no reponer los recursos consumidos en el proceso de producción.

En suma el panorama económico del sector agropecuario en el período 1960-1973, no varió sustancialmente ya que se concentró el ingreso y la riqueza en pocos productores agrícolas ubicados en zonas de riego a los que se favoreció con las obras de infraestructura, asistencia técnica, créditos, subsidios etc., dados a través de las transferencias de recursos públicos.

Otros beneficiados por este modelo de inversión de recursos públicos fueron los intermediarios que a través de los mecanismos de comercialización, se quedaron con los excedentes de la producción; los ganaderos particulares que extendieron sus explotaciones de tipo intensivo y los concesionarios de la explotación de bosques que talaron irracionalmente estos.

## **1.2 CONDICIONES POLÍTICAS PARA LA CONSTITUCIÓN DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL**

El PIB en México creció de 1960 a 1973 a una tasa promedio anual del 6 % (ver cuadro 1 en anexos). El promedio se debió a la política de desarrollo industrial que adoptó el país a través del modelo de sustitución de importaciones, con el cual se dio la transferencia de recursos económicos del campo a la ciudad.



Para hacer realidad el incremento anual del PIB, fue necesario contar con una estabilidad política, en la cual el México rural hizo la tarea fundamental de proporcionarla, ya que ahí se localizaba la principal fuente de fricciones sociales y económicas que se venían padeciendo desde la conquista.<sup>4</sup>

Los factores de mayor relieve de la llamada “paz social” fue la reforma agraria, que tuvo como objetivos principales los siguientes:

- A) La satisfacción de las demandas sociales propiciadas por tener tierra que trabajar y así cubrir la manutención familiar.
  
- B) Propiciar una agricultura que generara los excedentes en la producción, para cubrir la demanda de alimentos y de materias primas, para la industria y las grandes urbes del país.

---

<sup>4</sup> . Hansen D. Roger., “Política del Desarrollo Mexicano” ED. Siglo XXI., ed., 15°. 1985, pp. 127-128.

La reforma agraria pareció dar frutos hasta la década de los setentas, ya que proporcionó los alimentos e insumos baratos y suficientes a las ciudades, afirmando el crecimiento industrial, con el modelo de sustitución de importaciones.

No obstante los campesinos del país, no disfrutaron de los beneficios de la reforma agraria y aún la mayoría producía para la satisfacción de sus necesidades familiares.

Con la reforma agraria se formaron sobre todo ejidos y pequeñas propiedades, pero el ejido se constituyó en el modelo base para la producción agropecuaria, este lo rigió políticamente el Estado, por eso...” con esta política de organizar de “arriba” hacia “abajo” se frena el desarrollo natural y orgánico de los ejidos y se inicia el proceso degenerativo de los principios democráticos”.<sup>5</sup>

Al no existir la participación y al individualizarse la forma de trabajo y la de conseguir los recursos para la producción, surgieron mayores dificultades para que los campesinos pudieran salir de la miseria en la cual se encontraban la mayoría de ellos.

---

<sup>5</sup> Martínez de Navarrete Ifigenia, et. al., “Bienestar Campesino y Desarrollo Económico” ED. Fondo de Cultura Económica., México 1980, pp. 14.

Con el tiempo la incompatibilidad de la reforma agraria con los intereses de los campesinos se fue acrecentando, a pesar que de 1950 a 1970 se repartieron 75,303,475 hectáreas que “beneficiaron” a 2,741,676 ejidatarios. (Ver cuadro 7 en anexos). Sin embargo, a pesar de lo anterior, hasta ese momento, existían 3 millones de campesinos sin tierras.

La mayoría de los ejidatarios no tuvieron beneficios tangibles de la reforma agraria, debido a que, como se apuntó antes, la producción era para la subsistencia familiar y ocasionalmente se vendió para cubrir otras necesidades urgentes (enfermedades, ropa, calzado etc.) inherentes a la familia campesina.

Otros factores que no se consideraron en el reparto agrario fueron los siguientes:

- La presión demográfica sobre los recursos naturales y el suelo.
- Solo 70 millones de hectáreas, se consideran susceptibles a la agricultura por sus pendientes suaves, sin que haya necesidad de obras de conservación de suelos y la mayoría de ellas no requiere de obras de riego.
- 140 millones de hectáreas, necesitan obras que mantengan y retengan el suelo, como la construcción de terrazas, barreras de árboles rompevientos, cortinas magueyeras, etc.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> IBID. pp. 92-102.

Por los elementos anteriores, se hacia forzoso contar con una gran cantidad de recursos económicos, materiales y técnicos para que se hubiera desarrollado una agricultura comercial adecuada al modelo de desarrollo industrial adoptado en México en esa época.

Con ese panorama, se infiere que la reforma agraria, lo único que realizo fue la adecuación de las formas de producción, subordinadas al capital y el reparto de tierras fue usado históricamente como medio de pacificación rural y estabilidad política.

Para la pacificación rural fue relevante el papel desempeñado por la Confederación Nacional Campesina (CNC), como parte del poder político del partido gobernante, el PRI, (Partido Revolucionario Institucional) y que tuvo controlados a más de 2 millones de campesinos.

Con esta dirección, los ejidatarios participaron en la política nacional sólo como grupos de apoyo de aspirantes a puestos políticos o como base “mayoritaria” del sector agropecuario al engrosar con sus votos la permanencia del PRI en el poder.

Los ejidatarios no constituyeron un desestabilizador del sistema político, porque su participación en las decisiones tomadas en la CNC y el PRI, no tuvieron la fuerza

suficiente para sumar sus demandas, de esta forma no pudieron presionar al sistema para forzarlo al cambio económico y social deseado.

Si bien los ejidatarios no constituyeron un problema al sistema político económico del país, las comunidades rurales aisladas, por falta de caminos, vías férreas o apoyo económico, fueron la gente olvidada por el gobierno federal y la que no incorporaron al proceso productivo agropecuario, que para finales de la década de los sesentas y principio de los setentas, era creciente su déficit productivo a tal grado que se importaron grandes cantidades de granos básicos para la alimentación humana y el forraje. (Ver cuadro 5 en los anexos).

Estas comunidades por su aislamiento no generaron problemas que demandaran la atención inmediata del gobierno, tampoco sus necesidades fueron desequilibrantes del sistema político, pero por la falta de productividad, trataron de incorporar a estas regiones, aplicando inversiones para promover su crecimiento económico.

Para efectuar esas inversiones, se creó en 1968 el Programa Coordinado de Inversiones Públicas en el Medio Rural, participando las antiguas secretarías federales de Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Agricultura y Ganadería, la

Comisión Federal de Electricidad, y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

El programa no tuvo una buena planeación y coordinación institucional para que se cumplieran sus objetivos de cooperación y participación en las obras de infraestructura, no mejoraron el nivel de vida de los pobladores de esas áreas rurales y no lograron obtener el apoyo político incondicional que se buscaba, por lo cual este programa fracasó y llegó a su fin en 1970.

En ese año el cambio de poder ocasionó que el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez “heredara” del Presidente saliente Gustavo Díaz Ordaz, un plan sexenal en el cuál se insertó el Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal de 1971-1976.

En este programa las inversiones se debieron orientar a:

- Elevar el empleo productivo en áreas rurales deprimidas.
- Impulsar proyectos que elevaran el bienestar social en educación pública, seguridad social, agua potable, electrificación y comunicaciones.
- Promover el desarrollo e integración nacional.

- Reducir el déficit de la cuenta corriente de pagos, ejecutando proyectos donde se producen bienes exportables o sustituir importaciones además de generar mayores ingresos por turismo.
- Elevar la productividad del gasto público.<sup>7</sup>

El programa legado del sexenio 1964-1970, se puso en marcha en 1971 para tratar de cumplir con las líneas de inversión, donde se procuró fortalecer el modelo industrial de sustitución de importaciones, que demandaba un aumento en la producción del sector agropecuario. Es ahí donde surgieron una serie de inversiones programadas par el desarrollo de las áreas rurales marginadas, como los Caminos de Mano de Obra, que después se transformo en el de Obras Rurales, cuyo objetivo principal fue el de realizar vías de comunicación terrestre, aprovechando intensivamente la mano de obra de las zonas rurales.

Lo anterior generaba temporalmente un ingreso extra en las familias de esas zonas, pretendiendo con ello sacar del estancamiento y la marginación económica a esos habitantes.

---

<sup>7</sup> Ceceña Cervantes José Luis., “La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista” ED. UNAM-IIE., ed.,2º México, 1980, pp.92-101.

Otro programa fue el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural y atención a Zonas Áridas e Indígenas, para los cuales se crearon organismos ex- profeso, que aisladamente actuaron sin ninguna o muy poca cooperación entre ellos.

Ya para 1973 se implantó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), no como un programa producto de las demandas político-económicas generadas por la presión social de las zonas rurales marginadas, sino como un programa retomado de la base de un plan sexenal heredado, ya que fue parte de la plataforma política de Luis Echeverría y donde el destino de las inversiones en el campo tratarían de aumentar la producción, y de esta forma se coadyuvaría a la conservación del modelo de sustitución de importaciones implementado en México en esa época.



## **CAPITULO II. EL PIDER DE 1973 A 1976**

### **2.1 LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES PARA LA CONSTITUCIÓN DEL PIDER.**

Fue un hecho que la economía agrícola y pecuaria de México se debilitó al iniciar los años setentas (Capítulo 1), y el modelo de sustitución de importaciones tuvo cada vez más problemas para mantener el crecimiento económico sostenido, demandando por el creciente aumento poblacional.

El problema del campo no se circunscribió a la producción agropecuaria, sino que abarcó aspectos de educación, salud, alimentación, distribución del ingreso y empleo. Ante esa serie de factores limitantes para el desarrollo económico y social del país y en particular de las comunidades pequeñas, se necesitó concertar esfuerzos del gobierno federal y de sus dependencias.

La forma de actuar de estos organismos gubernamentales en la solución de los problemas generados en las zonas rurales atrasadas fue de manera unilateral, porque no se obedecieron los lineamientos de un plan general (que tampoco existió en el período 1973-1980), ni hubo conjunción interinstitucional que permitiera resolver los problemas planteados por las comunidades.

Al surgir el PIDER, entre otras funciones, tuvo la de coordinación entre las dependencias federales, tratando de evitar la duplicación de esfuerzos y gastos públicos.

### **2.1.1 Objetivos y Estrategias del PIDER**

En 1973 se creó el PIDER para contrarrestar las condiciones de pobreza general de los pobladores del campo mexicano; fue un programa que se orientó a canalizar los mayores recursos a zonas y comunidades menos beneficiadas por el desarrollo económico del país, con un enfoque multisectorial y participativo.

De este enfoque se desprendieron los siguientes objetivos:

- Dotar a la población rural del país de obras y servicios necesarios para generar su desarrollo económico y social.
- Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades.
- Elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- Lograr el aprovechamiento óptimo y racional de los recursos naturales, así como fortalecer el desarrollo regional de tal modo que se propicie el acceso de los habitantes rurales a la educación, salud y bienestar en general.

- Contribuir a la distribución más equitativa del producto social, mediante un mayor equilibrio entre el crecimiento urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.<sup>1</sup>

Como se advierte, se trató de un programa extenso, en el cual, al realizarse las inversiones en infraestructura básica ( caminos, obras de riego, hospitales, escuelas, etc.) se tenía como propósito el mantener un proceso de desarrollo rural sostenido, de tal forma que el crecimiento urbano se equilibrara con el rural, por eso el objetivo del uso eficiente de los recursos naturales y económicos debía tener como consecuencia un ingreso equitativo para los pobladores de estas zonas de manera que se evitarán las desigualdades ya que estas podrían conducir a la intranquilidad social y a la falta de espíritu cooperativo en la producción.

Es necesario señalar que los objetivos de todo programa deben garantizar la consistencia lógica de las inversiones al evitar su desperdicio y desorganización en gran escala, poniendo cuidado en los elementos que la componen, para que formen un todo coherente y coordinado.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> PIDER "MEMORIA 1977-1981" ED. SPP., CGDR., México, 1982. pp. 3.

Para lograr lo anterior y que las inversiones tuvieran una consecuencia lógica, y que se asegurara la coherencia y coordinación en el PIDER se plantearon las siguientes líneas de acción estratégicas.

- Dar prioridad a proyectos productivos, complementándolos con otros proyectos y servicios, que fueran la base de la producción y al beneficio social.
- Operar por micro regiones integradas por municipios completos donde se elaboraron programas de mediano plazo para 4 años que servirían como marco de referencia para la programación anual.
- La célula básica de acción del PIDER sería la comunidad rural. En esta etapa se daría prioridad a las de rango de 300 a 3000 habitantes
- Inicialmente se consideró innecesario la aportación de las comunidades, lo cual cambio posteriormente para que fuera una conducción en la construcción de obras.
- Apoyar la operación del programa con una mayor desconcentración de funciones de las dependencias federales y sus oficinas centrales.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Timbergen Jam., "Elementos del Desarrollo Económico" ED. FCE., México, 1974, pp. 13.

<sup>3</sup> Pider ob. cit., pp. 6-7.

Estas líneas de acción estratégicas implicaban un compromiso constante del gobierno federal para conseguir por medio de las inversiones, que el nivel de vida de los habitantes de esas comunidades se elevara.

Su forma de operar debía estar ligada a la desconcentración de funciones administrativas para que la toma de decisiones se hiciera en los lugares donde se aplicarían las inversiones, así el conocimiento real de la problemática y necesidades de la comunidad serían tomadas en cuenta, cabe mencionar que lo anterior debió acelerar los trámites burocráticos en esta etapa.

Las estrategias del PIDER también señalaban las funciones que harían los organismos participantes, entre ellas se encontraban la identificación de los problemas, el planteamiento de las soluciones alternativas y la ejecución de obras y servicios. Esas acciones se debían formalizar en el mediano plazo.

Al comienzo del PIDER como programa que también coordinó inversiones, tuvo la necesidad de cuantificar los beneficios aislados de cada programa, y a veces de cada proyecto, efectuados por las diferentes dependencias en los diversos sectores ya que el desarrollo de una comunidad implica aspectos interdependientes que forzosamente tuvieron que ser tomados en cuenta en las

diferentes líneas estratégicas del programa para que de esta forma se pudiera dar cumplimiento a los objetivos propuestos.

Sin embargo no se señaló nunca la forma de evaluación del programa, perdiéndose la cuantificación de los beneficios, además de que al carecer de un plan general de desarrollo económico se perdió funcionalidad, por no dar metas globales en el desarrollo del país.

La poca funcionalidad del programa, permitió que los moradores de estas comunidades, no se comprometieran con la acción gubernamental, siendo sujetos pasivos de su propio “progreso” o su papel se redujera a ser vigilantes de las obras realizadas.

### **2.1.2 Criterios de Selección de Comunidades**

En el período 1973-1976 la selección de comunidades tuvo como base los siguientes criterios:

- Magnitud de la población, densidad y distribución por sexo y edades.
- Monto, composición y distribución de la fuerza de trabajo.

- Índice del nivel educativo, salud y otros servicios (camino, agua, electrificación etc.)
- Grado de intensidad del desempleo y la subocupación.
- Niveles de ingresos de las comunidades rurales y las localidades urbanas.
- Grado de desarrollo relativo de cada entidad federativa.<sup>4</sup>

En todos los casos se consideraba a la nueva región como un todo, pero sin perder de vista que la unidad básica del PIDER fue la micro región.

No olvidemos que las micro regiones eran áreas geográficas en la cual las comunidades debieron tener entre 300 y 3000 habitantes. En el país de acuerdo a los censos generales de población y vivienda en 1970 constituían el 41.3% de la población total. (Ver cuadro 13 en anexos)

---

<sup>4</sup> Cider "Seminario de autoevaluación del Pider" (Integración de documentos). Ed. CIDER, México, 1979, pp.11.

La inversión en las comunidades con un grado de desarrollo económico bajo, debía acelerar y promover el desenvolvimiento de las mismas, pero para que los recursos fueran rentables y a la vez se realizara un efecto multiplicador, se obligaba implícitamente al PIDER a eliminar las comunidades que tuvieran las siguientes variables:

- A) Comunidades pequeñas y dispersas donde no existían servicios públicos y además era difícil dotarlos por su dispersión
  
- B) Comunidades donde la mayoría de la población masculina adulta emigraba a otras zonas de la república o al extranjero en busca de mejores condiciones de vida.

Lo anterior evidencio lo poco factible que fue la aplicación de inversiones con el efecto que deseaba el programa en cuanto a la generación de excedentes, ahorro y reinversión, porque solo unos pocos aprovecharían los recursos y habría un abandono o poca utilización de las obras, además se tenía que considerar que no existieron aportaciones para la ejecución de obras, sin embargo a pesar de estos problemas, el PIDER ejecuto las inversiones con las consecuencias ya señaladas.



### **2.1.3 Mecanismos para la Asignación de Recursos**

En las comunidades la dotación de recursos, sobre todo económicos, son fundamentales para iniciar un proceso de desarrollo social, por tanto el PIDER debió concretar sus recursos en obras que redituaran una mayor producción, más empleos y mejores niveles de vida tal como lo indicaban los objetivos del programa.

Para la dotación de obras y dinero de PIDER, una vez determinada la comunidad y la micro región se realizaba la siguiente mecánica de trabajo.

Se iniciaba con la llegada de los representantes del gobierno federal y las dependencias a las micro regiones y sus comunidades componentes, para hablar con sus habitantes, haciendo una exploración del lugar para preparar un reporte sobre los factores inherentes al desarrollo comunitario, ese reporte proporcionaba las identificaciones sobre las inversiones factibles de realizar, dando preferencia a los proyectos productivos que generasen empleos e ingresos permanentes, tal como lo especificó los objetivos y líneas de acción del PIDER.

Después el grupo de representantes del gobierno federal y sus instituciones analizaban la información y daban el plan de acción sin embargo se constituyó

como la tarea más importante la estructuración de un conjunto de proyectos, por dependencia y comunidad, que serían patrocinados a mediano plazo por el programa.

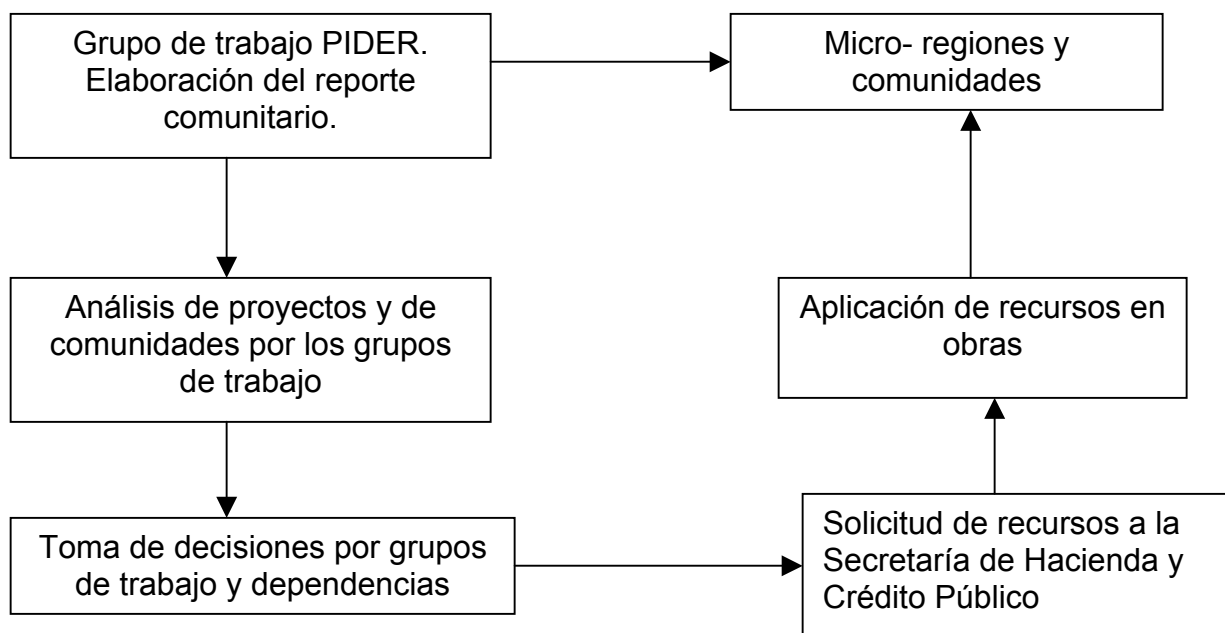
Los resultados son presentados en reportes que se revisaban de manera continua por un grupo permanente de trabajo y el comité coordinador del programa. Esta revisión podía conducir al incremento o disminución de las asignaciones económicas, así como una verificación de prioridades. Finalmente las Secretarías e Instituciones involucradas solicitaban a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los fondos necesarios.<sup>5</sup>

De acuerdo al proceso, la vía de asignación de recursos a las comunidades así como la elección de obras aplicadas, se hacía de forma unilateral, porque a pesar de hablar de los habitantes de sus carencias y necesidades, su participación fue de observador del proceso, al empleárseles como vigilantes de las obras y no poder escoger los proyectos que convenían a sus comunidades.

---

<sup>5</sup> Miller Eric J., "Desarrollo Integral del Medio Rural" ED. F.C.E., México, 1985, pp. 51-56.

El proceso de asignación de recursos se puede esquematizar de la forma siguiente:



Fuente: CIDER "Seminario de auto evaluación del PIDER" (Integración de Documentos) México 1979.

Se comprueba con este esquema que la participación de la población en la solución de problemas comunales es prácticamente nula y el empleo inadecuado de los recursos, constituyó los principales obstáculos para el buen desempeño del PIDER.

#### **2.1.4 Participación de las Comunidades**

Las comunidades que participaron dentro del PIDER en el período 1973-1976, fueron receptoras de inversiones, esto les hizo asumir un papel pasivo en el proceso de desarrollo y se puede afirmar que los instrumentos de política económica impuestos por el gobierno para el desarrollo agropecuario hacen que las comunidades sean no participativas y solo aporten su mano de obra.

Desde la concepción del programa PIDER, a las micro regiones no se les tomó en cuenta en las decisiones finales, ya que su participación se limitó a la solicitud de proyectos que iban a ser formulados y evaluados por los agentes del gobierno federal y estatal y ellos hacían las modificaciones de acuerdo a sus criterios y no al de los pobladores de esas comunidades.

La inversión del sector público a través del tiempo (1930 a la fecha) están dadas de tal manera que los agricultores más eficientes son los capaces de aprovechar la infraestructura creada. La usan de acuerdo a su racionalidad económica capitalista, siendo estos, la clase de productores que emplean tecnología avanzada y explotan la mano de obra barata del campo así como los recursos naturales de país, así la mayoría de los campesinos por carecer de recursos

económicos se encuentran en desventaja y tienen un modo de producción de subsistencia.

Por lo anterior las comunidades no sufren transformaciones importantes cuando se implantan programas de inversión, porque mientras se siga otorgando dinero, hay un proceso de aparente desarrollo y al retirarse los recursos del Estado, todo en la comunidad vuelve a ser como al principio de los programas.

Las comunidades entonces deberían ser participativas y totalmente conductoras de su propio desarrollo, con modelos de organización propios, siendo lo ideal, para la solución de sus problemas además el papel del Estado sería el de apoyo económico y técnico para la promoción de obras y servicios que requiera la comunidad.

La experiencia PIDER demostró lo contrario y el campesino solo aportó su mano de obra sin influir en la toma de decisiones, ya que el gobierno federal determinó las inversiones y el tipo de obras a realizar.

El PIDER trató de cumplir con la creación de empleos y los pobladores de las áreas rurales deprimidas pasaron a ser dependientes de los proyectos de inversión y de la burocracia, además de transformarse en asalariados del gobierno, al no darse un proceso de desarrollo autónomo.

Por lo anterior, la acción del Estado en la agricultura tiene “la tarea de promover la producción, pues por lo general ha dependido de que los productores privados aprovechen adecuadamente las oportunidades creadas por la intervención oficial.”<sup>6</sup>

Por otra parte en una evaluación hecha por el banco mundial sobre el PIDER en esta primera etapa señala que la mayoría de los proyectos productivos mostraron una falta de coordinación y una operatividad muy pobre, así como una participación inequitativa de los beneficiarios y un pobre servicio de asistencia en la agricultura.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Barkin David., “Los Beneficiarios del Desarrollo Regional. ILPES Ensayos sobre la planificación del Desarrollo”, ED. Siglo XXI., México., 1976, pp. 147

<sup>7</sup> Reporte del PIDER del Banco Mundial. Documento 6333. 30 de junio de 1986 pp. V I.

### **2.1.5 Organización Institucional Administrativa**

El gobierno federal a través del ejecutivo al formular el PIDER pretendió garantizar la participación de las diferentes dependencias, ya que se estableció como coordinador de las entidades públicas que intervinieron en la realización de las inversiones canalizadas a las zonas rurales.

Con esto se dio un comité coordinador integrado por los representantes de las dependencias y presidido por el director de Inversiones Públicas de la antigua Secretaría de la Presidencia. Así bajo este comité se organizó un grupo permanente de trabajo que estuvo compuesto por representantes técnicos de las entidades y presidido por la Subdirección de Inversiones Públicas. El comité coordinador se encargó de los lineamientos generales y el grupo de trabajo realizó la función operativa. Este comité desapareció después de un año de funciones y así los lineamientos generales los estableció de manera directa la Dirección de Inversiones Públicas.

Se formaron los comités estatales, presididos por los gobernadores de cada estado, quien a su vez designó a un vocal ejecutivo, que salió de sus funcionarios estatales de mayor rango.

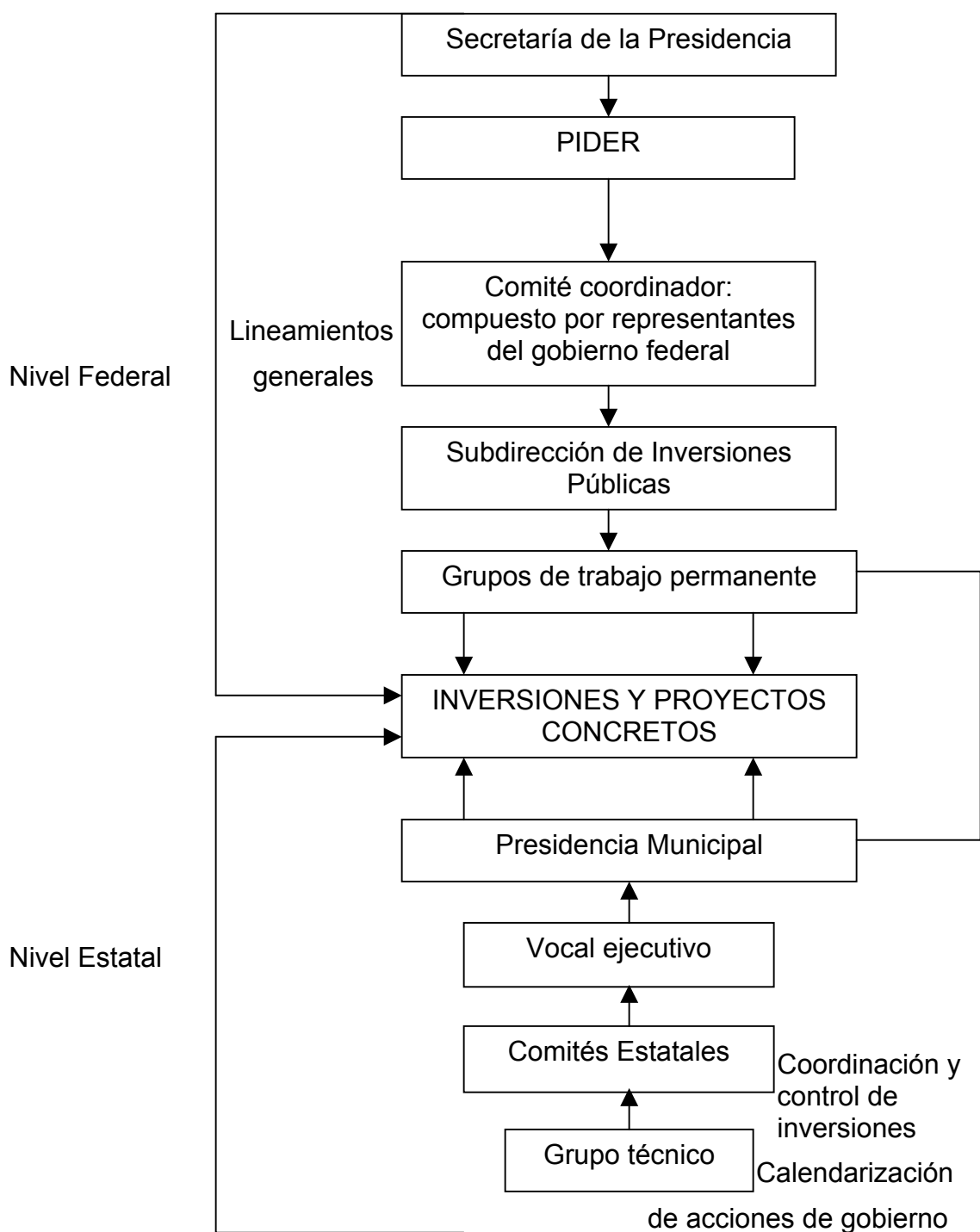
Estos comités coordinaron la acción de las dependencias y el control de las inversiones, creándose un grupo técnico que programó y afinó los proyectos y las inversiones.

El sistema de programación se efectuó a través de los municipios y el gobierno de los estados participantes; las comunidades solicitaban las inversiones; los planes y proyectos los discutían los grupos técnicos, y el comité estatal recopilaba las propuestas, clasificándolas por obra, programa y entidad pública para el conocimiento posterior por el gobierno del estado y que este lo tomará en cuenta en su paquete de programación.

A nivel central se revisaban los programas preliminares por Estado y en primera instancia los aprobaban los grupos permanentes de trabajo para que se enviaran al comité coordinador. La Dirección de Inversiones Públicas revisaba y enviaba los oficios de autorización por región y lo pasaban a firma del entonces titular de la Secretaría de la Presidencia.



La organización administrativa quedó constituida de la siguiente forma:



Fuente: CIDER "Seminario de auto evaluación del PIDER" (Integración de Documentos) México 1979.

La administración pública en esta primera fase del programa, planteo de forma clara, que las propuestas originales de los programas podrían a ser modificadas a medida que iban pasando los diferentes niveles de organización para su análisis, además de que la última autoridad encargada para dar visto bueno al proyecto, se encontraba fuera de todo contexto de la problemática real y de las condiciones existentes de las zonas rurales a desarrollar.

La descentralización financiera del PIDER se inició en 1974 y se generalizó en 1975 con la desconcentración burocrática de trámites y controles de manejo de fondos.<sup>8</sup>

En 1975 se destaca que los Comités de Desarrollo Social de los Estados (COPRADES) se establecieron como entidades autónomas e independientes siendo sus funciones más importantes la de proponer las obras al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de la Presidencia, a más tardar el 15 de agosto de cada año, desglosando la proposición a nivel de obra o servicio jerarquizado claramente.

---

<sup>8</sup> CIDER “Manual de Procedimientos para la Programación de la Inversión Pública para el Desarrollo Rural” ED. SPP., México, 1980., pp. 19.

También se encargó de la promoción y coordinación de las obras ejecutadas por las dependencias federales.<sup>9</sup>

Se buscaba relacionar cada programa de inversión con los demás a partir del conocimiento de cada uno de ellos y del manejo de los criterios técnicos, dándose como hecho que los COPRADES serían los encargados de elaborarlos por cada entidad federativa. Lo anterior corroboró que el PIDER no era el único coordinador de las inversiones aplicadas en los Estados a nivel micro regional, desvirtuando sus funciones y duplicando los esfuerzos de las instituciones gubernamentales.

En suma, en este período, la organización administrativa tuvo como característica principal la centralización y duplicación de funciones en las diferentes entidades públicas.

---

<sup>9</sup> Miller Eric J., Ob. cit., pp. 45.

## 2.2 DEFINICIÓN DEL DESARROLLO RURAL

Definir el desarrollo rural es complicado debido a la multiplicidad de factores que intervienen en este, pero se explica como un proceso socioeconómico con enfrentamientos y alianzas de los grupos que participan en la producción de bienes y servicios de un sistema económico.

El desarrollo tiene una secuencia de cambio constante, en el cual los diferentes grupos que participan, pretenden mejorar sus condiciones de vida, tanto en el aspecto social como en el económico.

En las áreas rurales de México la pobreza y la insatisfacción de las necesidades básicas (alimentación, vivienda, educación, etc.) de sus pobladores, constituyen el principal problema del desarrollo. Una de las formas de solución a esta situación lo constituye la aplicación de programas que impliquen soluciones viables, dentro de un marco de diálogo y propuestas conjuntas (de la población y del Estado) en las cuales se deben de definir de manera concreta, los intereses como nación, comunidad y grupos sociales, además de la distribución de los beneficios que se obtengan.

El PIDER se planteó como medio de solución para la pobreza del campo; se definió como participativo, multisectorial e integral para el desarrollo rural. “Es un enfoque que integra las principales actividades en las cuales el sector público promueve el proceso de cambio económico y social en el medio rural”<sup>10</sup>

La definición indica que el gobierno es el director y promotor del desarrollo en el campo. La forma de operación del PIDER así lo marcó en su organización institucional, sin embargo nunca dejó de ser un proceso dirigido en el cual la participación se hizo irrelevante.

El enfoque PIDER en esta etapa es de “arriba hacia abajo”, teniendo como principal fin, el desarrollo y organización de las comunidades para cumplir con las metas nacionales de producción para el sector agropecuario que estuvieron programadas para lograr un crecimiento del 5 % anual.<sup>11</sup>

La consecución de este fin presupone la idea de una planificación coordinada de los distintos niveles, el macro y el micro económico, que a su vez conduciría a la reducción de la brecha abierta entre el crecimiento económico de la ciudad y del campo.

---

<sup>10</sup> Apuntes sobre Planificación y Desarrollo económico. UNAM-FES-C. (Fotocopiados) México, 1984. pp.2, 3.

<sup>11</sup> Ceceña Cervantes José L., Ob. cit., pp.40.

En la administración de “arriba hacia abajo” del desarrollo aparece la comunidad como subsistema dentro de sistemas más amplios, Municipios, Estados y Federación. En este esquema, el Gobierno Federal asume la dirección general de la toma de decisiones, diluyendo la responsabilidad de los Estados, de los Municipios y de las comunidades en la participación de los proyectos.<sup>12</sup>

Esto no permitió visualizar la problemática de cada micro región lo que trajo como consecuencia la creación de obras que no estaban acordes a las necesidades de la población.

Lo anterior originó que se etiquetará el desarrollo nacional como la acumulación de inversiones en zonas rurales pobres, donde por medio del incremento en la producción, se mejoraría el nivel de ingreso y de bienestar en general de la población.

Este manejo del desarrollo dio la impresión del aumento en la eficacia de las instituciones sociales y en la coherencia de los poderes públicos y también pareció que la gente participaba en la elaboración y ejecución de los programas y proyectos rurales.

---

<sup>12</sup> Miller Eric j., Ob. cit pp. 67-68.

## **2.3 RESULTADOS E INVERSIONES DEL PROGRAMA.**

### **2.3.1 El PIDER dentro del Gasto Público Federal de 1973-1976.**

La importancia del sector rural en México para la producción de alimentos a corto y mediano plazo, es determinante para la industria y la ciudad, de ahí se deriva que el Estado instrumente programas de desarrollo, en donde ... “ el gasto público es usado como instrumento idóneo en los países en vías de desarrollo para atender un doble objetivo: crear la infraestructura necesaria para incrementar la productividad del sector rural y al mismo tiempo tener el apoyo político de los sectores beneficiados con esta acción.” <sup>13</sup>

No se puede dejar de señalar que si el gasto del gobierno es fundamental para mantener el crecimiento productivo en el campo, para el modelo de industrialización y sustitución de importaciones que aún tenía México en esa época, el énfasis en la inversión se orientó al desenvolvimiento industrial y ciudadano.

---

<sup>13</sup> Salinas de Gortari Carlos. “Producción y Participación política en el Campo” UNAM., México, pp.19

Las consecuencias de este modelo son conocidas, porque se generó un atraso, tanto en lo productivo, económico y en los niveles de bienestar de los habitantes de las zonas rurales, aunque hay que reconocer que existieron inversiones pero la mayoría se concentraron en obras de riego que sólo aprovecharon un pequeño grupo de agricultores.

El PIDER como programa de inversiones tenía que usar de manera racional el presupuesto federal asignado, para poder beneficiar así a la mayoría de la población a la cual iba dirigido.

En esta primera etapa, el gasto se concentró en la construcción de obras que eran dirigidas a generar empleos productivos y permanentes, haciendo un uso intensivo de la mano de obra, que debió haber repercutido en una mayor producción en el sector agropecuario y en una mejora sustancial de los niveles de bienestar.

Para ello el Estado canalizó de 1973 a 1976, 5846 millones de pesos, que constituyó el 6.2% del gasto total en el período (ver anexos. cuadro 8). El monto de la inversión fue reducido si se toma en cuenta que el programa pretendía cubrir todo el territorio nacional, atendiendo a más de la mitad de la población, lo que significaba el beneficio de poco más de 25 millones de personas.



Lo relevante del gasto público en esta etapa, es que se trató de coordinar la acción institucional que incidía en las áreas rurales marginadas, por medio de la aplicación del gasto en proyectos productivos, con un 70 %, y proyectos sociales con un 30% de la inversión. De esta forma se dio la posibilidad de mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes de esas zonas del país.

### **2.3.2 Resultados del PIDER de 1973-1976 y su Vinculación con los Objetivos y Estrategias del Programa.**

Para el PIDER la participación de las dependencias federales y de los gobiernos de los estados, así como de más de 7000 comunidades fue importante, ya que se considera como una de las experiencias de mayor contenido en las que participó el gobierno federal en cuanto a la solución de problemas en zonas rurales atrasadas, amén de la organización, el impulso y la definición de sus modelo de desarrollo rural.

En este período de operación el PIDER le dio importancia a la expansión geográfica, sobre todo en el año 1973 en la que incorporó 41 micro regiones. Para 1976 la cobertura se amplió a 87 micro regiones con lo cual se cubrió al 35 % del territorio nacional, tratando de beneficiar a 4 millones 665 mil habitantes en las localidades que atendió este programa.

La expansión contribuyó a obstaculizar la ejecución del programa en las entidades, obligándolo a establecer mecanismos de programación donde se tuvieron que transferir recursos de un programa u otro. Desde 1974 se utilizó el refrendo de la inversión, que representaba el 35 % de la inversión autorizada pero no ejercida, y en 1975 prácticamente la inversión en obra fue mínima frente a las obras procesadas en los años anteriores.

El refrendo operó en la práctica como un método de recorte presupuestario en la inversión productiva pese a que nominalmente se infla el presupuesto al año siguiente. (Ver cuadro 11 en anexos)

La inversión ejercida en el período ascendió a 5116 millones de pesos concentrándose el 38% en los estados de Jalisco, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Chiapas y Zacatecas por haber sido las áreas de menor nivel de desarrollo relativo.

Por tipo de programa de inversión se distribuyó en 39 % para proyectos productivos, 42% para apoyo a la producción y 19 % a los de beneficio social. En este último rubro se dio el menor peso relativo para la construcción de caminos, electrificación, aulas, centros de salud, agua potable, lo que mostró el abandono

de las inversiones sociales en las áreas rurales pobres del país.<sup>14</sup> (Ver cuadro 12 en anexos.)

Con estos resultados en el período mencionado, se pretendió cumplir con los objetivos del programa, que involucraba el uso óptimo de los recursos, corrigiendo las desigualdades en los ingresos por habitante, y la mejora en los niveles de vida.

También trató de organizar y desarrollar las comunidades rurales cumpliendo con las metas de producción en el período.

El programa planteaba un incremento anual del 5 % en el subsector agrícola de temporal. Objetivo que no cumplió, pero se hizo el intento de identificar cierto número de cosechas al año con las que el país debía ser autosuficiente y exportador de acuerdo al planteamiento dado en el programa de Inversión – Financiamiento del sector público (1971-1976)

Para tratar de garantizar los objetivos, se estableció que la mayoría de las acciones fueran las de invertir en proyectos productivos o de apoyo a la producción con más de un 70 % y el resto a los de beneficio social.

---

<sup>14</sup> Pider Ob. cit., pp. 9.

Con la anterior estrategia de inversión se pretendió como ya se ha señalado, producir alimentos a bajo costo, exportar materias primas, y crear la infraestructura, que permitiera lo antes descrito, la creación de empleos y a la vez lograr la mejora en los niveles de bienestar de la población.

Estas estrategias también formaron la base de la programación, la cual resultó inadecuada para dirigir la acción del PIDER, lo que con frecuencia provocó inversiones productivas no viables para las comunidades, así como paquetes tecnológicos poco flexibles; este enfoque productivo, no se acompañó de una estrategia bien definida sobre la distribución de los beneficios, presentándose una tendencia en la concentración geográfica y en los sectores de mayores recursos a los cuáles benefició el programa.

Es por ello que los documentos del período en su mayoría hablan de la expansión geográfica y casi nunca señalan el cumplimiento de las metas y de los objetivos propuestos; pero si justificaron la negociación de recurso del exterior, por parecer un enfoque novedoso, donde el efecto multiplicador de las inversiones no fue cuantificado, ni evaluado, siendo esto parte de sus defectos.

Aquí cabe preguntarse ¿quién pagó los créditos del exterior?, si no había perspectivas de que las comunidades funcionaran como un negocio y no podían rendir dividendos y mejorar así la vida de los campesinos. (De acuerdo a la racionalidad capitalista que vive el país). Cabe mencionar que el crédito contratado llamado PIDER I, fue por 110 millones de dólares, su concreción fue en mayo de 1975 y cerró en agosto de 1980.<sup>15</sup>

Debido a las situaciones anteriores, esto contribuyó a ser una de las causas políticas para la implantación de estos modelos de desarrollo, que como México, a través de la inversión de los créditos contratados y deuda externa pretendió salir de subdesarrollo.

---

<sup>15</sup> Reporte del PIDER del Banco Mundial. Ob. cit., pp.II.

## **CAPITULO III. EI PIDER DE 1977 A 1982**

### **3.1 LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES**

#### **3.1.1 Objetivos, Estrategias y Selección de Comunidades**

El PIDER subsistió un período de gobierno más (1977-1982) debido, entre otras causas, a que ya se habían contratado créditos con organismos internacionales, como en 1975 con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por 110 millones de dólares; en 1977 se obtuvo otro préstamo otorgado por las mismas instituciones por 120 millones de dólares, aplicables en 5 años, lo que de una u otra forma, consiguió la permanencia del programa.

Los objetivos y estrategias fueron los mismos, hasta 1980, año en que se formuló el Plan Global de Desarrollo (PGD) realizándose una nueva estructuración del PIDER.

En los años anteriores, se hizo excesivo énfasis en la construcción de obras, (que tendrían que ser productivas para asegurar el pago de los créditos) sin embargo

se siguió percibiendo al desarrollo rural como la suma de inversiones. Esta definición consideró que el desarrollo, debería ser el resultado de la unificación de esfuerzos de los habitantes de las comunidades rurales y las acciones de los distintos niveles de gobierno: Estatal, Municipal y Federal, con el fin de alcanzar las mejoras sustanciales en lo económico y lo social.

Esta concepción del PIDER, para el desarrollo de las comunidades, se basó en un esquema en el que intervendrían 3 elementos esenciales:

- Participación activa y organizada de la población.
  
- Apoyo de los distintos niveles de gobierno, con acciones que promuevan y estimulen dicha participación.
  
- La generación de excedentes económicos, en base a un desarrollo auto sostenido de largo plazo.

Con este enfoque, el objetivo principal era que los participantes estuvieran concientes que la finalidad del PIDER no era la construcción de obras, sino inducción a un proceso para mejorar las condiciones de vida de la población que

habitaba en las comunidades rurales, ese proceso sería el resultado de la adecuada operación de proyectos y la participación de los beneficiarios.

También los funcionarios del programa pretendieron evitar que se confundiera la participación, como un mero trámite de consulta hacia la comunidad en la etapa de programación. Buscaron que los presupuestos anuales de las dependencias ejecutivas reflejaran las necesidades y prioridades establecidas por sus habitantes, además de que estuvieran bien informados de las inversiones que se autorizaban, para que al mismo tiempo se convirtieran en vigilantes de la ejecución de esas obras.

Con el replanteamiento del PIDER se intentó cambiar el modelo de Desarrollo Rural de “arriba hacia abajo” por un modelo opuesto, “de abajo hacia arriba” cuya base estaba generada por la participación activa de los ciudadanos y desde ahí, se dictarían las normas de desarrollo comunitario, así la función del Estado atendería solo a la implementación administrativa de esas políticas.

Dentro del objetivo general, la promoción de un desarrollo auto sostenido implicó que se generasen y retuviesen los excedentes económicos, canalizando los recursos hacia las inversiones productivas para que de esta manera se garantizara el acceso al bienestar.



Para la ejecución del programa se establecieron los siguientes propósitos:

- Aumentar la producción de alimentos básicos.
- Elevar el nivel de empleo permanente y productivo para la fuerza de trabajo disponible en las comunidades rurales.
- Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- Contribuir a una distribución más equitativa del ingreso entre regiones e individuos.
- Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud y vivienda.<sup>1</sup>

La formulación de esas metas y el establecimiento de los lineamientos estratégicos y normas operativas trataron de dar uniformidad y coherencia al PIDER en los niveles federal y estatal, al contemplar que sus objetivos fueran compatibles con los objetivos del Plan Global de Desarrollo (PGD)

---

<sup>1</sup> PIDER. Ob. cit ., pp.19.

El PGD planteó como prioridades:

- El fortalecimiento e independencia de México en lo económico, lo político y cultural.
- La dotación de empleo y mínimos de bienestar, sobre todo en salud, alimentación, vivienda y educación a la población.
- La necesidad de tener un crecimiento económico sostenido y alto donde la distribución del ingreso sea más equitativa entre las personas, las regiones geográficas y los factores de producción.<sup>2</sup>

Los señalamientos del PGD mostraron la necesidad de romper con la dependencia del exterior, ya que se importaban gran cantidad de cereales básicos, además se tenía la necesidad la inversión de capitales, así el gobierno contrato préstamos con los países desarrollados.

La política del Estado se centro entonces en el esquema de “la teoría del crecimiento” porque dentro de la elaboración de los planes de desarrollo se hizo mayor énfasis al crecimiento de las inversiones públicas y privadas, sobre todo las

---

<sup>2</sup> Plan Global de Desarrollo. 1980-1982., Ed. S.P.P., ed. 3era. México 1980. pp.111.

dedicadas a la producción, lo que mejoraría la distribución de la riqueza, logrando a la larga aumentar el ingreso y el bienestar por habitante.

El PIDER y sus proyectos intentaron lo anterior, siendo las metas prioritarias, el aumento en la producción, la retención de los excedentes y su reinversión para que el crecimiento económico tuviera el efecto multiplicador en la elevación del ahorro y la inversión.

También dentro de sus metas, se enunció la elevación de los niveles de bienestar en los rubros ya señalados (educación, vivienda, nutrición etc.) pero dentro de las estrategias del programa estos factores eran relegados, para cumplir con las metas principales de inversión y ahorro, dándose, aunque sea en las estadísticas, un aparente proceso de crecimiento económico de un capitalismo maduro.

Por los criterios anteriores la selección de las comunidades, se diferenció entre las de potencial productivo con la menor dispersión posible, y las comunidades con poco potencial y prácticamente dispersas. En las primeras se aplicaron los recursos PIDER para aumentar la producción de granos básicos de consumo interno y materias primas exportables, ya que esto se veía como fundamental para que las inversiones del Estado dieran sus frutos.

Las líneas para la determinación de las comunidades PIDER eran diferentes a las originaron este programa, ya que ahora las obras se realizarían en:

A) Sólo áreas marginadas con potencial productivo, siempre que se lograrán integrar en micro regiones y donde hubieran de 4 a 6 municipios completos dentro de la misma Entidad Federativa, debiendo cubrir una superficie promedio de 7000 Km<sup>2</sup>.

B) La atención sería prioritaria a las localidades con población entre 300 y 3000 habitantes.

De esta manera se intentó agrupar y beneficiar a los productores que se encontrarán en áreas bien delimitadas, dando preferencia a los ejidatarios, ya que su estructura organizativa presentaba más ventajas para la dotación de las obras, su usufructo y la conservación de las mismas. Así las inversiones PIDER serían para las unidades organizadas.

Se consideró en ese momento que las comunidades rurales debían aportar recursos para la ejecución de las obras, ya que la experiencia anterior, se suponía, que daba lugar al paternalismo del Estado, así la federación no absorbería todos los costos y de esta manera las comunidades harían un uso eficiente de las obras.

Esta política seguida en la última fase del PIDER propuso que la solución de los problemas agrarios se daba con la participación, la organización y la aportación de recursos siempre que el gobierno los regulara y que estuvieran dentro del marco del Plan Global de Desarrollo.

Se trató entonces de justificar gastos dentro de un supuesto marco democrático, dando la apariencia de un cambio estructural, en el agro mexicano, por medio de obras, que al menos en el papel estuvieran cumpliendo con el PGD.

### **3.1.2 Asignación de Recursos y Participación de las Comunidades**

El medio que se empleó en la asignación de recursos para las comunidades rurales, fue el mismo, que en período anterior (1973-1976), sólo que para 1980 el Plan Global de Desarrollo (PGD) cambió esta mecánica.

Con la autonomía de los Comités para el Desarrollo Económico de los Estados (COPRADES) en 1975, se empezó, dentro del ámbito de la participación, a dar un proceso de programación de “abajo hacia arriba”; sin embargo este comité estatal duplicó funciones con el PIDER.

En 1980 los COPRADES, cambian de nombre a Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADE), y estos fueron los encargados de enviar las propuestas sobre las necesidades de cada región a los técnicos de las dependencias para que a su vez estos elaboraran los programas y proyectos de inversión para el desarrollo regional.

En estos comités se daba la participación de las comunidades y la solicitud de inversiones, pero con mayor complejidad administrativa, a pesar de que se trató de un proceso de descentralización en la toma de decisiones.

En 1981, en concordancia con el PGD, dentro del PIDER, se formula el programa de apoyo a la participación de las comunidades rurales, en el cuál se consideró que el éxito de las inversiones que se iban a realizar en las comunidades dependía de la información que se diera a sus habitantes, ya que estos los haría concientes de su problemática y de uso de los recursos PIDER.

El gobierno federal minimizó el problema, a la participación, la falta de comunicación y el poco o nulo conocimiento de las funciones del PIDER.

La participación de las comunidades aun así fue escasa, lo que dio como resultado que las inversiones en este período, sufrieran transferencias de recursos

de proyecto a proyecto en una misma dependencia, dando prioridad a obras que demandaban algunos grupos de presión, tornándose el beneficio para ellos, a pesar de que podrían ser una minoría.

El PIDER trató de evitar la transferencia de recursos, en la formulación de los programas micros regionales al tener 2 factores que se consideraron como fundamentales:

1. Las actividades de las dependencias tenían que encontrarse coordinadas, para no tener las instalaciones construidas ociosas y el proyecto no fuese detenido por la falta de algún elemento.
2. El desarrollo micro regional requería del apoyo por parte del Estado, especialmente comprometido con el gobierno federal.

Es decir, la coordinación de una dependencia o varias, con el programa para promover el desarrollo rural, se estaba dejando de lado al transferir recursos entre los proyectos no contemplados en el PIDER, pero sí de valor político para las instituciones o para el gobierno federal, acabando de esta forma prácticamente con la existencia del programa y el desarrollo multisectorial dentro de una región.

### **3.1.3 Organización Institucional Administrativa**

En el periodo 1977 - 1980 la organización administrativa se transformó substancialmente, ya que en 1977 la Secretaría de la Presidencia, cambia a la Secretaria de Programación y Presupuesto (SPP) y el PIDER se ubicó en la Dirección de Programación y en la Dirección de Inversiones.

La primera dependiendo de la Subsecretaría de Programación y la segunda de la Subsecretaría de presupuesto, una a cargo de la supervisión de los programas en las áreas norte, centro y sur del país y la otra con la autorización definitiva de ellos.

En los Estados al crearse los COPADRES, el vocal ejecutivo y el grupo técnico de trabajo se incorporó a la SPP, se intentó establecer a nivel estatal un proceso único que abarcará las inversiones de PIDER, el Convenio Único de Coordinación para el Desarrollo de los Estados (CUC) y programa normal.

Los tramites de operación de fondos llegaron a 13 (4 dependencias, 5 delegaciones regionales de la SSP y 4 oficinas centrales)



El proceso de programación sufrió cambios: la delegación de la SPP solicitaban a las dependencias ejecutivas las propuestas anuales de inversión, se verificaban en el campo esas propuestas, se catalogaban programas y obras, se discutían las propuestas del COPRADES o de los Estados; las dependencias elaboraban las propuestas y los expedientes técnicos se enviaban a la delegación de la SPP.

En 1978 se reestructura y PIDER quedó a cargo de la Dirección General de Apoyo a la operación de Delegaciones Regionales (DGDR), los mecanismos de programación y el visto bueno de las propuestas de inversión, pero la autorización definitiva estuvo a cargo de la Dirección de Inversiones de Programación y la Dirección General de Programación Regional, que observaba las funciones normativas.

En 1979 surgieron nuevos cambios programáticos a los establecidos en la Subdirección de Desarrollo Rural ubicada de la Dirección General de Apoyo al Desarrollo Rural con analistas responsables que visitaban las entidades de 15 – 20 días por año.

La Dirección de Inversiones siguió con la responsabilidad de autorizar el presupuesto PIDER.

Se reestructuró la Dirección de Apoyo a la Operación de delegaciones regionales y se transformó en la Dirección General de Fomento al Desarrollo Rural que se avocó a la operación del PIDER.

Para 1980 se formalizó la integración de PIDER al CUC. En 1981 dentro del marco de la V Reunión de la República quedó establecido que los gobiernos de los Estados harían uso del PIDER para mejorar las condiciones económicas y sociales del medio rural, y la coordinación a nivel federal se encontraría aún en la SPP.<sup>3</sup>

Con fundamento en el CUC el ejecutivo federal y el ejecutivo estatal acordaban coordinar PIDER dentro del marco micro-regional, por lo tanto, los recursos que autorizó el gobierno federal para ejercerlos en obras y servicios fueron aplicados por los gobiernos estatales.

El CUC debió mantener la Unidad PIDER, en todo el país y así también... “las características esenciales del PIDER a fin de que se realicen en congruencia con

---

<sup>3</sup> Astorga L. Enrique, Rimada Rosalinda. “PIDER y otros Instrumentos de Política Económica en 4 regiones seleccionadas” ED. CIDER- SPP México 1980. pp. 130-133

otros programas ejecutados por dependencias y entidades a ambos niveles del gobierno”.<sup>4</sup>

Con esto se trató de salvar a PIDER, al darle congruencia y validez con el PGD, pero hay que comentar que existían programas con el mismo radio de acción como el COPLAMAR, Distritos de Temporal, entre otros, que duplicaban el gasto público propiciando el desperdicio de recursos.

Como acuerdo de PIDER y CUC a fin de coordinar su operación, se estableció el Subcomité Estatal de Desarrollo Rural como parte del COPLADE y el Subcomité Regional de Desarrollo Rural.

El COPLADE fue el punto de unión de los planteamientos y necesidades expresados por las comunidades PIDER y las propuestas totales de inversión, gasto y financiamiento para su análisis total.

Por último el convenio PIDER – CUC podría darse como terminado por cualquiera de las partes, comunicándolo por escrito con un mes de anticipación y también podría revisarse o modificarse en cualquier tiempo y de común acuerdo por ambas partes.

---

<sup>4</sup> SPP “Convenio Único de Coordinación” Ed. DGDR- SPP México 1980. pp. 5.

Al engranar a PIDER en el CUC, fue necesario, como ya se señaló, para la “descentralización” del sector público federal y en general para darle vigencia y congruencia con el PGD que era el rector de la vida económica del país.

El PIDER terminó por desaparecer a nivel federal, pero a nivel estatal logra subsistir hasta marzo de 1987, por los acuerdos firmados en algunos Estados a través de los Convenios únicos de coordinación con la administración del presidente López Portillo al final de su mandato, además de que se había contratado otro crédito internacional llamado PIDER III por 175 millones de dólares.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> PIDER. Ob. cit., pp. 23

### **3.2 DEFINICIÓN DEL DESARROLLO RURAL**

El concepto de desarrollo rural que se planteó en este último periodo de PIDER no cambió sustancialmente del primero (1973-1976) ya que siguió con las mismas carencias y limitaciones del período anterior.

No obstante, con la creación del COPLADE, se siguió reconociendo la necesidad de un proceso participativo y democrático, en el que se profundizará conceptualmente la problemática del campo, para que se diseñaran las políticas, la difusión, promoción, y coordinación del PIDER con los Estados y entidades públicas.

En esta última fase como programa instrumentado por el gobierno federal, tuvo que coincidir y adaptarse al PGD cambiando el modelo original del programa por el modelo de “abajo hacia arriba” donde la comunidad rural debió ser la base de la programación, porque resultaría así una interpretación más real de los objetivos del programa.

Los objetivos debieron ser consistentes con los de las instituciones estatales y en este sentido las comunidades debieron ser gestoras de su desarrollo.

Además el cambio de modelo trataría de restaurar en la gente, la credibilidad y la confianza en las instituciones y en ellos mismos, lo que les daría la motivación suficiente para que se llevase a cabo su desarrollo sostenido y autónomo.

Esta fue la manera en que se justificó al programa para apoyar a las comunidades, dado que su punto de partida fue el proceso informativo, concientizador y participativo que tendió a examinar y cuestionar su situación, autogestionar su desarrollo (Comunidad – Municipio – Estado – Federación) y enfocando sus esfuerzos a la unificación y coordinación en los distintos niveles de gobierno.

Lo anterior no sucedió, porque el PIDER realizó sus inversiones a través de las experiencias obtenidas, y por aproximaciones a las posibles metas del desarrollo.

Con este enfoque de prueba y error, se condujo al programa a la sobre inversión en ciertos sectores de la economía rural teniendo como consecuencia lógica la pérdida de recursos en el gobierno federal y las comunidades.

Las inversiones “dirigidas” y “coordinadas” no tuvieron la suficiente fuerza para evitar la complejidad administrativa, la duplicación de inversiones y el desperdicio de recursos, por lo que se separó la capacidad de producción de bienes materiales del concepto de bienestar rural, acabando de esta manera, con un programa de objetivos y metas de desarrollo utópicas.

### **3.3 RESULTADOS E INVERSIONES DEL PROGRAMA**

#### **3.3.1 El PIDER dentro del Gasto Público Federal**

El total de la inversión pública en el período alcanzó un monto de 48 207 millones de pesos, pasando de 5 119 millones en 1977 a 15 040 millones en 1982. (Ver anexos. Cuadro 8).

La distribución geográfica de esta inversión, tuvo como criterios la canalización de recursos a los Estados de menor desarrollo relativo, el total de la población ubicada en las micro regiones, los montos asignados en años anteriores, la capacidad de ejecución de las dependencias participantes y la eficiencia en las inversiones.

Los Estados que en este periodo absorbieron el 40 % de la inversión total fueron Chiapas, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas.

En cuanto a la distribución por programas, el 47% fueron para los proyectos productivos, destacando los programas de incorporación de tierras de riego;

habilitación y rehabilitación de tierras de temporal destinadas a cultivos básicos; obras de desarrollo ganadero en específico de ganado bovino, porcino, ovino y caprino y la avicultura; además del establecimiento de huertos frutícolas y cafetales.

El 42 % de la inversión ejercida por el programa se destinó a los de apoyo a la producción, cuya orientación fue encaminada a la eficiencia de los programas productivos, destacando los de asistencia técnica, organización de productores, la construcción de bodegas y tiendas de apoyo a la comercialización, la construcción de caminos rurales, la electrificación y los programas de investigación agropecuaria.

Por otro lado se ejercieron 5 302.7 millones de pesos (11% del total) en acciones de beneficio social que buscaron elevar las condiciones de vida de la población rural en el corto plazo, este incluyó la dotación de agua potable, la construcción de escuelas, los servicios médicos, la educación nutricional y el apoyo a la construcción de vivienda.

Cabe hacer notar que los resultados en la mayoría de los programas incluidos en el PIDER, sirvieron de apoyo para alcanzar las metas del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que operó en el marco del PGD, en el trienio 1980-1982.



Se hace notar que la principal dependencia ejecutora de las inversiones PIDER fue la ex Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que absorbió 13 497.9 millones de pesos (28% del total) en seguida la ex Secretaría de Asentamientos Humanos con el 18%, ya que se encargó de realizar las obras de caminos y sistemas de agua potable.

Otras dependencias como el BANRURAL, la Comisión Federal de Electricidad, La Secretaría de la Reforma Agraria, la ex Secretaría de Programación y Presupuesto, el Instituto Nacional Indigenista y la ex Comisión Nacional de Atención a Zonas Áridas en conjunto ejercieron el 30 % de la inversión total.

De manera especial a partir de 1981 los Estados la coordinación del PIDER a nivel local y ellos ejecutaron directamente los diversos programas mediante la inversión de 3 519.1 millones de pesos hasta 1982.<sup>6</sup>

Hay que señalar que de acuerdo a un reporte del Banco Mundial sobre el PIDER, este aplicó 141 millones de dólares que equivalían a 25 849.7 millones de pesos (de 1984) en el período 1977-1982, en sus diversos programas. (Ver anexos. Cuadro 14)

---

<sup>6</sup> PIDER. Ob. cit., pp. 15-25

### **3.3.2 Resultados del PIDER y su Relación con los Objetivos y Estrategias de 1977-1982**

Los cambios que se generaron en el programa en este sexenio, correspondieron a la creación de la SPP quien estableció las normas generales de planeación y presupuesto, así como la programación anual y sexenal.

En relación con el período 1973-1976 en el que se hacía énfasis en la construcción de obras y en la expansión geográfica, en este segundo período se concentró la atención en el registro de recursos y en los resultados de la operación de los diferentes tipos de proyectos realizados.

De esta manera se estimó que durante la construcción de las obras de infraestructura se demandaron 39 millones 132 mil jornadas de trabajo eventuales que generaron ingresos adicionales para la mano de obra disponible en las zonas atrasadas del país.

Por otro lado se calculó que con la maduración de los proyectos productivos se generarían 35 millones, 280 mil jornadas anuales que equivalían a 147 mil empleos permanentes, considerando 240 días anuales por empleo.

Las principales metas logradas en el período fueron:

- En materia agrícola, se incorporaron 75,214 hectáreas al riego y se reacondicionaron 648,241 hectáreas de temporal en beneficio de 159,600 productores con ello se estableció una capacidad de producción anual estimada de 742,700 toneladas de granos básicos como el Maíz, frijol, y trigo, así como 39 mil toneladas de Sorgo.
- En fomento ganadero se construyó infraestructura para 316,000 cabezas de ganado mayor, 717,200 de ganado menor, 2 millones 100 mil aves, beneficiándose a 41,600 productores.
- En fomento frutícola se establecieron y rehabilitaron 37 782 hectáreas en diferentes especies beneficiando a 36 475 productores.
- En materia pesquera se construyó infraestructura en beneficio de 4985 socios, lo que permitió estimar una producción de 10 222 toneladas.

- En la industrialización rural se instalaron empresas de distintos productos agropecuarios beneficiando a 3498 socios.
  
- En programas de apoyo a la producción se atendió con asistencia técnica a 499 mil productores agrícolas, y se organizaron a 528 mil campesinos.
  
- En infraestructura se construyeron 9320 Km., de caminos rurales para comunicar a 1 215 comunidades con 600 mil habitantes.
  
- Se electrificaron 1490 poblados con un promedio de 767 habitantes y se construyeron bodegas con una capacidad total de 989 mil toneladas.
  
- En programas de beneficio social se destacó la atención médica de 1 millón 100 mil habitantes, a través de la construcción de 503 centros de salud.
  
- Se adquirieron 30 unidades móviles de dotación de agua potable que llegaron a 856 500 habitantes.
  
- Se construyeron 3718 aulas de educación primaria beneficiando a 174 750 alumnos.

- Se apoyó la construcción de la vivienda en 26 396 casas.
- En educación alimentaria se dio a 1 300 000 habitantes de 3639 comunidades.

Con éste criterio de cuantificación se le dio expresión a lo realizado por el PIDER y se conocieron con cierta precisión las metas logradas.

En esta etapa se incorporaron 47 nuevas micro regiones con 347 municipios, que tuvieron una cobertura de 365 000 Km.<sup>2</sup> en donde se ubicaron 3351 localidades de rango entre 300 y 5000 habitantes y una población de 2 millones 660 mil personas.

Al final del programa en 1982 el PIDER cubría 133 micro regiones, 1 117 municipios y una superficie de 1 millón 68 mil Km<sup>2</sup> en 9 144 localidades donde vivían 7 millones de personas aproximadamente.

Lo anterior representó el 54 % de la superficie total del territorio, el 32 % de las localidades en un rango de 300 a 5000 habitantes y el 36% de la población asentada en este rango de localidades.<sup>7</sup> (Ver cuadro 13 en los anexos.)

---

<sup>7</sup> CIDER “Seminario de Auto evaluación” Ob. cit., Apéndice estadístico.

Se debe recalcar que los resultados arrojados por el PIDER en sus programas ya estaban influenciados para alcanzar las metas del Sistema Alimentario Mexicano que como ya se dijo pasó a ser el rector de las acciones promovidas en las áreas rurales del país, como una manera de adecuación a la planificación implantada en este sexenio.

## **CAPÍTULO IV. SEÑALAMIENTOS GENERALES DE OTROS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DESPUÉS DEL PIDER.**

### **4.1 COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR)**

Después del PIDER han seguido diversos programas de desarrollo rural y social, porque los supuestos logros en el combate a la pobreza en áreas rurales marginadas no se han logrado traducir aún en una mejor calidad de vida ni en el bienestar prometido. (Ver cuadro 15 en anexos)

El gobierno federal ha empleado diversos programas públicos donde la fórmula parece ser la misma, la participación social, el desarrollo sostenido y autónomo de las comunidades y una gran inversión. De esta forma se realizarán algunos señalamientos de otros programas que como el PIDER tuvieron como objetivo principal el desarrollo de estas zonas del país.

Otro proyecto gubernamental que incluyó un fuerte componente de participación fue el impulsado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas

Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) creada en 1977 con el objetivo de conjugar los esfuerzos de atención a grupos en desventaja económica y social.<sup>1</sup>

Este programa se consideró como...”un antecedente notable de las políticas de combate a la pobreza, que por medio de la Coordinación General del Programa realizó un amplio diagnóstico sobre la situación de los grupos y áreas marginadas del país. Sus resultados mostraron una radiografía de la marginación que hizo posible programar acciones específicas en los campos de la salud, abasto alimentario, mejoras en viviendas rurales, ampliación de las redes de agua potable, electrificación, construcción de caminos, así como actividades de apoyo a la organización campesina. Aunque el programa sólo tuvo vigencia de 1976 a 1982, el enfoque de atención a grupos marginados, sobre todo en el medio rural, fue un reconocimiento implícito de que las políticas universales y los subsidios generalizados al consumo aplicado que hasta ese momento no llegaban a esos segmentos de la población, como revelaron los estudios realizados.”<sup>2</sup>

Como ya se citó, el PIDER y el COPLAMAR actuaban en el mismo marco de referencia, la mayoría de las veces se entrecruzaban y no coordinaban su acción y otras veces transfirieron sus recursos a los distritos de temporal de la ex Secretaría de Agricultura Recursos Hidráulicos.

---

<sup>1</sup> Pardo María del Carmen. “Capital social y Política social en México” Ed. Colegio de México. México, 2006. pp. 5.

<sup>2</sup> [www.camaradediputados.gob.mx./cesop.html](http://www.camaradediputados.gob.mx./cesop.html)



El COPLAMAR a pesar de su carácter subsidiario, acertó en otros dominios; en particular, en el campo de la salud, en la medida en que amplió la oferta en las áreas más pobres del país a través de la subcontratación de los servicios del IMSS.<sup>3</sup>

Lo anterior resume que este programa fue regido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en esta etapa estableció y operó 2,000 unidades médicas rurales en regiones desatendidas, especialmente indígenas, y 52 clínicas-hospitales de campo. El programa estimó atender a 10 millones de personas, pero en 1981 se habían rebasado estos planes, pues se atendieron 14 millones de personas en 3,024 unidades médicas.

Además de la atención médica que brindaba el programa, este colaboraba estrechamente con la comunidad con capacitación y contratación de mano de obra en sus servicios.

Para 1988 se descentralizaron los servicios médicos en 14 estados formando los Servicios Estatales de Salud, y en los 17 estados restantes continuó la labor como IMSS-COPLAMAR contando con 2,686 unidades médicas rurales y 52 clínicas-hospital.

---

<sup>3</sup> Trejo Guillermo y Jones Claudio. "Contra la Pobreza como una Estrategia Política y Social" Ed. Cal y Arena. México 1993 pp.18

Sus logros significativos fueron el descenso de padecimientos gastrointestinales, deshidratación oral y la disminución de enfermedades prevenibles por vacunación, así como una mayor prestación de servicios hospitalarios, entre otros.

El programa cambió su nombre por IMSS-Solidaridad continuando con la misma tendencia de atención al medio rural marginado; contando con la participación de la población y favoreciendo la salud de los habitantes en desventaja social y económica del país.<sup>4</sup>

El COPLAMAR destacó su importancia en el medio rural sobre todo en los servicios de salud, dejando de lado muchos de los objetivos para el cual se creó, pero cumplió un papel importante en estos servicios, hasta su desaparición.

---

<sup>4</sup> Secretaría de Salud. "Salud y Enfermedad en el Medio Rural" Ed. Secretaría de Salud. México 1991. pp. 413-421.

## **4.2 PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL (PRONADRI) 1983-1988.**

Al final del período del ex presidente López Portillo, el PIDER prácticamente desaparece. Se agudiza la crisis económica del país y se tuvo un aumento en la deuda externa en 100 mil millones de dólares. El peso sufrió una devaluación de 262% con respecto al dólar, llegando a su punto crítico de la crisis en 1982, lo que provocó la nacionalización de la banca y el control cambiario.<sup>5</sup>

Con el inicio del sexenio 1982 -1988 el entonces presidente, Miguel de la Madrid, implementó estrategias económicas para el control de la inflación y tratando de equilibrar la economía y el crecimiento de la deuda externa. El gobierno comenzó el tránsito al liberalismo económico al dejar de intervenir gradualmente en la economía.

A partir de 1983 se crea el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), como una de las medidas de ajuste estructural para disminuir el gasto público reduciendo significativamente los subsidios relacionados con el consumo y producción de alimentos.

---

<sup>5</sup> [www.elrincondelvago.com/economíamexicana/pronadri.html](http://www.elrincondelvago.com/economíamexicana/pronadri.html).

Dicho plan identifica entre sus objetivos aumentar el consumo de alimentos en zonas vulnerables, eliminando la necesidad de tener una agencia coordinadora. Su ejecución, a diferencia del SAM, no creó tensiones administrativas al interior de las secretarías y agencias gubernamentales, tampoco generó elevadas pérdidas fiscales ni desperdicio de ventajas comparativas en la producción de otros bienes.

Dentro de este marco socioeconómico y político comienza el PRONADRI, cuyas prioridades genéricas era el aseguramiento de la estabilidad, proteger la capitalización y rentabilidad de la agricultura en riego y buen temporal e incrementar los niveles productivos y de ingreso de los productores.

Para muestra basta señalar parte de la crónica parlamentaria de la cámara de diputados en 1986...” Se buscará desarrollar y expandir la cobertura del mercado interno, tanto de productos básicos como de materias primas, así como concurrir en mayor medida al externo, para lo cual se establecerá una coordinación más estrecha de las acciones del PRONADRI con las del PRONAL, el Sistema Nacional para el Abasto y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior.

En cuanto a metas, se prevé la siembra de granos básicos y oleaginosas en 22.2 millones de hectáreas (73% de temporal), lo cual representa un crecimiento de 6.2% en relación a 1985 y permitirá una producción de 21.3 millones de toneladas, que hará posible reducir las importaciones de ellos. Las acciones específicas a desarrollar durante 1986 eran:

- Avanzar en la construcción y rehabilitación de obras de infraestructura, principalmente de pequeña irrigación y para apoyar el desarrollo de las áreas de temporal. Se realizarán 1 mil 101 obras que beneficiaran a 9 mil productores, lo que permitirá incorporar 46 mil 300 hectáreas al riego, 61 mil 900 de temporal y la rehabilitación de 23 mil 700 hectáreas.

- Las entidades paraestatales aportarán a la consecución de estos resultados 232.7 miles de toneladas de semilla certificada, 350.5 miles de toneladas de granos básicos, el proceso de 21.5 miles de toneladas de productos oleaginosos y 15.7 miles de toneladas de diversas frutas. Por su parte INMECAFE comercializará 2.7 millones de quintales de café.

En relación con las metas originales del PRONADRI para 1986, se alcanzará a cubrir el 90% en temporal, el 80% en rehabilitación, en tanto que para el riego se llegará al 55%, lo que implicará efectuar los ajustes correspondientes al mencionado programa de mediano plazo.”<sup>6</sup>

Las políticas del PRONADRI, y su inversión siempre estuvieron destinadas al mantenimientos de obras de pequeña irrigación y a su rehabilitación con lo que se dio la tendencia a tratar de eliminar sobre todo la importación de granos básicos.

El proyecto de fomentar la producción agropecuaria a largo plazo y la autosuficiencia alimentaria con el PRONADRI (1983-1988) terminó abruptamente debido a que se implementaron nuevas políticas neoliberales que consistieron en aplicar las recetas del Fondo Monetario Internacional y el Banco mundial que condicionan la participación del Estado en el fomento económico sectorial y la reforma de la legislación agraria para liberalizar el mercado de tierras. Lo anterior conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias. Sin embargo, los resultados del experimento neoliberal fueron exactamente contrarios a los esperados: drástica caída de la producción agropecuaria interna y crecimiento vertical de las importaciones de alimentos.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> [www.camaradediputados.gob.mx/cronicas/1986/html](http://www.camaradediputados.gob.mx/cronicas/1986/html).

<sup>7</sup> [www.2.eluniversal.com.mx/pls/impresoweb\\_editorialeshtml](http://www.2.eluniversal.com.mx/pls/impresoweb_editorialeshtml)

### **4.3 PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL CAMPO (PRONAMOCA) 1990-1994 Y EL PROGRAMA NACIONAL AGROPECUARIO Y DE DESARROLLO RURAL 1995-2000**

Se hizo notable que las políticas económicas de excesos en el endeudamiento público, de desequilibrio fiscal y comercial, de escasa productividad, de alta inflación, de corrupción y manipulación social que distinguió sobre todo al sexenio de López Portillo, justificó la acción de las políticas neoliberales, que impusieron la tendencia a incrementar el papel de la actividad privada en la producción agropecuaria en abierta competencia e individualismo.

A nivel mundial se extendió la expectativa para estimular la inversión privada e inclusive de origen externo, como el modelo que habría de superar los defectos del proteccionismo interno estatal y comercial.

A ese proceso se le ha denominado globalización, que se trata de una dinámica socioeconómica, política y cultural, de ocupación en los mercados nacionales en la lógica en que operan las empresas transnacionales, con capacidad de enlazar y controlar de modo centralizado a sus diversos negocios y con una gran movilidad

territorial de sus inversiones. Es en esos términos que ha jugado la política neoliberal, que hoy predomina en el nivel planetario.

Ya desde finales de los ochentas y los noventas se registra un cambio en la política agropecuaria en México, así entró el PRONAMOCA Y el Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural en la década 1990-2000. En ambos programas se consideró la relación de los factores del desarrollo con los productivos ya que se debería aumentar la producción y la productividad arriba del crecimiento demográfico y al mismo tiempo existiría un bienestar de la población rural (alimentación, educación, salud etc.) reduciendo el déficit comercial agropecuario, garantizando el abasto nacional y en consecuencia, la soberanía alimentaria.

De hecho estos objetivos son los mismos planteados en el Sistema Alimentario Mexicano (1980-1982), y en el PRONADRI (1983-1988) y se consideró que la participación de los beneficiarios del desarrollo debe ser activa.

Durante el período de vigencia del PRONAMOCA el PIB nacional fue de 3.5% y el agropecuario fue de 1.1% y la población creció 2.35% anual por lo se observó un



decremento en la producción y un incumplimiento de las metas propuestas. (Ver cuadro 16 en anexos)

En el lapso 1995–2000 en el que se instrumentó el Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural el dinamismo de la economía nacional también fue superior al de las actividades agropecuarias de 5.4% versus 1.8% (cuadro 1. Ver anexos) sin embargo en este período si se superó al crecimiento demográfico que fue del 1.35 %.<sup>8</sup>

En 1996 con el Tratado de Libre Comercio TLCAN dio inicio el Programa de Alianza para el Campo hoy llamado Programa de Alianza Contigo. Este programa continúa con el objetivo ancestral, de producción y de capitalización de las Unidades de Producción Rural sin diferenciación regional (UPR) con el requisito de aportación de recursos monetarios complementarios por los beneficiarios.

También con el Tratado de Libre Comercio TLCAN las exportaciones agropecuarias mexicanas tuvieron un comportamiento favorable pero solo se concentró en los Estado Unidos y con unos pocos productos. Por ejemplo en 1999

---

<sup>8</sup> Revista de análisis económico de la UAM Atzacapotzalco. “La Sustentabilidad de la Agricultura en México durante los noventas” Análisis económico. 3er. Cuatrimestre. Año I vol XIX. Número 042. México. pp. 247.

se exportaron 3,725 millones de dólares en 24 productos agropecuarios, de los cuales la cuarta parte del total exportado fue tomates frescos y café sin tostar y descafeinar. Si se agrega el tercer producto que fueron animales vivos se alcanza ya una tercera parte de las exportaciones agropecuarias totales.<sup>9</sup>

Así la falta de variedad en la exportación de productos provoca una gran dependencia del mercado norteamericano que en cualquier crisis hace vulnerable al sector agropecuario nacional y al país.

Durante la vigencia del PRONAMOCA y del Programa Nacional Agropecuario 1990 al 2000 se tuvo una gran cantidad de incentivos para los productores del campo y básicamente la ayuda gubernamental consistió en subsidios, transferencias y ayudas los cuales tuvieron una gran participación en el gasto programable de 1990 a 94, pasaron estas de 8.8% a 15.2% y en período 1995-2000 esta participación desciende nuevamente a 8.8 en el 95 y termina en 13.2% en el año 2001.

---

<sup>9</sup> IBID. pp. 248-249.

A partir de 1994, se otorgaron apoyos en el ingreso a partir del PROCAMPO (3,657 millones de pesos que correspondió al 5.3% del PIB agropecuario de ese año). Para 1995 se incluye este tipo de apoyos al Programa de Empleo Temporal (PET) y Recursos del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN) que, junto con el PROCAMPO aumentan los apoyos al ingreso en un 8.2% del PIB agropecuario, quedando su participación el resto de la década en 6.5%.

Hacia el final de la década, la mitad del gasto total para el fomento del desarrollo rural se destinó a programas productivos como lo fue el PROCAMPO, Apoyo a la Comercialización, Alianza para el Campo, Infraestructura Hidroagrícola, Procede, Forestal y otros.

Los programas de apoyo a los productores fue de un 16% y una tercera parte se orientó al combate de la pobreza rural en programas como vivienda rural, agua potable, acciones compensatorias, programas alimentarios, programas de educación, salud y alimentación (PROGRESA) etc.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> IBID. pp. 250-254.

Se puede apreciar que los programas y los montos de las transferencias fiscales no fueron suficientes para apoyar las actividades productivas, así el ingreso de los productores agropecuarios no se tradujo en un avance en los ingresos de las personas ni en superávit en la balanza comercial del campo.

En la actualidad existe también un impacto ambiental que no se ha contabilizado en la ejecución de los programas de desarrollo rural, ese impacto es casi siempre negativo debido a que el uso indiscriminado de fertilizantes, plaguicidas y herbicidas entre otras sustancias, en aras de aumentar la producción para una población creciente, teniendo como consecuencia la pérdida de tierras de cultivo que constituyen el único patrimonio de los habitantes del campo.

## **CONCLUSIONES.**

Hay que reconocer que en México existen una gran variedad de elementos que intervienen en la economía campesina y no siempre las políticas gubernamentales como el crédito, la comercialización, la organización etc., están dispuestas para ayudar al productor. Recordemos que la mayoría de estas acciones están dedicadas al control político y económico del sector para financiar el crecimiento económico, comercial y financiero del país.

El PIDER contribuyó a la reducción en parte, de algunos desequilibrios económicos regionales, al canalizar volúmenes crecientes de la inversión pública a regiones marginadas. También tuvo un efecto multiplicador en algunas economías locales, sin hablar de desarrollo.

Habiendo sido el PIDER un programa de desarrollo rural integral que implicó cierta complejidad hay que señalar que el desarrollo económico en México tiene relaciones de dependencia que caracteriza a los países no desarrollados y que la exigencia de la elevación de los niveles de vida va a depender de la eliminación de esta situación.

Para que desaparezca la dependencia económica es necesario que el Estado desempeñe de alguna forma la rectoría de la economía.

En la actualidad el Estado dispone de pocos medios para poner fin a la dependencia económica y para movilizar el conjunto de las fuerzas de producción para un desarrollo económico rápido. De esta forma sería utópico suponer que las políticas económicas neoliberales podrían eliminar gradualmente el subdesarrollo y menos aún si solo se trata de una simple política de inversiones, subvenciones o de estímulos fiscales a la producción.

No obstante, en los países como México el papel económico del Estado no es eficaz, si desde los primeros pasos no se excluye la posición dominante de los capitales extranjeros y nacionales, que controlan centralizadamente la producción y sus beneficios, mientras esto persista la dependencia y el nulo desarrollo perdurará e incluso tenderá a crecer.

El PIDER como un programa de inversión y no como un proyecto de desarrollo obtuvo logros, que representan un antecedente, sobre todo en la forma que tienen

los programas actuales de atención a los pobres y marginados del país, como los programas de Solidaridad, el Progreso y actualmente el de Oportunidades.

Dentro de las virtudes del PIDER se puede señalar que fueron:

- El primer programa que coordinó la acción institucional de las dependencias federales para atender el medio rural en zonas de menos de 5000 habitantes.
  
- Este representó el antecedente de la programación regional, con estrategias a corto y mediano plazo, además es considerado como el programa que dio origen al Sistema Alimentario Mexicano, al Programa Nacional de Alimentación PRONAL y al Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral PRONADRI.
  
- Su modelo de inversión en proyectos productivos posibilitó la conversión de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en sujetos de crédito, al financiarse la infraestructura necesaria para tratar de asegurar la rentabilidad y recuperación de los créditos refraccionarios y de avío que los complementan.

- Fue un programa que se enfocó a la problemática específica de las áreas rurales del país.

Los principales defectos del PIDER fueron:

- Los recursos del PIDER se convirtieron en fuentes adicionales para enfoque particulares de las dependencias federales y entidades ejecutoras que incidieron directamente en el poco apoyo para elevar los niveles de vida de la población rural.
- El reparto inadecuado de los beneficios del programa ya que favorecieron a los grupos de poder político, a los grandes productores capitalistas, a los caciques y a los intermediarios de la comercialización agrícola.
- La participación, organización y cooperación de la población también pareció ser un obstáculo, antes y durante la ejecución de las obras ya que debido a la acción burocrática de las dependencias, estas prefirieron dedicarse a sus programas normales donde tenían mayor flexibilidad.



- Finalmente a la acción de los mecanismos e instrumentos para la promoción del desarrollo rural, les hizo falta una política y estrategia general propia, lo que ocasionó duplicidad de acciones, crecimiento innecesario de la burocracia, competencia de los mismos beneficiarios y en general bajos niveles de eficiencia en el sector público para desarrollar satisfactoriamente el medio rural.

El Rescate de la experiencia PIDER se debe a que todos los sexenios posteriores al programa, toman de referencia al PIDER para marcar la tendencia de sus programas de beneficio social en el campo y las zonas marginadas del país. De esta forma el análisis del PIDER sirve como base para otros estudios de programas posteriores de como el PRONADRI y su desvío a programas como el PRONAMOCA o el Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural y el PROCAMPO o el Alianza para el Campo ya que estos últimos nacieron a la luz del TLC.

En la actualidad se tiene una dicotomía en los productores de la actividad agropecuaria que es necesario conciliar para superar los rezagos actuales de marginación y pobreza en las zonas rurales del país y estos son:

Los de la economía de subsistencia, que se encuentran en las regiones de temporal y con baja productividad y con prácticas tradicionales de cultivo y los productores vinculados al mercado, sobre todo de exportación, con un manejo intensivo de recursos como el capital, la mano de obra, los insumos, la tierra, donde está orientada la producción para beneficiarse personalmente.

Los programas de gobierno deberían entonces estar enfocados en conciliar ambas propuestas en función de la lógica de mercado en la globalización mundial, pero hay diferencias que parecen irreconciliables, por ejemplo el productor intensivo tiene una mayor capacidad para usar los recursos en menor tiempo, al mismo tiempo solo crea algunos empleos temporales, aunque eleva la productividad, la riqueza generada la centraliza y deteriora rápidamente los recursos naturales acabando con el suelo fértil y los mantos acuíferos.

Por su parte, los productores rurales que se dedican fundamentalmente al cultivo de maíz en el temporal y de productos para el autoconsumo, tienen mínima productividad, elevados efectos de erosión de suelos y vulnerabilidad ante los efectos climáticos; aunque es extensivo en el empleo, genera escasos ingresos.

Las condiciones actuales de los habitantes han empeorado en las últimas décadas, además de la suma del deterioro en las condiciones ambientales actuales a pesar de que ha habido programas de desarrollo rural en el país empezando con el PIDER, el SAM, el PRONADRI, el PRONAMOCA, el PRONASOL, PROGRESA etc., que no han eliminado la pobreza ni las ambiciones con o sin fundamento de los grandes productores agrícolas, los ganaderos, los intermediarios y los caciques que se apropian de la riqueza y explotación de irracional de los recursos del país a la vista de las dependencias federales que estimulan en la mayoría de los casos estas prácticas.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Apuntes sobre Planificación y Desarrollo Económico. UNAM. FES-C., (Fotocopiados) México 1984.
2. Astorga L. Enrique y Rimada Rosalinda., “PIDER y otros Instrumentos de la Política Económica en 4 regiones Seleccionadas” ED. CIDER, México, 1982.
3. Bartra Roger., “Estructura Agraria y Clases Sociales en México” ED. ERA., ed., 7°. México. 1984.
4. Barkin David., “Los Beneficiarios del Desarrollo Regional. ILPES Ensayos sobre la planificación del Desarrollo”, ED. Siglo XXI., México., 1976.
5. Bettelheim Charles “Problemas Técnicos y Prácticos de la Planificación” Ed. Tecnos, Madrid, 1965.
6. Ceceña Cervantes José Luis., “La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista” ED. UNAM-IIE., ed., 2° México, 1980.
7. Censos Generales de Población y Vivienda. INEGI. 1970-2000
8. CIDER “Análisis Cuantitativo del PIDER” Ed. CIDER SPP., México, 1977.
9. CIDER “Estudio de la Asignación de Recursos de las Comunidades Rurales” CIDER SPP., México, 1978.
10. CIDER “Evaluación Conceptual del PIDER y cifras 1973-1977” Ed. SPP., México, 1979.

11. CIDER "Manual de Procedimientos para la Asignación de la Inversión Pública en el Desarrollo Rural" Ed. SPP Subsecretaría de Programación., México 1980
12. CIDER "Síntesis de la evaluaciones hechas por el CIDER" Ed. CIDER, México, 1980.
13. CIDER "Seminario de Autoevaluación del PIDER" (Integración de documentos) ED. CIDER. México 1979-1982.
14. Contreras Juárez, Enrique. "Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural" CIDER México 1976.
15. Furtado Celso. "El desarrollo Económico: un Mito" Ed. Siglo XXI., ed. 6°, México, 1984.
16. Hansen D. Roger., "Política del Desarrollo Mexicano" ED. Siglo XXI., ed., 15° México 1985.
17. Martínez de Navarrete Ifigenia, et. al., "Bienestar Campesino y Desarrollo Económico" ED. Fondo de Cultura Económica., México 1980.
18. Méndez Sofía "El concepto de Desarrollo Rural" CIDER México 1975.
19. Miller Erick J. "Desarrollo Integral del Medio Rural" ED. FCE., México, 1985
20. Nacional Financiera S.A. "La Economía Mexicana en Cifras" México, 1981 y 1986.
21. Ontiveros Ruíz, Guillermo. "La Política Social en México" Ed. Eumed.net., México 1996.

22. Pardo María del Carmen. "Capital social y Política social en México" Ed. Colegio de México. México, 2006.
23. PIDER "Manual de Apoyo al Análisis Socioeconómico de las Comunidades Rurales" Ed. SPP. DGDR., México, 1981.
24. PIDER "Memoria 1977-1981" Ed. SPP. DGDR., México, 1982.
25. Revista de Análisis Económico de la UAM Atzacapotzalco. "La sustentabilidad de la Agricultura en México durante los noventa" Análisis económico, 3er cuatrimestre. Año 2004, volumen XIX, número 042. México.
26. Reporte del PIDER del Banco Mundial. Documento 6333. 30 de junio de 1986
27. Salinas de Gortari Carlos. "Producción y Participación Política en el Campo" UNAM México 1980.
28. S.A.H.R. "El Sistema Agropecuario en el Desarrollo Económico de México" Ed. S.A.R.H., México, 1983.
29. Secretaría de Salud. "Salud y Enfermedad en el Medio Rural" ED. S.S. México 1991.
30. SPP. "Convenio Único de Coordinación" ED. Dirección General de Delegaciones Regionales y Dirección General para el Fomento del Desarrollo Rural, SPP., México 1980.
31. SPP. "Plan Global de Desarrollo 1980-1982" Ed SPP., México, 1980.

32. Tamayo L. Jorge., et. al., "Bases para la Planificación Económica y Social"  
Ed, siglo XXI. México 1976.
33. Timbergen Jam., "Elementos del Desarrollo Económico" Ed. FCE. México  
1974.
34. Torres Torres, Felipe. "El Sector Agropecuario Mexicano después del  
Colapso Económico" Ed. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM y  
Plaza y Valdés. México 1988.
35. Trejo Guillermo y Jones Claudio."Contra la Pobreza como una Estrategia  
Política y Social" ED. Cal y Arena. México, 1993.
36. Warman Arturo. "Los Campesinos Hijos Predilectos del Régimen". Ed.  
Nuestro tiempo. S. A. ed. 9°, México, 1981.
37. Weitz, Raanan. "Desarrollo Rural Integrado" Ed. CONACYT., ed.2°, México,  
1981.
38. [www.camaradediputados.gob.mx/cesop.html](http://www.camaradediputados.gob.mx/cesop.html)
39. [www.camaradediputados.gob.mx/cronicas/1986html](http://www.camaradediputados.gob.mx/cronicas/1986html)
40. [www. elricondelvago.com/economíamexicana/pronadri.html](http://www.elricondelvago.com/economíamexicana/pronadri.html).
41. [www. 2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web\\_editorialeshtml](http://www.2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web_editorialeshtml)
42. [www. -wds.worldbank.org/servlet/wdsp/lb/1986/06/30/0000092](http://www.-wds.worldbank.org/servlet/wdsp/lb/1986/06/30/0000092)

**CUADRO NO. 1**

**MÉXICO : CRECIMIENTO AGROPECUARIO Y AGRÍCOLA EN REALCIÓN AL CRECIMIENTO POBLACIONAL**

Años	Población 1/		PIB total 2/		PIB Agrop.		total %	Part.del PIB PIB Agrícola	
	Absoluta	Increment. %	Absoluta	Increment. %	Absoluto	Increment. %		Absoluto	Increment. %
1960	34,990		150,511		23,638		15.7	14,790	
1961	36,188	3.4	157,931	4.9	24,037	1.7	15.2	15,156	2.5
1962	37,427	3.4	165,310	4.6	24,971	3.9	15.1	16,187	6.8
1963	38,709	3.4	178,516	8	26,287	5.3	14.7	16,981	4.9
1964	40,034	3.4	199,390	11.6	28,302	7.7	14.2	18,728	10.3
1965	41,405	3.4	212,320	6.5	29,884	5.6	14.1	19,921	6.3
1966	42,822	3.4	227,037	6.9	30,364	1.6	13.4	20,214	1.5
1967	44,289	3.4	241,272	6.3	31,163	2.6	12.9	20,165	-0.2
1968	45,805	3.4	260,901	8.1	32,184	3.2	12.3	20,489	1.6
1969	47,374	3.4	277,400	6.3	32,531	1.9	11.7	20,145	-1.7
1970	48,996	3.4	296,600	6.9	34,137	4.9	11.5	21,140	4.9
1971	50,596	3.3	306,800	3.4	34,806	2	11.3	21,517	1.8
1972	52,249	3.3	329,100	7.2	34,960	0.4	10.6	20,955	-2.6
1973	53,955	3.3	354,100	7.6	35,717	2.2	10.1	21,389	1.8

Fuente : BANCO DE MÉXICO S. A. Y NACIONAL FINANCIERA

1/ La población se tomó ajustada al 30 de junio de cada año en miles de habitantes.

2/ Se utilizaron los datos a precios constantes de 1960



**CUADRO NO. 2**  
**MÉXICO : SUPERFICIE Y PRODUCCIÓN 1960- 1973**

<u>Años</u>	<u>SUPERFICIE TOTAL NACIONAL EN HAS.</u>	<u>INCREMENTO ANUAL %</u>	<u>PRODUCCIÓN NAL. TOTAL EN TON.</u>	<u>INCREMENTO ANUAL %</u>
1960	11,264,530		38,445,117	
1961	12,236,539	8.6	39,795,778	3.5
1962	12,435,655	0.8	43,495,619	9.3
1963	13,357,971	7.4	46,052,269	5.9
1964	14,434,913	8.1	53,790,904	16.8
1965	14,784,930	2.4	59,659,080	10.9
1966	15,757,520	6.6	62,253,393	4.4
1967	14,927,174	-5.3	64,033,470	2.9
1968	15,086,665	1.1	64,748,225	1.1
1969	14,379,577	-4.7	65,177,425	0.7
1970	14,975,031	4.1	69,909,864	7.3
1971	15,421,064	3.0	70,612,747	1.0
1972	15,243,476	-1.2	71,614,365	1.4
<u>1973</u>	<u>15,878,148</u>	<u>4.1</u>	<u>75,167,253</u>	<u>5.0</u>

FUENTE : DIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA AGRÍCOLA, NO SE INCLUYEN PASTOS Y FLORES, SI OTROS

**CUADRO NO. 3**

EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE GARANTIA DE GRANOS 1960-1973

( Pesos por tonelada )

AÑOS	MAIZ		FRIJOL		TRIGO		ARROZ	
	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL
1960	800	1,130	1,500	2,119	913	1,290	850	1,201
1961	800	1,093	1,750	2,391	913	1,247	900	1,230
1962	800	1,061	1,750	2,321	913	1,211	900	1,194
1963	940	1,208	1,750	2,249	913	1,174	1,050	1,350
1964	940	1,144	1,750	2,119	913	1,111	1,100	1,338
1965	940	1,118	1,750	2,081	800	951	1,100	1,308
1966	940	1,076	1,750	2,002	800	915	1,100	1,259
1967	940	1,046	1,750	1,947	800	890	1,100	1,224
1968	940	1,021	1,750	1,900	800	869	1,100	1,194
1969	940	982	1,750	1,829	800	836	1,100	1,149
1970	940	940	1,750	1,750	800	800	1,100	1,100
1971	940	888	1,750	1,653	800	755	1,100	1039
1972	940	836	1,750	1,556	800	711	1,100	978
1973	1,200	946	2,150	1,694	870	686	1,100	867

FUENTE: ELABORADO POR LA SUBDIRECCION DE INVESTIGACION ECONOMICA DE CIDERI, CON DATOS DE LA DIRECCION GENERAL DE ECONOMIA AGRICOLA, SARH.

DEFLACTADO CON EL INDICE IMPLICITO DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES DE 1970. BANCO DE MEXICO, S.A. Y S.P.P.

**CUADRO NO. 4**

**MEXICO: RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS BASICOS**

**( KG. POR HECTAREA COSECHADA )**

	1960-1964	1965-1969	TMC %	1970-1974	TMC %
MAIZ	1017	1154	2.6	1206	0.9
TRIGO	1962	2559	5.5	3100	3.9
FRIJOL	411	470	2.7	539	2.8
ARROZ	2200	2548	3.0	2706	1.2

1.- INCLUYE PRODUCCION FORRAJERA

FUENTE: SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

**CUADRO NO. 5**

**MÉXICO : IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE LOS PRINCIPALES GRANOS BÁSICOS 1960-1974 (TON)**

AÑOS	MAÍZ		TRIGO		FRÍJOL		ARROZ	
	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT.	EXPORT.
1960	28 484	457 450	4 363	125	24 864	197	22304	2 015
1961	34 060	78	7 065	234	9 764	4	236	3 026
1962	17 902	3 829	27 127	1 313	3 267	2 402	100	63 040
1963	475 833	411	46 163	72 633	8 656	31 638	2 065	3 042
1964	46 496	282 811	62 411	576 343	8 202	20 083	41	48
1965	12 033	1 347 189	12 535	684 947	458	16 510	17 834	31
1966	4 502	851 865	1 122	47 827	583	102 141	11 514	0
1967	5 080	1 253 963	1 172	279 053	409	56 356	28	0
1968	5 500	896 607	1 599	2 978	303	79 831	9 107	45 733
1969	8 442	789 063	762	252 875	381	53 508	4 844	0
1970	761 791	2 594	1 130	41 127	8 647	11 331	16 301	0
1971	18 308	274 411	177 107	85 775	466	153	801	1
1972	204 213	425 896	641 499	16 923	2 686	38 557	622	11 785
1973	1 145 184	31 589	719 558	12 384	18 088	28 798	37 866	12 002
1974	1 282 132	1 603	976 643	2 011	39 478	725	71 274	4 150

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA AGRÍCOLA. SARH  
CONASUPO. BANCO DE MÉXICO; NAFINSA

**CUADRO NO. 6**  
**MÉXICO : INVERSIÓN PÚBLICA REALIZADA DE 1960- 1972**  
(MILLONES DE PESOD DE 1970)

AÑOS	INVERSION TOTAL (1)	FOMEN. AGROPEC.(2)	1/2 %	AGRICULT.	GANADERIA	SILVICULT. Y PESCA	OTRAS INV. RURALES
1960	11 830 .5	953. 4	8.1	815	2.8	1.4	134.2
1961	14 169.4	1 130.1	9.2	2 288.3	2.7	10.9	8.2
1962	13 637.9	1 137.9	8.4	1 078.2	1.3	5.3	53.1
1963	17 764.8	1 826.5	10.3	1 814.9	2.6	1.2	7.7
1964	21 211.7	2 280.8	13.6	2 636.3	2.4	1.2	240.9
1965	15 516.1	1336.5	8.6	1 315.1	4.8	16.6	0
1966	17 705.9	1 449.7	8.2	1 435.9	4.6	9.2	0
1967	23 422.7	2 675.2	11.4	2 612.9	4.4	57.8	0
1968	25 313.8	2 672.1	10.6	2 313.8	18.5	213.9	126.0
1969	27 522.5	3 627.2	11.0	2780.6	42.8	203.8	0
1970	29 205.0	3 921.0	13.4	3 628.0	52.0	241.0	0
1971	21 150.1	3 082.2	14.5	2 742.3	56.7	301.2	0
1972	29 598.2	4 398.2	14.9	3952.9	48.9	396.4	0

FUENTE : LA ECONOMÍA MEXICANA EN CIFRAS. NAFINSA. 1981  
1 EL GRUESO DE LAS INVERSIONES EN EL SECTOR AGRPECUARIO SON OBRAS DE GRANDE Y PEQUEÑA IRRIGACIÓN.

C U A D R O N O . 7

MEXICO: HECTAREAL REPARTIDAS Y EDIJATARIOS BENEFICIADOS POR LA ACCION DE L  
REFORMA AGRARIA (1915-1975 )

AÑOS	HECTAREAS REPARTIDAS	EJIDATARIOS BENEFICIADOS
1915-1920	381 949	77 203
1921-1925	2 611 308	1 816 858
1926-1930	3 728 922	393 293
1931-1934	2 966 529	111 366
1935-1940	20 107 044	763 009
1941-1976	5 306 922	112 107
1947-1952	4 210 478	91 054
1953-1958	3 563 847	195 699
1959-1964	7 935 476	255 283
1965-1970	24 941 000	396 700
<b>TOTALES</b>	<b>75 303 475</b>	<b>2 741 676</b>

FUENTE: DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION. MEMORIA DE LABORES  
DEL 01 DE SEPTIEMBRE AL 31 DE AGOSTO DE 1969

**CUADRO NO. 8****MEXICO: RESUMEN DE LA INVERSION PUBLICA REALIZADA DE 1973-1982**

( Millones de pesos )

<b>AÑOS</b>	<b>TOTAL DEL SECTOR PUBLICO</b>	<b>GOB.FED.</b>	<b>ORG. Y EMP. CONTROLADOS</b>	<b>PIDER</b>	<b>OTROS ORG. Y EMPRESAS</b>
1973	49 838	16 262	19 461	669	13 446
1974	94 817	18 574	27 485	1 128	17 630
1975	95 766	25 350	42 567	2 173	25 676
1976	108 610	33 184	49 627	1 854	23 945
1977	140 102	41 009	64 053	5 199	29 841
1978	215 820	68 744	107 396	2 463	37 217
1979	482 188	207,954	185 386	4 960	83 888
1980	486 178	162 650	233 028	9 948	80 552
1981	758 495	254 421	379 404	10 597	114 073
1982	1 016 042	335 436	502 324	15 040	163 242

FUENTE: EN EL PERIODO 1973-1978, SE TOMO DE S.P.P. Y S.H.C.P. INFORMACION SOBRE EL GASTO PÚBLICO. DE 1979-1982 DEL I.N.E.G.I., INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO. ECONOMÍA MEXICANA EN CIFRAS, NAFINSA, 1986.

**CUADRO NO. 9**

**NUMERO DE REGIONES INCORPORADAS AL PIDER**

<b>AÑOS</b>	<b>ANUAL</b>	<b>ACUMULADA</b>
1973	41	41
1974	13	54
1975	26	80
1976	7	87

Fuente: S.P.P., Subsecretaría de Programación, Dirección General de Delegaciones Regionales



**CUADRO NO. 10**  
POBLACION BENEFICIADA POR EL PIDER ( por mil habitantes)

AÑOS	ANUAL	ACUMULADA
1973	2,573	2,573
1974	673	3,426
1975	1,108	4,354
1976	311	4665

Fuente: S.P.P., Subsecretaría de Programación, Dirección General de Delegaciones Regionales

**CUADRO NO. 11**

**INVERSION ANUAL ASIGNADA AL PIDER**

( Millones de pesos )

<u>AÑOS</u>	<u>ANUAL</u>	<u>ACUMULADA</u>
1973	1,104	1,104
1974	1,273	2,377
1975	2,513	4,890
1976	2,101	6691

Fuente: S.P.P., Subsecretaría de Programación, Dirección General de Delegaciones Regionales

C U A D R O N O. 12

INVERSION EJERCIDA POR TIPO DE PROGRAMA (1973-1976) DEL PROGRAMA PIDER  
(MILLONES DE PESOS)

TIPO DE PROGRAMA	TOTAL		1973		1974		1975		1976	
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%
SUMA	5116.3	100	667.2	100	847	100	1875.2	100	1726.9	100
PRODUCTIVOS	1974.8	38.6	218.2	32.7	330	39	740.7	39.5	685.6	39.7
APOYO A LA PRODUCC.	2168.4	42.4	298.2	44.7	345.6	40.8	738.8	41.8	740.8	42.9
BENEFICIO SOCIAL	973.1	19	150.8	22.6	171.4	20.2	350.7	18.7	300.5	17.4

Fuente: S.P.P., Subsecretaría de Programación, Dirección General de Delegaciones Regionales

**CUADRO NO. 13****DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN EL TAMAÑO DE LA LOCALIDAD**

AÑO	TOTAL	MENOS DE 2500 HABITANTES	2500 Y MÁS HABITANTES
1950	25 791 017	57.4	42.6
1960	34 923 129	49.3	50.7
1970	48 225 238	41.3	58.7
1990	81 249 645	28.7	71.3
1995	91 158 290	26.5	73.5
2000	97 483 412	25.4	76.4

FUENTE : CENSOS GENERALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1950, 1960, 1970, 1990, 2000.  
CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA EN 1995.

**CUADRO NO. 14****INVERSIÓN DEL PIDER DE 1977 A 1982 ( EN MILLONES DE PESOS DE 1984)**

<b>PROYECTO</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>Total</b>
Irrigación	909.3	1 112.0	143.3	1370.9	1296.1	424.8	6554.1
Conservación del agua y suelo	572.2	632.1	511.7	396.9	725.3	239	3077.2
Ganadería	5597.4	1135.7	1538.2	2583.2	527.9	654.2	6667.7
Caminos	879.5	967.8	936.1	821.2	556.8	150.6	4312
Electrificación	336.0	369.1	541.1	424.8	346.5	149.3	2166.8
Extensionismo agropecuario	321.1	299.4	204	168.7	147.6	240.5	1381.3
Reforma Agraria	206.4	278.8	267.7	258.1	232.3	120.6	1363.9
Comercialización	51.6	51	77.5	57.1	32.9	56.6	325.7
Total aplicado	3873.5	4853.9	5554.3	5667.0	3865.4	2035.6	25 849.7
Mex-dólares (en millones)	337.8	494.5	680.6	893.7	775.4	658.4	N.R
Dólares U.S. (en millones)	14.9	21.8	29.9	38.4	29.6	6.8	141.4

Reporte del PIDER. Documento del Banco Mundial. Reporte número 6333. pp. III.

**CUADRO NO. 15**  
**INDICADORES DEL INDICE DE MARGINACIÓN. MÉXICO, 1970-2000**

<b>INDICADOR</b>	1970	1980	1990	1995	2000
<b>INDICE ABSOLUTO DE MARGINACIÓN</b>	<b>47</b>	<b>40.8</b>	<b>31.5</b>	<b>26.7</b>	<b>22.9</b>
Porcentaje de población de 15 años o mas analfabeta	25.8	17	12.5	10.6	9.5
Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa	70.5	46.8	37.1	31.8	28.5
Porcentaje de ocupantes de viviendas sin drenaje	58.5	45.7	21.5	12.6	9.9
Porcentaje de ocupantes de viviendas sin energía eléctrica	40.4	22.5	13	7.1	4.8
Porcentaje de habitantes sin agua entubada	38.8	28.7	21.1	15.3	11.2
Porcentaje de ocupantes de viviendas en hacinamiento	43.5	60.7	57.1	50.3	45.9
Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra	41.0	27.0	20.9	17.3	14.8
Porcentaje de la población que vive en comunidades de menos de 5000 habitantes.	49.9	39.9	39.4	32.0	31.0
Porcentaje de la población ocupada que gana hasta 2 salarios mínimos	54.6	78.8	66.1	63.5	51.0

Fuente : Indice Absoluto de Marginación. CONAPO, 2004, PP. 35

### C U A D R O No. 16

	Vigencia	PIB TN	T C P A	PIB Anual
Programa Nacional de Modernización del Campo	1990-1994	3.50%		1.10%
Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural	1995-2000	5.40%		1.80%
Período de 1990- 2000		3.50%		1.50%

TCPA Tasa de Crecimiento Promedio Anual.

PIBTN Producto Interno Bruto Total Nacional.

Fuente: INEGI Sistema de Cuentas Nacionales México.