



UNIVERSIDAD
NACIONAL
AUTONOMA DE
MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

**TABASCO:
Avances en la
planeación
regional del
desarrollo**



TESIS QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA
IGNACIO LOZANO MOHENO

MEXICO, D.F. 1985



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

C O N T E N I D O

<u>MARCO CONCEPTUAL</u>	5
PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES	31
CAPITULO 1. LA PLANEACION DE ALCANCE NACIONAL	32
Los primeros planes	32
La planeación para el desarrollo	34
La Secretaría de Programación y Presupuesto y la planeación	40
Notas	49
CAPITULO 2. LA PLANEACION REGIONAL PARA TABASCO	50
El Plan Chontalpa	51
El Plan Balancán-Tenosique	59
Notas	64
CAPITULO 3. LA PLANEACION REGIONAL EN TABASCO	65
El Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado	65
El Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco	74
Notas	85
CAPITULO 4. EL CONVENIO UNICO DE COORDINACION	87
CUC 1977	93
CUC 1978	98
CUC 1979	99
CUC 1980	101
CUC 1981	103
CUC 1982	105
Notas	108
SEGUNDA PARTE: LA PLANEACION POR SISTEMA EN TABASCO	109
CAPITULO 5. EL MARCO GENERAL DE LA PLANEACION ESTATAL	110
El Sistema Nacional de Planeación Democrática	110
Disposiciones jurídicas	116
Notas	123

CAPITULO 6. EL COMITE Y EL SISTEMA DE PLANEACION DE TABASCO	124
Proceso de Operación	124
Resultados	131
<i>En la formulación</i>	131
<i>En la instrumentación</i>	138
<i>En la evaluación y el control</i>	145
Notas	148
CAPITULO 7. COORDINACION PARA EL DESARROLLO REGIONAL	149
Convenio Unico de Desarrollo	149
Convenio Unico de Desarrollo Municipal	159
Notas	163
TERCERA PARTE: TABASCO ANTE SU PROPIO DESARROLLO	164
CAPITULO 8. LA PEQUEÑA COMUNIDAD: EJE DEL DESARROLLO	165
Fortalecimiento municipal	165
Centros integradores	168
Notas	174
CAPITULO 9. PLANEACION EN BUSCA DE CONSENSO	175
La Chontalpa	175
El Petróleo y Tabasco: hacia los mismos objetivos	181
Notas	193
CONCLUSIONES	194
BIBLIOGRAFIA	203

MARCO CONCEPTUAL

La planeación regional del desarrollo es, desde hace tiempo, un concepto muy debatido y una realidad que presenta muchas aristas, lo cual no ha ayudado a configurar una teoría precisa y más o menos homogénea. No puede ser de otro modo. Aunque puede haber características similares de un país a otro, de una región a otra, nunca se hallarán dos zonas iguales. Es la diversidad en la realidad lo que lleva a la diferencia en la conceptualización. Mientras algunos definen categorías a partir de algunas experiencias en países desarrollados, otros lo hacen según su propia visión en países subdesarrollados; entre ellos los niveles de crecimiento son disímbolos y, por eso, es difícil calificar y generar nociones aplicables a todas las regiones.

Sin embargo, de algún modo, todo lo que se ha escrito sobre las modalidades del desarrollo regional, si bien se trata de proposiciones *in abstracto*, ha servido para comprender mejor la necesidad de reconocer las peculiaridades de cada región. En este sentido, se acepta que los organismos encargados de la planeación son los que tienen la responsabilidad de determinar los cauces específicos por los cuales habrían de orientarse los objetivos y las estrategias para cada espacio sobre el cual se aplicarán las medidas convenidas para su desarrollo.

La busca de mejores niveles de vida para la población mayoritaria es empeño de algunos países atrasados. En tanto que modelo de país, una sociedad con más bienestar y menos desigualdades que sepa conjugar, para resolverlas, sus propias contradicciones sociales y económicas, es el principio motor de las tareas de la administración pública, en general, y de la planeación, en particular, en México.

El centralismo característico del sistema federal mexicano ha engendrado un aparato burocrático cuya capacidad de atención local y regional mantiene una relación inversa con su tamaño, lo cual ha exigido, en una muy saludable contrapartida, que los nuevos gobernantes pongan énfasis en lograr un desarrollo más equilibrado entre las regiones y cada vez más asumido y manipulado por los

gobiernos locales. De aquí la importancia de la descentralización de la vida nacional —principio del gobierno delamadridista— a la luz de la planeación regional, pues es ésta la que le imprime sentido a aquélla. Es decir: no se trata de la descentralización *per se*, ya que tal actitud podría exagerar el papel de los sectores en las entidades de la República e inhibir el desenvolvimiento de las capacidades locales; se trata, más bien, de hacer concurrir en orden la experiencia y los recursos sectoriales y los estatales sobre la base de las prioridades regionales en un marco de previsiones y de racionalidad, cuya construcción depende, en mucho, de la voluntad de las autoridades estatales. Definidos estos límites puedo apuntar una primera hipótesis: la planeación regional, para serlo, necesita no sólo su invocación desde el gobierno central sino, además, la participación abierta de los gobiernos estatales o, incluso, municipales, para garantizar que, de veras, el desarrollo global —nacional— sea producto de la suma del desarrollo de cada región. En este sentido, Tabasco es un ejemplo que aporta elementos definitivos para ello y cuyo impacto en el quehacer administrativo público ha configurado toda una lógica y una dinámica propias de planeación-programación del desarrollo regional, que busca una modificación sustancial, de largo plazo, en el devenir social por el apoyo a las pequeñas comunidades.

Hay que diferenciar varios puntos. Es válido ubicar una entidad federativa como región, pues su definición depende del carácter administrativo o político con que se le sitúe. Al respecto, Waterston aclara que "Las regiones pueden ser políticas o económicas. Una región política es una zona geográfica designada como una unidad administrativa gubernamental de una nación o de una dependencia territorial..."¹

Ortega Blake hace una explicación similar al definir una región política y es muy explícito en su definición genérica de región, pues afirma que se trata de "...la unidad o porción de superficie inmediatamente menor que la unidad nacional cuyas características o propiedades socioeconómicas y socioculturales le determinan una identidad económica y socialmente significativa en el conjunto nacional".²

En tanto que entidad federada Tabasco, igual que el resto de los estados, es una región administrativa y política que encaja en las defini

ciones anotadas. Pero también hay regiones económicas y geográficas, según los mismos autores y, en estos conceptos, Tabasco vuelve a encuadrarse con más facilidad que otras entidades del país con características heterogéneas. Atendamos otra vez a Waterston:

una región económica es una zona con problemas económicos y sociales comunes, causados por condiciones naturales o de otra clase, como la cuenca de un río, o una zona sin adecuado abastecimiento de agua para la agricultura.³

Si algo tiene Tabasco es agua: poco más del 30 por ciento de los recursos hidrológicos del país están dentro de su territorio; las cuencas de los ríos Grijalva y Usumacinta han condicionado la forma de ser de los habitantes del trópico húmedo y han determinado el tipo de actividades productivas más recurrentes —aparte de las petroleras—: cultivos de plantación, ganadería extensiva y pesca, fundamentalmente.

Ortega Blake, por su parte, dice lo mismo de la región económica y agrega otro tipo: el de región geográfica que, sería una dominada por características fisiográficas tales como relieve, clima, hidrología, etcétera, es decir, son las causas que determinan en gran medida el tipo de actividades productivas de una región. Para Tabasco esto también es cierto, porque su territorio tiene una escasa pendiente, con pocos lomeríos y terrenos muy impermeables lo cual facilita las inundaciones y el exceso de agua, además de que dominan el clima tropical húmedo.⁴

Debo señalar aquí, aunque parezca excesivo y antes de definir el concepto de desarrollo regional sobre el cual está cimentado el presente trabajo, algunas de las afirmaciones de Angel Bassols Batalla, lo mismo respecto del significado de región —y sus diferentes caracterizaciones— que del desarrollo regional, concepto que el maestro Bassols no aborda de manera directa sino, más bien, tangencial, en virtud de que su interés como geógrafo estudioso incansable de los recursos naturales de la geografía mexicana se funda en entender, a partir de la dinámica de los elementos naturales, la conformación de las zonas y las regiones del país. Bassols batalla distingue, esencialmente, tres clases de regiones: naturales, de población y económicas. Sobre las primeras, señala que son las más claras en su expresión, pues se

integran gracias a la acción de las fuerzas físicas del medio con impacto sobre el conjunto.⁵ Las segundas, dan cuenta de las características étnicas, movilidad, densidad, etc. de los grupos sociales. Y las terceras son - síntesis, es decir, "son resultado material de la sociedad, son un hecho socioeconómico sobre una base de carácter natural".⁶ El mismo -- Bassols es más explícito y dice que las regiones económicas

...abarcán: a) las de recolección y caza de manutención, b) de explotación forestal, c) pesqueras, d) ganaderas, e) agrícolas, f) mineras y energéticas, g) industriales, h) de transportes y comunicaciones, i) comerciales y j) - las regiones económicas, propiamente dichas, que son el - todo que resume las condiciones naturales, los fenómenos relacionados con la población y todas las actividades productivas del hombre, vistas en su devenir histórico, en sus vinculaciones sociales y en sus actuales peculiaridades económicas.⁷

Por otra parte, el autor agrega otras dos diferenciaciones. La primera es la de región homogénea: aquella donde puede haber cierta especialización así como condicionantes naturales y económicas que la hacen distinta de otras. Se refiere, sobre todo, a actividades productivas peculiares de algunas áreas. La otra es la de región funcional o nodal: que es la que se genera alrededor de un centro urbano -- que se constituye, por eso, en polo de atracción de todas las tareas económicas.⁸

El esquema de los planteamientos del maestro Bassols incluye una regionalización que agrupa a grandes zonas naturales y económicas, a regiones geoeconómicas que abarcan dos o más estados de la República y a regiones más pequeñas que integran a varios municipios de una o más entidades federativas. Sin embargo, en ello sólo se consideran aspectos de tipo económico y social en su estrecha relación con los recursos de la naturaleza, de modo que el componente político-administrativo resulta una realidad que hay que lamentar pues no ayuda a obtener una concepción definida de las regiones mexicanas. Como él mismo señala:

...La división administrativa por Estados resulta anacrónica y no refleja la división económica realmente existen

Incluso llega a señalar que

La posible planeación de la economía nacional sólo puede hacerse si las grandes regiones abarcan estados completos. Dentro de ellos deben identificarse las regiones medias internas (uniendo municipios afines) y en múltiples ocasiones nos encontramos con regiones de esta clase que enlazan parte de dos o más Estados.¹⁰

Esto es comprensible si se atiende al interés del autor, quien propone situaciones que soslayan el factor real de la división federalista. Fue en 1970 que Angel Bassols escribió todo ello. Su preocupación se centraba en la ausencia generalizada de medidas del gobierno federal por planear el desarrollo de las regiones y quizá, por eso, no pondera la importancia de que los gobiernos locales (estatales y municipales) interviniesen cabalmente en la programación de las acciones que debían realizarse en sus propios territorios. Para 1979, no obstante, reconoce que "se ha hecho hincapié en la existencia de dos tipos de grandes regiones económicas en México: 1) regiones económicas reales, sobre base municipal, que en ocasiones abarcan partes de un Estado de la Federación y 2) regiones económicas para fines de planificación, que siempre respetan los límites de Estados (formalmente soberanos). El hecho de que la división administrativa estatal no coincida con la económica real es lamentable, pero es algo que no podemos ignorar y por tanto, de esa realidad resultan dos mapas de grandes y medianas regiones, en los cuales fácilmente se descubren las regiones medianas que por necesidad administrativa se incluyen en otra región; por fortuna no son muy numerosas ni vastas estas porciones".¹¹

Incluso en el libro editado en 1979, del cual he tomado la cita anterior, dedica un apartado al asunto del federalismo y las regiones, reconociendo la importancia de circunscribirse a la realidad política y administrativa del país, aunque plantea la posibilidad de crear autoridades regionales, en materia de planeación, que agrupen a los gobiernos de los varios Estados cuyos territorios conformen una región económica.¹²

En todo este planteamiento he querido dejar más clara la concepción - de región que sustenta este trabajo. En otras partes de América Latina se reconoce la necesidad no sólo de vincular sino de que asuman la responsabilidad de la planeación regional los gobiernos de carácter - local al interior de los países. Bassols soslayó esta realidad, si -- bien trata de matizarla mediante la proposición de medidas que son - difíciles en el sistema político mexicano. Por ello, reconocer esta situación, primero, y ubicar los recursos y las capacidades económi-- cas regionales, después, es una alternativa realista y viable. Se -- trata de que los Estados del país asuman su responsabilidad en estos términos, de modo que el impacto del desarrollo regional planeado sobre las estructuras internas cree un efecto de resonancia y multipli-- cación en los estados aledaños, en el marco de una estrategia macro - regional que puede ser coordinada por las autoridades centrales.

Tabasco, pues, puede ser considerado como una región, pues se suman - en él particularidades naturales, económicas, sociales y, como vimos, político-administrativas.

Esta conceptualización región-estado no se opone a la que ha promovi-- do el gobierno federal dentro del esquema de planeación nacional, en la que se establecieron cuatro grandes regiones que abarcan a varias entidades. Una de ellas, la del Sureste, que agrupa a Yucatán, Campe -- che, Chiapas, Tabasco y parte de los estados de Oaxaca y Veracruz, se caracterizó respondiendo a las particularidades económicas, con el -- consenso de los gobiernos estatales, recogiendo los planes estatales de Chiapas y de Tabasco y actualizando los del resto de los estados. Se trata, por decirlo así, de una macrorregión que no niega a las enti -- dades que forman parte de ella, sino que las reconoce a la luz del - Plan Nacional de Desarrollo.

El Programa de Desarrollo de la Región Sureste es el documento donde se insertan estos conceptos y en él se declara que "La concepción re-- gional se funda en el pleno respeto a la soberanía de los estados. La coordinación entre ellos y con la federación, en vez de disminuir su autonomía, establece bases para ampliarlo, en la medida en que la po-- lítica regional en su conjunto tiene un carácter fundamentalmente des -- centralizador que busca fortalecer los estados y los municipios".¹³

Hay en el mismo texto un reconocimiento tácito de que la gran región se forma a partir de regiones menores, pues "...el proceso de decisiones mismas de inversión pública se da en el marco de la coordinación de la federación con cada uno de los estados, sin establecer ninguna comisión coordinadora..."¹⁴ La aclaración es pertinente, ya que podría resultar más *ad hoc* con la idea de región sureste un colegio que encauzara las inversiones que se convinieran; pero no es así. Hay, - en suma y por si hubiese divergencias, un elemento determinante para considerar a cada estado una región en particular: el administrativo o político que ya ha sido comentado.

El desarrollo regional, de acuerdo a lo que se ha comentado, debe definirse, en consecuencia, atendiendo dos aspectos básicos (aunque debo aclarar que el sentido de este marco de referencia es, precisamente, describir las ideas que, de desarrollo y de planeación regional, sustentan toda la tesis). El primer aspecto: el desarrollo de un área determinada es un proceso que enlaza a los grupos sociales y a los recursos naturales y tecnológicos en una misma dinámica compartida de producción de bienes y servicios y de generación de satisfactores dentro de una zona dada que se caracteriza por contar con factores más o menos comunes de índole geográfica, económica, social y política. De cir grupos sociales, en este sentido, significa considerar tanto los aspectos diferenciales cuanto los de identificación entre unos y otros y al interior de ellos. Es decir, el comportamiento —global— de la población de una región o, incluso, de una intrarregión —para usar la terminología de Bassols— puede ser entendido por la historia que les es común y, en tal sentido, poseen elementos que los diferencian de grupos de otras regiones pero que, a la vez, los identifican consigo mismos. Asimismo, el comportamiento específico de la población de algún municipio, alguna ciudad o comunidad, se caracteriza -- por la posición que ocupa en la escala de ingresos, por la pertenencia a una etnia, por asentarse en una zona con condiciones geográficas determinadas, en fin, por que interactúa con una diversidad de -- elementos sociales, culturales y geográficos particulares.

La combinación de tantos componentes da cuenta de una lógica por la -

que la sociedad busca mejorar sus condiciones de vida, cimentada en una dinámica regional de crecimiento y transformación, producto, a su vez, de sus propias capacidades internas sin la intromisión de elementos exógenos. El objeto de ello es crear un proceso de desarrollo regional sostenido, según lo entienden Allub y Michel:

Usualmente los economistas entienden por *desarrollo regional sostenido* la capacidad o aptitud de una economía regional para crecer y transformarse por sus propios medios, sin necesidad de estímulos exteriores, ni obediencia a fuerzas o decisiones que se originen fuera de su marco estructural. Desde nuestro punto de vista, debemos añadir además que desarrollo regional implica una incorporación en aumento de la mayoría de la población local a los beneficios derivados de dicho proceso.¹⁵

Angel Bassols no hace una definición precisa de desarrollo regional, aunque sí ejemplifica intentos por desarrollar algunas áreas de México a partir de comisiones hidrológicas creadas por el gobierno federal e, incluso, analiza los obstáculos y los problemas que el desarrollo regional ha enfrentado. En particular, apunta que

Diversos analistas del "desarrollo regional" en México señalan obstáculos y fallas de la acción, que impiden una verdadera planeación. Por ejemplo: 1) los trabajos no se basan en un plan o programa. 2) Se concentran en uno o dos proyectos y son inadecuados e insuficientes (para) romper los desequilibrios regionales y frenar la macrocefalia urbana. 3) No han contribuido integralmente a la industrialización y la descentralización del desarrollo económico.¹⁶

El segundo aspecto: el entorno administrativo como una parte fundamental del sistema político es imprescindible para atender el desarrollo regional que, en tanto concepto, anima el presente documento. La división territorial de México obedece a consideraciones históricas que, en muchos casos, tuvieron que ver con decisiones políticas pero que, no por ello, habría que ignorar. Es decir, la evolución del país no

ha sido sólo económica y social sino, además, política. No hay que olvidar, pues omitirlo ha implicado que las investigaciones regionales se guien, en muchas ocasiones, por criterios puristas que han limitado la comprensión cabal de los problemas de cada región y de cada entidad. Por eso, habría que tener presente que México, como un todo, cuenta con un régimen de gobierno el cual, si bien centralista, se apoya en los gobiernos locales y no niega la concepción federalista que nutre a todo el sistema. En tal contexto, los gobiernos "soberanos y libres" de los estados de la república, no pueden sustraerse del todo nacional ni hacer como si fueran absolutamente independientes, pues las medidas que se tomen en el marco general de la nación repercuten en el marco preciso de cada entidad.

En otras palabras: el desarrollo regional tiene, también, una característica política. Así, se da una interrelación estrecha entre federación y estado, esencial para el desarrollo de ambos. La siguiente explicación parece adecuada a este planteamiento:

Debido a su naturaleza y a sus objetivos, el desarrollo regional es un fin en la medida en que trate de beneficiar a las diversas regiones; y al mismo tiempo es un medio en la medida en que constituya un instrumento de las políticas y la estrategia de desarrollo nacional. En ambos casos, las políticas y la planeación del desarrollo regional implican un manejo estratégico y la definición de opciones políticas; este proceso tiene muchas repercusiones sociales.¹⁷

Pero así como se imbrican federación y estado, también hay una relación indispensable entre estado y municipios y, aun, entre éstos y sus comunidades, de modo que el desarrollo regional es ubicado, a un tiempo, en tanto concepción global del desarrollo de un país o de una de sus partes, y en tanto práctica cotidiana de crecimiento, de avance y de logros en diferentes categorías de análisis y en diversas esferas de la realidad. Por ello, el desarrollo de una región significa que se ha hecho y se hace un esfuerzo continuo, a través de aldeas y comunidades en las actividades productivas, culturales y políticas que hagan posible caminar hacia adelante en el desarrollo. No basta

—lo digo en una de las hipótesis— con invocar la planeación regional del desarrollo desde arriba, desde el centro, sino, sobre todo, vincular en definitiva a la sociedad civil en los quehaceres que el desarrollo impone. Así, el desarrollo de una región dada, será el de sus municipios y comunidades, con sus gobiernos y sus gentes. A la vez, el desarrollo que aquí se alcance, coadyuvará al crecimiento de otras zonas y regiones.

Sociedad civil y sociedad política: unión imprescindible para el desarrollo regional. Por eso, como se ve, resulta difícil desmembrar el concepto de desarrollo regional del de planeación regional. Son ideas que se enlazan inextricablemente y que se manifiestan en la realidad de manera compleja y en múltiples interrelaciones.

Puede destacarse otro punto a partir de la hipótesis que anoté: la planeación regional busca transformar la sociedad a través de la inducción de ciertos cambios y de la intervención directa de los agentes que participan en el crecimiento de la región, para modificar patrones y actividades económicas sociales y culturales. En el fondo, para sintetizar, la planeación regional del desarrollo busca cambios estructurales cimentados en la imagen o modelo de sociedad a la que se aspira en el tiempo. Por eso, una región no puede deshacerse de su pertenencia a un todo más grande: la nación; necesita de ella para hacer posible el cambio y, al revés, el país podrá ir trastocando sus estructuras en la medida en que sus partes orgánicas —las regiones— tengan talento para modificar sus propios entornos. En el punto en que se encuentran muchas de las sociedades actuales, entre ellas la mexicana, no puede observarse su evolución desde un mirador exclusivamente sociológico que pondere exclusivamente el proceso social bajo la condición *ceteris paribus*, para delinear una sociedad futura más o menos ideal y soslayando, en contrapartida, las nuevas alternativas que ofrecen las herramientas de la planeación y la programación del desarrollo.

Esta consideración es indispensable tomarla en cuenta, sobre todo cuando se está frente a un país subdesarrollado, porque la aplicación de recursos no debe hacerse con criterios exclusivos de concentración

de inversiones, pues éso puede provocar la constitución de enclaves --como sucedió en Tabasco con las altas inversiones petroleras entre 1976 y 1982 que ayudaron a fomentar los enclaves en varias zonas del Estado--, sin derramar beneficios al resto de la región, sino, sobre una base de racionalidad, "...generar una nueva dinámica social, de sus propios recursos y beneficiarse realmente de las fuerzas extrarregionales. En esta forma, el desarrollo, iniciado desde afuera o no, se vuelve sostenido y adquiere su propio impulso; y la comunidad regional se estabiliza y desarrolla".¹⁸

Este ha sido el meollo de las tareas públicas en Tabasco; sin afirmar que se haya recuperado una dinámica propia, por la cual se armonicen las diversas actividades que se desarrollan en la entidad, sí se puede decir, en cambio, que los esfuerzos han sido localizados en este sentido. Petróleo y actividades primarias: pugna que puede disolverse con la suma de las voluntades sectorial y regional; recuperar la autosuficiencia de las pequeñas comunidades sin renunciar a la modernidad; comunicar al estado en su interior para integrarse al resto --del país; ampliar los servicios de salud, de educación y de agua potable a la mayor parte de la población, son intenciones que confieren una orientación bien definida: la transformación social. Para entender la exacta medida de esto, habría que recurrir a las ideas de diversos autores que son recogidas por Enrique González Pedrero, primero en dos libros: *La riqueza de la Pobreza* y *La Cuerda Floja* y, después, como consecuencia, en el Plan de Desarrollo de Tabasco. De la primera obra destacan dos ideas que dan cuenta de la preocupación que se traduce en ocupación actual:

Se trataría, esencialmente, de centrar el desarrollo en -- las pequeñas comunidades, dotándolas de todo el acervo -- científico y tecnológico capaz de hacerlas autosuficientes.¹⁹

Podría anotarse, asimismo, la preocupación del que sería gobernador - de un estado buen productor de petróleo por aprovechar este energético para su desarrollo:

La política petrolera de México tiene que estar encaminada al apoyo de las finalidades de un modelo coherente de desarrollo. El petróleo es el gozne del tránsito entre la sociedad que vivimos y la sociedad que queremos en el año 2000. Ninguna decisión relativa al petróleo puede depender del azar.²⁰

Las inquietudes vislumbran la acción. Como hombre público, como político, se han plasmado estas ideas en su ocupación política.

Como Gobernador de Tabasco ha promovido la planeación del desarrollo en tanto práctica cotidiana y sus ideas han quedado escritas en el -- Plan Estatal de Desarrollo, no como una extensión intelectual gratuita sino para, realmente, remover las estructuras regionales. De hecho, en el Plan, los objetivos del desarrollo no dejan lugar a dudas. Uno de ellos, propiciar el cambio estructural, reconoce la necesidad de modificar las pautas de distribución y uso del ingreso por la alteración de las formas de producción de la economía local. Acudo a la cita textual: "abrir perspectivas, a través de cambios en la estructura productiva, en el nivel de la oferta; lo que permitirá comenzar a orientar el crecimiento demográfico y disminuir la movilidad de la población rural hacia los centros urbanos, de modo que sea posible atender al hombre y a su trabajo en un marco de explotación de los recursos naturales y con una visión de mediano plazo".²¹

un método nuevo; los intentos anteriores de hechura federal —como los planes Chontalpa y Balancán-Tenosique— y de confección local pero todavía con mucha participación federal —como las tres versiones del Plan Estatal de Desarrollo del gobierno anterior—, han servido como un acervo importante que es recogido por el gobierno actual para generar un sistema de planeación que no riñe con el sistema nacional pero que, subsumido en él y compartiendo objetivos similares, se ha marcado su propio ritmo y sus propias estrategias. El aprendizaje nacional también es fundamental, porque ha asimilado los resultados de cuarenta años de intentos planificadores por ordenar el quehacer del país en un mismo continente de objetivos y estrategias.

Se han levantado, así, los cercos para conciliar un problema secular en México: lo sectorial *versus* lo regional. A lo largo de la tesis se van viendo los aspectos más relevantes que intentan demostrar tal aprendizaje. Sobre el petróleo, que poco o nada había podido hacer la entidad para intervenir en su crecimiento, hay logros que están dando resultados tenues pero que prefiguran nuevas alternativas para Tabasco y que también se abordará al final del documento. Sobre la imbricación sector-estado, hay capítulos que tratan del Convenio Único de Desarrollo, como instrumento específico que anualmente da cuenta de la descentralización y de, justamente, la confluencia de intereses sectoriales y regionales. Acerca del órgano planificador local hay partes del documento que describen tanto su trabajo primero con pocos efectos tangibles en la administración pública, y en las estrategias de desarrollo, como su quehacer posterior, en el marco de un sistema caracterizado por la coincidencia de los sectores federales y los estatales. Esto no se entendería, hay que reconocerlo, si el gobierno de la República no hubiese ofrecido alternativas. Y es que "La planificación regional del desarrollo representa uno de los instrumentos más importantes para lograr ese enfoque (el de unir lo sectorial y lo regional), pues ayuda a formular en coordinación los planes sectoriales y los programas y proyectos de las regiones."²⁵ Es decir, el desarrollo regional es el punto nodal donde se unen, por una parte, por así decirlo, el método nacional de planeación y, por otra, el método estatal de planeación. Ambos tienen instrumentos y órganos a

los que, de común acuerdo, acuden para dirimir dudas y entablar negociaciones, siempre alrededor del desarrollo regional. A aquél, sustancialmente, le interesa el desarrollo regional por los efectos que pudiera tener hacia otras regiones para beneficio del país; a éste, fundamentalmente, le importa el impacto hacia adentro de la política de desarrollo que se instrumente.

Podríamos, para aclarar, recordar la cita de Utría (ver nota 17) en el sentido de que el desarrollo regional es, a un tiempo, fin y medio, de modo que tanto las regiones cuanto la nación se benefician de las políticas y las estrategias de desarrollo regional.

Hay que subrayar, en esto, el respeto del gobierno federal por la concepción y la instrumentación local del desarrollo regional, y la lealtad del gobierno estatal por apearse a los criterios generales del desarrollo nacional.

Se pueden derivar algunas consideraciones al respecto. La participación activa y deliberada del gobierno estatal para ejecutar las provisiones de la planeación regional es esencial. El criterio administrativo comentado antes, en la definición de región, nos sirve de nuevo: no se trata " de crear nuevos órganos regionales separados para la aplicación del Plan (regional), es preferible aprovechar la organización regional existente (se refiere a la organización administrativa), reforzándola si fuera necesario. A esto se debe que, en la práctica, las regiones de planificación se ajusten en muchos países a los límites de las unidades administrativas ya existentes".²⁶ De aquí la relevancia de una estructura administrativa local bien cimentada para hacer frente al desafío de manejar y orientar el desarrollo regional y para administrar eficazmente los recursos que el gobierno federal aporta para tales efectos.

Sin embargo, los procesos que se han iniciado desde fines de 1982, __

aunque demandan regiones fuertes que puedan hacerse cargo de la des--centralización de funciones y del dinero que la federación tiene para transferir a los estados, las diferencias regionales no permiten avances homogéneos en este sentido; hay entidades incluso, que dependen casi totalmente de las decisiones centrales. Esto es lo que dificulta un desarrollo nacional más o menos equilibrado a partir del desarrollo de las regiones, sobre todo, porque acostumbrados a una inercia centralizadora, las entidades han perdido la dimensión real del federalismo aun ahora que --debemos aceptarlo-- el gobierno federal se ha empeñado en realizar un movimiento de descentralización del cual no sabemos, es lógico, sus alcances y el cual, empero, puede aprovecharse a efecto de obtener algunos puntos a favor de las regiones. Pero eso depende, ni más ni menos, que de los propios gobiernos locales, de su fuerza, su voluntad y su capacidad negociadora.

Sea como fuere, Pedrão distingue y con acierto, al menos tres aspectos institucionales "...que afectan de modo más evidente la ordenación de los elementos propios de la política económica regional..." y que ayudan a comprender los confines de un gobierno local para asumir cabalmente su responsabilidad ante la planeación del desarrollo dentro de su territorio: "a) posición y grado de autoridad de las medidas que componen la política económica de cada región y de las decisiones necesarias para ejecutarlas; b) coordinación de las decisiones de política económica regional en sus articulaciones con la política económica nacional en su conjunto y en su desglose sectorial; c) definición de los márgenes de autonomía de la política económica regional con respecto a la política económica nacional y a la sectorial".²⁷ La contundencia en la aplicación de los dichos aspectos depende, por supuesto, de la región de que se trate, y del gobierno respectivo. En Tabasco, esos tres aspectos son norma, cuyo impacto en la dinámica local depende del órgano encargado de la planeación en el estado: el Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco, y del proceso mismo de planeación en tanto que sistema estatal entendido, también, como vertiente regional del sistema nacional de planeación.

Para llevar a la práctica esos tres vértices existen: a) un Plan Estatal de Desarrollo que define la política económica que el gobierno estatal debe ejecutar durante su sexenio y una administración pública

sectorizada, cuyas dependencias funcionan como jefes de sector, incluyendo a las dependencias federales en el estado, a través del Comité de Planeación; b) existe el Convenio Unico de Desarrollo como herramienta de coordinación basada en las prioridades locales y diversos organismos al interior del Comité en los que participa la federación a través de sus representaciones; c) el desenvolvimiento mismo del sistema local de planeación sobre bases propias es un ejercicio de autonomía en la aplicación de la política económica del estado. (Este trabajo pretende explicar lo que precede de la manera más clara posible)

Las hipótesis anteriores nos llevan a explicar otra que es el eje sobre el cual gravita la justificación principal del presente estudio. La planeación por sistema es el resultado de mucho tiempo de trabajo que da cuenta de un proceso, iterativo, de ensayo y error, cuyo paso más reciente —no el último— es la instauración de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. La planeación sistematizada también es verdad en Tabasco; hay un Sistema Estatal de Planeación Democrática el cual se nutre de dos fuentes: la experiencia de origen federal, con incidencia o no en el estado, y la propia realidad tabasqueña que se convirtió, por añadidura, en el espacio propicio para la aplicación de las ideas del intelectual como político.

Es la hipótesis la siguiente: **La planeación nacional no puede ser entendida sin planeación regional. En un Sistema Nacional de Planeación Democrática las partes son fundamentales; cada sistema estatal —en tanto partes del sistema nacional— debe participar en el concierto global como un pequeño sistema que, al converger con los demás, ayudan a formar y consolidar el todo nacional. Los demás elementos —etapas y niveles de proceso de planeación global— funcionan con independencia relativa respecto de los sistemas estatales, pero sus alcances son más profundos en la misma medida en que convergen con los sistemas locales. Tabasco, en este sentido, se ha sumado al SNPD con una planeación propia de modo que el desarrollo de Tabasco es el desarrollo del país.**

Habrá que ir, paso a paso, despejando varios puntos. El primero se refiere a la intervención del gobierno en la planeación. No solamente

y social y el cambio institucional.²⁹

El Sistema de Planeación es la resultante de ese esfuerzo deliberado y constante. Se trata de un cuerpo muy acabado de conceptos y de prácticas de gobierno ordenado. A nivel estatal, también se ha ido definiendo el sistema de planeación sobre la base del sistema nacional: hay similitud en los conceptos con diferencias en la práctica. Así se ha asumido la responsabilidad de conducir el desarrollo.

Sin acudir a fondo a la teoría de sistemas —porque eso nos tomaría la extensión de toda una tesis que sería ciertamente muy interesante— las definiciones más aceptadas circulan alrededor de:

- 1) sistema= un conjunto de elementos interconectados
- 2) sistema= un conjunto de objetos junto con las relaciones existentes entre los objetos y entre los atributos
- 3) sistema= un todo compuesto de muchas partes —un conjunto de ATRIBUTOS",³⁰

Respecto de ellas hay diversas precisiones como la siguiente: un sistema es "un conjunto de diversos elementos, mismos que se encuentran interrelacionados", en el que las relaciones son el meollo del sistema.³¹ O esta más: "cualquier sistema ordinario puede describirse, por una parte, como una estructura, un conjunto de unidades o componentes que, para los propósitos de que se trata, tienen propiedades estables, la cual naturalmente, puede ser relacional; y por otra parte, como acontecimientos o procesos en el curso de los cuales 'sucede algo' que cambia algunas propiedades y algunas relaciones entre ellos".³²

No se trata de hacer una disertación exhaustiva sobre el análisis sistémico, sino de simplemente situar el nuevo enfoque de la planeación como práctica generalizada en la administración pública de México. Las definiciones son válidas para ambos sistemas, el nacional y el estatal. Cada uno tiene sus componentes interconectados, con características particulares, pero los dos tienen elementos de enlace esenciales. Sería difícil pensar en un sistema estatal sin sistema nacional y al revés, si bien pueden distinguirse ciertas prácticas que pueden obligar a creer que cualquiera podría existir sin el otro.

Para ser estrictos, sin embargo, ciertamente no todos los estados de la república tienen un sistema de planeación local y las relaciones SNPD-gobierno estatal se llevan a cabo de todos modos, aunque no sin ineficiencias y sin problemas. De sistema a sistema, las relaciones tienen un mismo marco, además de conceptual, pragmático y legal que garantiza la fluidez necesaria en los intercambios y la flexibilidad suficiente para los cambios. Los capítulos sustantivos de este documento explican, con más detalle, las partes de cada sistema, los eslabones que los enlazan y el proceso por el cual se llegó a la actual organización de la planeación.

Que el sistema funcione es responsabilidad de alguien. Ya vimos, brevemente, que la intervención del gobierno en la planeación del desarrollo es una condición pero, al interior de éste, ¿quién se hace cargo de la planeación? En el gobierno de la República esta pregunta se resolvió, a lo largo de muchos años, siempre a medias, por dos causas elementales: si se determinaba el organismo encargado de la planeación por mandato presidencial, el resto del aparato burocrático se encargaba de evitar que sus funciones fueran desempeñadas con acierto; esto era así porque no intervenían en el proceso todos los organismos. Si las dependencias dejaban actuar al organismo encargado, éste tenía problemas de organización funcional y de coordinación interinstitucional con dependencias concurrentes que limitaban, en consecuencia, sus alcances. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, junto a un proceso de reforma administrativa, vino a sentar las bases actuales de conducción de la planeación. Repito aquí que fue capital el cúmulo de antecedentes al respecto; sencillamente había que aprender de la historia y sintetizar sus enseñanzas. Sobre ello, veremos aspectos sustantivos en capítulos posteriores.

En el estado de Tabasco, la salida más oportuna vino de la federación, pero su ajuste a las condiciones locales fue un proceso de varios años. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado —existe uno en cada entidad de la República—, primero dependió del gobierno central, a través de la Secretaría de la Presidencia y de la SPP y, después, pasó a formar parte de la administración descentralizada del gobierno estatal. Su estructura colegiada admite a todas las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno,

y su organización, como también lo veremos, ha posibilitado que el -- proceso de planeación se lleva a cabo con eficacia.

Estos dos organismos --el COPLADE y la SPP--, que por virtud de sus -- respectivos sistemas están en contacto permanente, han resuelto, por ahora, el debate sobre la agencia idónea para la planeación.³³

Acerca de lo democrático de la planeación no quisiera ser extensivo -- porque, por lo demás, no he considerado su análisis a fondo en este -- trabajo. Me parece que hacerlo exigiría una investigación de muy largo alcance. Que basta decir que el adjetivo de democrático le viene del mecanismo "Foros de consulta popular", el cual ha constituido la modalidad orgánica para captar las demandas de la sociedad civil. Ya no se trata del recurso político de campaña para abrir cauces de comunicación con el futuro probable gobernante y de crear ciertas expectativas a la población, sino de dejar funcionando un engrane de legitimidad para la planeación, pues los dichos foros se organizan para recoger planteamientos concretos sobre asuntos de carácter sectorial y regional que sirvan a la planeación y la programación de recursos. -- Algunos autores han señalado la importancia de la participación popular en la planeación y es cierto: sí los efectos de ésta buscan mejorar los niveles de bienestar popular lo menos que puede hacerse es -- acudir a aquélla para saber por qué caminos debe andar el esfuerzo gubernamental. La validez de este mecanismo, no obstante, puede discutirse ampliamente. Por eso no he insistido, a lo largo de la tesis, en él; me he limitado a describirlo.

Asimismo, me parece que queda latente una explicación, aunque sea lacónica, sobre los términos planificación, planeación y programación, con los cuales no me entrometo en el cuerpo de la tesis debido, sencillamente, a que no es el objeto de ésta. La mayor parte de los autores tampoco entran a discutir este asunto semántico. Tácitamente, sin embargo, aclaran que los términos son indistintos, son sinónimos. Para las explicaciones generales con tonos muy teórico--conceptuales, -- los tres términos son válidos; para los escritos técnicos tales como manuales, memorias y los mismos productos de la práctica de la planeación, se hacen distinguos entre planeación (o planificación, término -- poco usual en México) y programación. Aquélla es toda la actividad --

que va desde la formulación de un plan (con todas sus características) hasta los métodos de evaluación y de control que retroalimentan el proceso planeador, pasando por lo que se ha dado en llamar instrumentación, que no es otra cosa que la programación de acciones y proyectos, es decir, la tarea de precisar qué se va hacer, dónde se va a hacer y cuánto costará hacerlo. Para decirlo de otra manera: la programación es parte fundamental del proceso continuo de la planeación.

Por otro lado, Bettelheim es uno de los autores que separa planificación de planeación. Para él se planifica en aquellos países de economía socialista con sistemas guiados por el Estado. Se trata de naciones cuyos gobiernos han mantenido relaciones centralizadoras respecto a las decisiones que atañen a la economía y a la sociedad en su conjunto. Reconoce, no obstante, que en algunos países de Europa del este la planificación ha seguido un proceso descentralizador, pero no por ello deja de ser un sistema dirigido por el Estado.

La planeación se da, en cambio, en países capitalistas o, como ahora se dice, en economías mixtas, en los cuales no puede obligarse a los particulares a actuar de determinada forma en la economía, aunque sí se les puede inducir.

Estas son, en resumen, las anotaciones que pueden hacerse sobre esos tres términos.

Para dar término a estas notas introductorias me restan anotaciones concisas. Me permití dividir en tres grandes partes los capítulos sustantivos. En la primera, abordo los antecedentes de la planeación en México y en Tabasco y cómo en esa trayectoria se van perfilando los rasgos de la nueva concepción en la planeación del desarrollo, el fracaso de esquemas de planeación que no toman en cuenta las particularidades regionales y la trayectoria del instrumento

jurídico, administrativo y financiero más importante con que han _
contado federación y estado para promover la descentralización y el
desarrollo regional: Convenio Unico de Coordinación; en la segunda,
toco la planeación en Tabasco que se ha venido desarrollando como _
práctica cotidiana de gobierno, encuadrada en el quehacer nacional;
y, en la última parte, explico la estrategia central del desarrollo_
regional en Tabasco así como la manera en que el gobierno local, den
tro de su sistema de planeación, ha podido introducir a éste la par
ticipación de Petróleos Mexicanos en el desarrollo de las zonas pe
troleras de Tabasco, y ha logrado intervenir plenamente en la admi
nistración del Plan Chontalpa que, en la primera parte, es descrito
como ejemplo de previsión de recursos y acciones de poco éxito, en_
materia agropecuaria.

En suma: el trabajo que a continuación expongo tiene como objetivo_
plantear que la planeación del desarrollo regional en Tabasco ha permitido la -
convergencia de intereses y de recursos federales y estatales en un _
marco de homogeneidad de conceptos y de prácticas, por la asunción_
de las responsabilidades que le corresponden al gobierno del estado
frente a su población y como parte de una generalidad: la federa---
ción; y que la planeación así adoptada es el fruto de una experien
cia propia que ha llevado a la construcción de un proceso de planea
ción propio que se adecúa a la realidad económica, social y política
de Tabasco y del país.

NOTAS

1. Waterson, A.: **Planificación del Desarrollo**; PP. 30 y 31
2. Ortega Blake, A.: **Diccionario de Planeación y Planificación**; PP. 314 a 316
3. Waterston, A.: *op. cit.*; P. 31
4. Ortega Blake, A.: *op. cit.*; P. 315
5. Bassols Batalla, A.: **Geografía Económica de México**, P. 347
6. *Ibid*; P. 348
7. *Ibid*; P. 421
8. Ver: *Ibid*; P. 350
9. *Ibid*; P. 353
10. *Ibid*; Pl 423
11. Bassols Batalla, A.: **México formación de regiones Económicas**; P. 23
12. Ver: *Ibid*; PP. 336 a 341
13. Poder Ejecutivo Federal: **Programa de Desarrollo de la Región Sureste**; P. 8
14. *Ibid*; P. 8
15. Allub, L. Y Michel, M.A.: **Industria petrolera y cambio regional - en México. El caso de Tabasco**. P. 7
16. Bassols Batalla, A.: **México formación...**; PP. 460 y 467
17. Utria, R. "Algunos aspectos del desarrollo regional en América Latina", en Kuklinski, A.: **Aspectos sociales de la política y la planeación regional**; P. 213
18. *Ibid*; P. 213
19. González Pedrero, E.: **La Riqueza de la Pobreza**; P. 113
20. González Pedrero, E.: *Ibid*; p. 129
21. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Plan Estatal de Desarrollo**; PP. 42 y 43
22. Ilpes: "Conceptos Básicos, métodos y técnicas"; en: **Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo**; P. 26
23. M. Carril, M.: "Apéndice, Resumen de los debates"; en: varios autores: **Bases para la Planeación económica y social de México**; P. 246
24. Cfr: Toynbee, J.A.: "La naturaleza de los crecimientos de las civilizaciones"; en: Eva y Amitai Etzioni: **Los Cambios Sociales, Fuentes, Tipos y Consecuencias**; PP. 34 a 44
25. Ilpes: *op. cit.*; P. 30
26. Ilpes: *op. cit.*; P. 36
27. Pedrão, F.: "Política Económica Regional"; en: Ilpes: **Ensayos sobre Planificación**; P. 438

28. Griffin y Enos.: *La Planificación en el Desarrollo*; P. 37
29. Waterston, A.: *op. cit.*; P. 30
30. Young, O.R.: *Sistemas de Ciencia Política*; P. 37
31. Arias Galicia, F.: *Administración de Recursos Humanos*; PP 13 y 14
32. Parsons, T.: "Una teoría funcional del cambio"; en Eva y Amitai - Etzioni: *op. cit.*; P. 84
33. Ver: Carril, Navarrete y Gaytán: "Resumen y resultados del seminario"; en: varios autores: *Bases para la Planeación Económica y Social de México*.

PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES

CAPITULO 1. LA PLANEACION DE ALCANCE NACIONAL

Los Primeros Planes

La planeación en México encuentra sus primeros antecedentes en el transcurso del siglo XIX, durante el que se dictaron medidas para controlar las cuentas públicas (1810); se publicó el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado (1821); se expidió el Reglamento sobre el presupuesto de los Ministerios (1851); se declararon las ramas que conforman la Hacienda Pública (1853); se creó la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria y Comercio (1857); se delimitaron las atribuciones de las seis Secretarías de Estado (1861); y, se instauró la Dirección General de Estadísticas dentro de la Secretaría de Fomento (1884),¹ entre las más importantes.

En este siglo, el periodo revolucionario engendró una serie de programas y planes que tenían que ver, sobre todo, con cambios en las estructuras políticas y sociales, más que con estrategias de política económica y de planeación del desarrollo. Es evidente que de lo que se trataba era de trocar el régimen porfirista por uno democrático y pluralista. Por eso, las propuestas enarboladas no eran argumentos técnicos sino demandas populares sentidas e interpretadas por los líderes: Ricardo Flores Magón firma, en 1906, el Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación, en su exilio de San Luis Missouri; el Plan de San Luis (Potosí), redactado por Francisco I. Madero en San Antonio Texas, fue proclamado en octubre de 1910; en marzo de 1911, los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, firman en la Sierra de Guerrero el Plan Político Social; con el lema de "Libertad, Justicia y Ley" Emiliano Zapata y otros jefes oficiales firman, en no---

viembre de 1911, el Plan de Ayala; el Plan Orozquista es firmado, en marzo de 1912, por Pascual Orozco y otros militares distinguidos en batalla; don Venustiano Carranza redacta y firma el Plan de Guadalupe, el 26 de marzo de 1913. Durante el Gobierno Carrancista se tomaron diver--sas medida como la Constitución de la Comisión Técnica del Petróleo y de la Secretaría de Industria y Comercio, así como la expedición de la Ley (enero de 1915) "...que declara nula todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos"; en 1917 se decreta la Constitución que otorga al Estado atribuciones y obligaciones económicas y sociales, se elabora una primera - Ley de Secretarías de Estado y una segunda que crea el - Departamento de Contraloría; en 1926 se crean, al inte--rior de las dependencias públicas, las Comisiones Espe--ciales de Eficiencia; en 1928 se publica la Ley del Consejo Económico Nacional.²

Lo que precede es un recuento cuyo propósito es tan sólo recrear sucintamente las bases sobre las que, una vez - en calma el país, se empezaron a dar pasos más sólidos - en materia de planeación y con las que se evidenciaban - las carencias y las necesidades de una nación que, atra--sada, pretendía recuperar el tiempo utilizado en el inte--rregno revolucionario. Si se mira desde otro pabellón, - lo que había sucedido era un conjunto de experiencias dirigidas a cambiar el escenario político-social por uno - más justo y democrático. En serio, no se podía reparar - en el cómo, mientras la turbulencia no permitiera asegu--rar la paz. Aquel tiempo histórico era para establecer - prioridades sociales. pero sin detenerse demasiado en el proyecto que la Constitución resguardaba. Los avances y los tumbos de la economía vendrían después y lé prepara--rían a la planeación y, sobre todo, a la programación, - un terreno mucho más fértil.

La planeación para el desarrollo

El régimen Callista supuso realizadas las aspiraciones - constitucionales y actuó consecuentemente: promulga la - Ley de Planeación en 1930, que planteaba "...la necesi-- dad de inventariar ampliamente los recursos naturales -- del país, y reorganizar la actividad económica y social..."³ y expide el Plan Sexenal 1934-1940 que actualizaba, por decirlo así, los postulados constitucionales con una "...clara plataforma de orientación de los procesos de - desarrollo"⁴ —en un marco de gran visión que retomaba demandas sociales de cambio estructural—, pero con linea mientos genéricos con pocas posibilidades políticas que, fundamentalmente, habían sido desempeñados "...sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, que sufría - una escasez muy seria de técnicos y especialistas en todos los niveles (y que fue preparado por una administra-- ción saliente) en un país cuyo sistema político establece la transmisión pacífica del poder dentro del partido - gobernante..., pero no contiene disposiciones que permitan la continuidad de las políticas económicas, salvo en el sentido general del cumplimiento del espíritu de la - Constitución".⁵

Para Lázaro Cárdenas no era requisito *sine qua non* cumplir con el Plan que le habían preparado para su mandato, sobre todo después de su ruptura con Calles. Su régimen se orientó, principalmente, a consolidar la tan ajetreada reforma agraria (materia que, de cualquier manera, el plan señalaba como objetivo primordial) y a llevar a - buen término la expropiación y nacionalización de la industria petrolera.

Manuel Avila Camacho soslaya, como lo hizo Cárdenas en - su momento, el Plan Sexenal que le heredaba éste. Las - razones son las mismas, pero no las circunstancias. És tas le estaban abriendo a México la posibilidad de la in dustrialización por la coyuntura de la Segunda Gran Guerra, que obligaba a producir los bienes que ya no se podían obtener en el mercado externo. Además, Cárdenas --

había podido resolver, en gran cuantía, el problema agrario, sin llegar problemas agrarios, y había dirimido todo lo relacionado con la nacionalización petrolera.

Así, mientras se avanzaba en la conceptualización de la planeación, sin considerar los problemas inmediatos a que la realidad obliga a enfrentarse caminaba, justamente, hacia la consideración de las circunstancias a través de la programación de recursos con criterios de eficiencia y fijando metas precisas. Esta fue la tarea de la Comisión de Inversiones de 1954, rescatada durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines y apoyada en el Programa de Inversiones Públicas 1954-1958.

La Comisión no parecía ambiciosa. Simplemente era un organismo "... bien adaptado a la realidad política mexicana (que se constituyó) intermediario entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de los recursos financieros, y todos los destinatarios finales de los fondos, ya fuesen Secretarías de Estado, organismos autónomos o empresas (y que) constituía un guardián del interés público sólo en el sentido de que disfrutaba del poder de veto sobre todos los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales, al tener capacidad de negarles acceso a los fondos federales, de los que en realidad todos ellos dependen en gran medida".⁶ La Comisión actuaba bajo el imperativo de lograr una mejor coordinación entre las inversiones públicas, de modo que se jerarquizaran según fueran unas que atendieran necesidades sociales impostergables, o se dirigieran a elevar la productividad en el corto plazo.

El Programa, por su parte, significaba un avance en cuanto a la fijación de metas precisas de crecimiento, mediante la utilización —por primera vez— de las Cuentas Nacionales, y a la definición de los marcos generales en que debían darse esas metas.⁷ El avance por esta ruta se centró menos en un proceso integral de planeación que en la programación de los recursos; pero se trataba sin duda de un paso más que habría de permitir, años después, una concepción global e integral del proceso de planeación-programación.

Hacia 1958 los resultados exitosos que había obtenido la Comisión de Inversiones llevaron a considerar la creación de la Secretaría de la Presidencia, que había de sustituir a la Comisión y de cuyas funciones se haría cargo, para lo cual se expidió una ley en la que se le conferían esas facultades a la nueva Secretaría, además de otras con las cuales serviría, también, de enlace entre las demás dependencias y la Presidencia en asuntos políticos y económicos.

La Secretaría de la Presidencia había sido concebida, originalmente, con atribuciones más amplias. La denominación recomendada era "Secretaría de la Presidencia" y, su encargo, el de planear y controlar las actividades de la administración federal en materia de inversiones y de todo el gasto público. La idea original no prosperó "...porque implicaba la abdicación por parte de la Secretaría de Hacienda en una de sus funciones primordiales —la de elaborar los presupuestos federales—..."^B

Además la Comisión ocupó, dentro de la Secretaría el rango de Dirección de Inversiones Públicas, junto otras direcciones: de Planeación, de Vigilancia, de Inversiones y Subsidios, de Legislación y de Asuntos Administrativos. Así, es cierto que si bien los intentos de planeación no tenían aún terreno en el cual desarrollarse, la creación de la nueva Secretaría, en cambio, manifestaba la necesidad de organizar y programar el gasto público con una visión de más alcance. Sin embargo, hubo de conformarse con compartir las funciones de planeación, presupuesto y control de las acciones de la administración pública federal, con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.

También se dictaron medidas —en términos de inversiones, créditos e importaciones— para asegurar que, en adelante, ninguna dependencia actuara fuera de las indicaciones de la Presidencia, como de cualquier manera ocurrió con la Comisión de Inversiones.⁹

Sin embargo, aunque se tomaron esas providencias, la Dirección de Planeación creada al interior de la Secretaría de la Presidencia, no tuvo autoridad suficiente para llevar a cabo las tareas de planeación del gobierno federal. Fueron las dependencias, más bien, las que asumieron la iniciativa de la confección de sus programas de inversión. Ni siquiera se le concedieron posibilidades a la nueva Secretaría de ocuparse de la política económica de largo plazo.

De hecho, costó más de dos años poner en movimiento la Dirección de Planeación, y en una fecha ya tan avanzada como la de mediados de 1962, se constituía un organismo débil, más débil que la vieja Comisión de Inversiones o su sucesora en la Secretaría de la Presidencia: la Dirección de Inversiones Públicas.¹⁰

En marzo de 1962 —quizá como un intento por hacer sentir la presencia normativa de la Secretaría de la Presidencia aunque fuera de modo colegiado—, se creó la Comisión Intersectorial para la formulación de programas económicos y sociales a corto y largo plazo, la cual agrupó a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. El primer producto de la Comisión, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que se concibió para que las dependencias tuvieran acceso a los créditos canalizados a través de la denominada Alianza para la Producción y que establecía el marco para la inversión pública y estimular al sector privado, ni siquiera tuvo el aval del Presi---

dente, de modo que se redujo a un documento de trabajo _ de la propia Comisión. El baúl de legajos de planeación seguía acumulando herencias.

Hacia 1965, al interior del gobierno diazordacista, se _ le encomienda a la Comisión Intersectorial un nuevo trabajo: elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social_ 1966-1970, cuyos objetivos eran similares a los que esta bleció el Plan anterior.

Cabe aclarar que en 1965 —mientras aquella Comisión e- laboraba el nuevo Plan—, a efecto de estudiar las refor mas administrativas que habría de necesitar el sector pú blico para cumplir con el Plan de Desarrollo 1966-1970, se instituyó la Comisión de Administración Pública la _ que, en consecuencia, determinó que la administración pú blica deberfa ser el conducto para alcanzar los objeti- vos del Plan.

En 1963 y en 1965 fueron presentados Proyectos de Ley_ de Planeación Económica y Social en los cuales se plan teaban, fundamentalmente, el organismo —de tipo cole- giado— que debía hacerse cargo del proceso de planea- ción; la estructura administrativa apropiada; y la du- ración del Plan correspondiente. Los proyectos nunca fueron sancionados por el Ejecutivo.

Es importante señalar esto porque, tanto la Comisión _ de Administración Pública como los proyectos de Ley a- notados, planteaban aspectos que no habían sido resuel tos todavía y que, más tarde, a partir de 1976, ha---- brían de empezarse a resolver cabalmente.

En particular, las dudas que sobresaltaban a los inte- resados pueden ubicarse en: qué tipo de órgano debía _ hacerse cargo de la planeación (en virtud de las limi- taciones mostradas por la Secretaría de la Presiden- cia); y, como habría de asegurarsê que todo el sector_

público participara en el proceso, sobre la base de los mismos objetivos y similares estrategias.

El segundo punto, hay que reconocerlo, empezó a resolverse —y sólo a modo de comienzo— desde 1971, como efecto de las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública, por la creación de unidades de programación al interior de las secretarías, los departamentos de Estado y las principales empresas paraestatales. La Secretaría de la Presidencia, para lo conducente, había de dictar la normatividad necesaria y los lineamientos de coordinación. Así, se estaban creando los comis ion es ad ministr ati vos para la planeación y la programación sin menoscabo de los avances en planes sectoriales y en técnicas de programación, sin tocar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y creando comi sio nes sectoriales de programación.

El primer punto —el órgano central de planeación— se intentó superar en 1975, cuando se acordó la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, que pretendió normar a los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (establecidas desde 1971 en algunas entidades federativas y creadas en el resto de los estados, a partir de 1975) los que, a su vez, constituyeran órga nos de planeación regional, pero descentralizados del Gobierno Federal y presididos por el gobernador correspondiente. En 1976, la Comisión de Desarrollo amplió sus funciones, pues se convirtió en la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

A fines de 1975, la Secretaría de la Presidencia elaboró un proyecto de Iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social cuyo objetivo era "establecer las bases generales de la planeación económica y social de todas las entidades del sector público federal, así como coordinar sus acciones con las de los gobiernos es

tatales y las de los sociales y privados".¹¹ Esta iniciativa, además, sugería que un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social fuese el organismo regulador del desarrollo.

El Partido Revolucionario Institucional preparó en 1975 el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 para el régimen que venía y, de alguna manera, "...coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación, al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares."¹²

Vistas las cosas a gran escala, la planeación del desarrollo era un asunto sin definición o, para decirlo con suavidad, mal definido. No había claridad en los objetivos ni en las tácticas; no existía órgano con autoridad que pudiera asumir plenamente las funciones de coordinación y de normatividad para homogeneizar esfuerzos; no se tenía una administración pública estructurada para la programación ni preparada, en general, para planear y programar con visión de mediano y largo plazos sus propias tareas. Había, sí, intentos, avances y experiencias acumuladas; pero no había confianza, homogeneidad de criterios ni marco jurídico adecuado.

A partir de 1976, puede afirmarse, se inicia una etapa importante que empieza a atar algunos cabos, a deslindar ámbitos, a aclarar responsabilidades y a dirigir esfuerzos sectoriales previa definición de objetivos y de estrategias.

La Secretaría de Programación y Presupuesto y la Planeación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto nace, en diciembre de 1976, como producto de un riquísimo acervo

que tenía acumulados esfuerzos y experiencias de 30 años de planeación. Si bien todavía no era tiempo de afirmar que se había alcanzado la sistematización de la planeación, sí lo era para ver como la Secretaría de la Presidencia encontraba, después de 18 años de infructuosa existencia —en términos de órgano central de planeación, para lo cual originalmente se le había instituido—, su legítima sucedánea.

La nueva Secretaría vino a resolver la vieja discusión en la que se argüían las conveniencias y desventajas de crear un cuerpo colegiado o una secretaria, que se encargara de la planeación y de la programación, de las funciones que ese organismo debiera tener, así como de las funciones del resto de las dependencias en el marco seleccionado de planeación.¹³

La experiencia de cinco décadas manifiesta el carácter disperso y desintegrado de las acciones en materia de planeación del desarrollo. De cualquier modo, es indudable que se trata de una herencia que ayudó a replantear lo hecho y, a partir de ello, edificar la nueva estructura administrativa, mediante un gran proceso de reformas. Era la demostración de que se había aprendido: había que estar preparados para las nuevas tareas, que ya se asumían plenamente, pero con evidentes reservas y temores que, a su vez, eran producto de los resultados alcanzados hasta entonces con la planeación y de la necesidad impostergable de —como ya se afirmó— asumirla cabalmente.

En uno de sus discursos de campaña, José López Portillo afirmaba:

Todo nos está demostrando la necesidad inaplazable de que concibamos un sistema integrado

de planeación, apoyado en una reforma administrativa (...) en la que haya una sola cabeza que pueda atar los términos sueltos que actualmente operan y se contradicen, duplican, compiten; de donde resulta que es indispensable en la planeación una rigurosa reforma administrativa que ya pensaremos si merece y requiere una reforma legal o simplemente un acomodo de estructuras administrativas; depende de muchas circunstancias.

El que pronto sería Presidente de la República manifestaba sus temores y sus dudas: el horno no está para boyos, pero no sabemos lo que vamos a hornear en su lugar. Para el ejercicio de su período gubernamental, en su Primer Informe, cuando ya estaba en marcha la reforma administrativa, la planeación ya formaba parte de aquélla y no al revés, como podía haberse pensado.

La reforma administrativa entraña un mecanismo de planeación integral participativa que contempla el quehacer público desde la generación de información hasta la evaluación y ajuste permanente de las tareas individuales y colectivas.¹⁵

Era evidente que no había un concepto claro de lo que tenía que hacerse. Entre 1976 y 1980 —y aún de 1980 a 1992— la nueva Secretaría careció de herramientas contundentes para consolidar, de una vez por todas, un proceso de planeación sistemática que abarcara desde la elaboración del Plan hasta el control y la evaluación de las acciones desprendidas de él, pasando por la programación-presupuestación anual de los recursos públicos. La ausencia de un concepto claro —en cuanto a lo que habría de realizarse— y aglutinador —en cuanto a analizar las experiencias— llevaron a reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 que, junto con otras disposiciones jurídicas posteriores, concebían un

proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación, en el cual la planeación era una etapa diferente al resto de las actividades, constreñido a la mera formulación de planes.

Es decir, no se hacía un planteamiento jurídico *ad.hoc* que permitiera enlazar cada etapa del proceso planeación-programación-presupuestación. Esto, en el papel. De *facto*, sólo se reflejaban esas inconsistencias. La Ley Orgánica referida, le señalaba a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el artículo 32, diversas atribuciones que no auxiliaban en la conformidad de un proceso sistemático. La fracción I le confería el atributo de:

Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República. ¹⁶

Mientras que las fracciones IV, V y VI, fundamentalmente, le otorgaban posibilidades que, de ningún modo, vinculan las etapas de programación y presupuestación con la de planeación:

IV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;

- V. Formular el programa del gasto federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración paraestatal.¹⁷

Si bien en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal se mencionaba, en el artículo 4o., que "La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto"¹⁸ no había, en el cuerpo de la Ley, nada que la garantizara ni, mucho menos, algo que previera la congruencia entre las estrategias del desarrollo y las acciones a ejecutar. Además, en virtud de que algunos planes sectoriales se elaboraron en el transcurso de cuatro años —de 1977 a 1980—, y de que sólo hasta 1980 apareciera el Plan Global, se impedía que el texto de las Leyes tuviera su contrapartida en la realidad.

Sin embargo, hay que destacar que la LOAPF logró organizar las funciones de las Secretarías y departamentos de Estado, bajo criterios de sectorización programática, para agrupar actividades afines en una sola entidad; permitió aglutinar sectorialmente los organismos y las empresas del sector público aunque esta agrupación no fuera para fines de planeación y programación; y, sentó las bases para organizar las actividades del sector público por programas, aunque esto sirviera sólo para aquella parte del sector controlada presupuestalmente.

Por eso, no se pudo crear un proceso permanente que permitiese sistematizar las acciones en materia de planeación sino, de cierta forma, hasta 1980, en que se da a conocer el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en cuya presentación Miguel de la Madrid, entonces Secretario de Programación y Presupuesto, afirmaba:

El Plan es (...) un corte en la situación de avance del Sistema de Planeación. Ello es así, porque contiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico y la integración de los aspectos sectoriales y espaciales. Asimismo, muestra el avance logrado en la formulación de planes sectoriales que ya ha estado influyendo en la definición y ejecución de la política de desarrollo.¹⁹

Ciertamente, ya se habían publicado los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Industrial, de Desarrollo Pesquero, de Empleo, de Turismo, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología; asimismo, había avances en dos sectores como el Educativo, el de Comunicaciones y Transportes y el de Comercio. Además, la reforma administrativa había hecho feraz el terreno, mediante la adaptación de "...las instituciones públicas a las necesidades de planeación estructurada a partir de tres ámbitos: global, sectorial e institucional y para lo cual se fortaleció la creación y la acción coordinada de las unidades administrativas de programación, presupuestación, evaluación, control e información en las dependencias y las más importantes entidades que conforman la Administración Pública Federal; (se normalizaron funciones y se crearon) en aquellos ámbitos, mecanismos de coordinación

tales como los gabinetes especializados, o sea, el económico, el agropecuario y el de comercio exterior; las coordinaciones de sector, las comisiones internas de administración y programación y los mecanismos para el control de la gestión interna".²⁰

Entre otros esfuerzos, éstos crearon el ambiente propicio, aunque no definitivo, para que con mayor firmeza se hablara de un sistema de planeación y de una Secretaría de Programación y Presupuesto realmente globalizadora y coordinadora con elementos que le permitían tener una visión integral del país, así como reorganizar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de los objetivos nacionales.

Dicho de otra manera: los ejercicios dispersos y desvinculados entre sí y con una política de desarrollo general que se habían estado realizando —adecuación jurídico administrativa y planes sectoriales y especiales— encontraron, en el Plan Global, su justificación y su utilidad. Había que retomar lo hecho hasta ese momento; no se podía borrar, de un plumazo, los esfuerzos realizados; se reconocía la falta de sistema pero, también, se acreditaban los avances; y, sobre todo, en el lenguaje oficial, había aparecido un nuevo concepto que había estado parapetado en los primeros cuatro años de Gobierno: el Sistema Nacional de Planeación.

Es cierto, si bien en un principio se hablaba de adecuar la administración pública para llevar a cabo la planeación, sin una idea clara de lo que debía hacerse; se comenzaba un sexenio en medio de una crisis político-económica, cuyos primeros saldos urgían al nuevo gobierno a la apertura política y a la previsión de los recursos, mediante adecuaciones jurídicas; y se tenía un acervo muy amplio de experiencias en planeación del desarrollo, no se contaba, en cambio, con lo más importante: una sola metodología que coordinara y globalizara experiencias, leyes, reformas, carencias. Sin embargo, como a veces sucede, lo

imperativo, lo urgente: la circunstancia, obligó a soslayar y a posponer el elemento vertebral, el que imprime racionalidad a partir de una metodología. Lo que había estado sucediendo alrededor de la planeación fue, a pesar de las incongruencias y paradójicamente, lo que alimentó al nuevo Plan, ahora Global, y sin eliminar lo realizado, lo aprovecha, lo une y lo sistematiza. Esto es verdad porque en el Plan Global de Desarrollo se aceptaba que la idea original del sistema de planeación era partir de un plan global y, por medio de un proceso deductivo, configurar los planes sectoriales; sin embargo, los hechos determinaron que se invirtiera este propósito: por una parte, la dependencia responsable de coordinar el Sistema Nacional de Planeación se encontraba en período de formación; por otra, el carácter propio y limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración, que fue acelerada por la presión de los sectores para conceptualizar la política económica en sus respectivos campos.

"A falta de un planteamiento integral, los planes específicos se llevaron a cabo, en su inicio, con metodologías, supuestos macroeconómicos y objetivos diferentes. Además, tanto los cambios en la situación territorial como las características de la recuperación interna, que avanzó con una celeridad muy superior a la esperada, modificaron los ritmos y plazos de las estrategias contempladas en algunos de los planes sectoriales existentes.

"Por ello, el Sistema Nacional de Planeación en proceso, contribuye a la actualización de los planes sectoriales y estatales con el fin de fortalecer su integración y congruencia, a la luz de las nuevas e imprevistas circunstancias. Así, el Plan Global se enriquece con la experiencia particular de los planes sectoriales y éstos, a su vez, se orientan por el Plan".²¹

El Plan Global, vino a constituirse en el documento que contenía la visión integradora que requería la planeación y con la que los planes elaborados hasta entonces adqui-

rieron coherencia. No obstante, el vínculo entre programación y política económica, sumado al hecho de que las acciones y las estrategias previstas por el Plan no eran de carácter obligatorio para las dependencias del sector público, seguían siendo problemas que la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sus atribuciones, con su gran experiencia y con un tiempo perentorio enfrente, no podía resolver.

En suma: mientras que el terreno preparado a partir de 1976 sólo llegaba a plantear la existencia de un organismo encargado de la planeación nacional y a reformar ciertas leyes sin una concepción global de la planeación, desde 1980, con la aparición del Plan Global de Desarrollo, se lograron definir conceptos en torno de tres criterios que, después, serían el sustento del nuevo gobierno:

- 1) La planeación es primero global y luego sectorial, es decir deductiva;
- 2) los planes deben ser obligatorios para el sector público; y,
- 3) la planeación es un sistema que va desde la formulación hasta la evaluación, pasando por la ejecución y el control, y que requiere la participación de la ciudadanía.

El último componente, la participación popular, no había tenido siquiera la oportunidad de hacerse necesario; más bien, era necesario allanar el camino de los equívocos y de las orientaciones que las definiciones y los conceptos habían tomado. Después —faltaba poco—, podría voltearse a las mayorías y encontrar la legitimidad que le hacía falta a la planeación. La legalidad, desde luego, no podía ser obstáculo.

Esos tres criterios, como se verá más adelante, fueron componentes esenciales para la configuración del Sistema Nacional de Planeación Democrática y que, entonces, lo estaban prefigurando.

1. Ver: Secretaría de Programación y Presupuesto: "Antecedentes Históricos de la planeación en México": en: Revista Planeación Democrática no.1; P.6
2. Ver: *Ibid*; PP. 6,7 y 8
3. Secretaría de Programación y Presupuesto: Sistema Nacional de Planeación Democrática; P.3
4. Secretaría de Programación y Presupuesto: "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación"; Revista Planeación Democrática No. 1; P.1
5. Wionczek, M.S.: "Antecedentes e Instrumentos de la planeación en México"; en: varios autores: Bases para la planeación Económica y Social de México; P.29
6. *Ibid*; PP. 41 y 42
7. Ver: Secretaría de Programación y Presupuesto: Sistema Nacional de Planeación Democrática; P.3
8. Wionczek, M.S.: *op. cit.*; P. 43
9. Carrillo Castro, A.: "El Sistema Nacional de Planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman"; en: varios autores: Aspectos Jurídicos de la Planeación en México; P.
10. Wionczek, M.S.: *op. cit.* P
11. Iniciativa de Ley General de Planeación Económica, citada por Carrillo Castro, A.: *op. cit.*; P. 501
12. Secretaría de Programación y Presupuesto: "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación"; Revista Planeación Democrática No.1; P.16
13. Cfr: Carril, Navarrete y Torres F.: "Resumen y resultados del seminario"; en: varios autores: Bases para la planeación económica y social de México.
14. López Portillo, J.: Palabras pronunciadas en la Asamblea sobre problemas Agropecuarios; en: Secretaría de Programación y Presupuesto: Cuadernos de Filosofía Política No. 14; P.7
15. López Portillo, J.: Primer Informe de Gobierno; en: Secretaría de Programación y Presupuesto: Cuadernos de Filosofía Política No. 14; P.9
16. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"; en: Secretaría de Programación y Presupuesto: Compilación Jurídica 1978; P. 116
17. *Ibid*; P.116
18. "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal"; en: Secretaría de Programación y Presupuesto: -- Compilación Jurídica 1978; P. 144
19. Poder Ejecutivo Federal: Plan Global de Desarrollo - - 1980-1982; P. 4
20. Secretaría de Programación y Presupuesto: Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982; -- citado por Carrillo Castro, A.: *op. cit.*, P.
21. Secretaría de Programación y Presupuesto: Plan Global de Desarrollo 1980-1982; P. 18

En Tabasco, se inició, desde hace tiempo, una política deliberada — por modificar el medio físico y regular el potencial hidrológico — de los ríos Grijalva y Usumacinta. Se quería impulsar el desarrollo de las cuencas y lograr una explotación más productiva del potencial agrícola y ganadero del Estado. El marco constitucional: la Secretaría de Recursos Hidráulicos, creada en enero de 1947; el canal de operación: la Comisión del río Grijalva, constituida en junio de 1951, como efecto de las deliberaciones de todo el gabinete federal, después de una serie de inundaciones que habían afectado fuertemente la economía regional.

La zona que interesó primero fue la de la Chontalpa, en donde la fecundidad de sus tierras hicieron pensar a muchos que, controlando el agua de la cuenca del Grijalva, podría convertirse en el granero — del país. El primer paso: construir "una gran Presa que, como función principal, tuviese la de regularizar las avenidas del río y la generación de energía eléctrica; y, como beneficios colaterales, el mejoramiento de la navegación y el riego posterior de más de 350 — mil hectáreas".¹ La presa Netzahualcóyotl fue construida bajo la — responsabilidad de la Comisión de los Raudales de Mal Paso, Chiapas, iniciada en 1960 y concluida en 1964. Empiezan, así, las tareas para el llamado Plan Chontalpa.

El proyecto para Balancán-Tenosique fue promovido por la Comisión — del Grijalva, a la cual se le había encargado también el desarrollo de la Cuenca del Usumacinta, zona donde se ubicaba el proyecto aunque los antecedentes se remontan a 1950, el Plan Balancán-Tenosique se inicia formalmente a partir de 1971.

Los denominados Planes Chontalpa y Balancán-Tenosique son un ejercicio de planeación y, esencialmente, de canalización de recursos que no tomaron en cuenta ni al gobierno local ni a las comunidades, y — que luego significaron — sobre todo la Chontalpa— un asidero — ideológico para el ejecutivo estatal pues, de cualquier manera, se trataba de recursos para la identidad. Se trató, en este sentido, — de proyectos trasplantados a partir de experiencias en otras partes del continente, que respondían a un objetivo de carácter nacional. El Plan Chontalpa es, quizá, la acción pública sobre la que haya habido más esperanzas y más justificaciones.

El Plan Chontalpa

La ejecución del Plan Chontalpa mereció, cuando todavía _ las esperanzas de que fuera un proyecto viable subsistía, muchos comentarios rayanos con el poema. Eran mucha la fé y pocas las posibilidades de éxito. El tiempo lo demostró. Pero, mientras tanto, se trabajaba para hacer del _ río Grijalva y de la selva tabasqueña una fuente de prome_ sas:

El Gobierno y el Pueblo de México recogieron_ ese reto de la selva para enfrentarse a sus pro_ pios designios, y se unieron en fraternal lucha para dominar al río y convertirlo en fuente de _ energía; rescatar de sus garras la selva y el _ pantano, y lograr cristalizar la antigua espe-- ranza, en una prominente realidad.²

Este romanticismo se encontraba latente hacia 1975 en que el Plan, alejado en buena parte de sus objetivos primigenios, llenaba las aspiraciones de algunos funcionarios, _ como las del gobernador de.. aquel entonces:

El franco apoyo del señor Presidente de la Re_ pública hace cada día del Plan Chontalpa la ex_ periencia más revolucionaria en materia de pro_ ducción ejidal y demuestra con objetividad las_ ventajas de la organización colectiva en el es_ fuerzo campesino.³

Me remito al desarrollo del Plan, para identificar su co_ mienzo, sus logros, sus fracasos...

De la construcción de la presa Netzahualcóyotl, en el estado de Chiapas —que tenía como objetivo principal crear un _ complejo hidroeléctrico que surtiera de energía al centro

del país (actualmente el sistema de presas genera energía para 17 estados del país), y controlar las inundaciones de las tierras bajas de la cuenca del Grijalva — así como abrir tierras al cultivo — surgió el Proyecto "El Limón" que contemplaba la explotación de 50 mil hectáreas como un primer paso en el desarrollo de la Chontalpa, en Tabasco; se trataba de realizar un programa agrícola en un 80 por ciento y, en el resto, uno de ganadería. ⁴¹

En 1963, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó financiar el proyecto, después de varias visitas a la zona, de que se despertara su interés por el proyecto, y de que, por eso, cambiara a "Proyecto Piloto El Limón". Hacia 1965, algunas dependencias del gobierno mexicano consideraron que el monto de la inversión era demasiado alto en relación al número de hectáreas que se rescatarían, por lo que propusieron se creara el Plan Chontalpa, cuyas modificaciones fueron puestas a consideración del BID: dividir el Proyecto — que se llamaría Plan Chontalpa — en dos etapas, para alcanzar una superficie de 300 mil hectáreas. Los trabajos que se realizarían en la primera etapa se dividieron a su vez, en dos fases; solamente se realizó la primera fase, de modo que la zona del Plan quedó constituida por 83 mil hectáreas.

Las primeras obras se iniciaron en 1966: se desmontó el terreno, se construyó una red de drenajes y se construyeron caminos para comunicar a los 22 centros de población entre sí y con las áreas de explotación; a los centros urbanos se le dotó de todos los servicios (vivienda, agua potable, alcantarillado, electrificación, escuelas y centros de salud).

Entre 1966 y 1971 se invirtieron 779 mil 957 millones de pesos de los cuales casi el 75 por ciento se destinaron a obras de habilitación agrícola (desmontes, caminos, nive-

lación, riego y drenaje de parcelas) y obras básicas (riego, drenaje, caminos y obras de defensa; el 17.5 por ciento a obras de urbanización, mejoramiento social y servicios cívicos; el restante 8 por ciento se dedicó a desarrollo agrícola general.⁵

El plan de cultivos anuales, fué sufriendo modificaciones. En 1970 era el siguiente: 21 mil hectáreas (28 por ciento de la superficie cultivable) para cultivos anuales, 10 mil 500 hectáreas (14 por ciento) para perennes y 42 mil 800 (58 por ciento) de forrajes.⁶ Es decir, el proyecto inicial que era inminentemente agrícola, se transformó en un programa de desarrollo ganadero, además de que la política del gobierno federal respecto a la industria azucarera afectó también al proyecto inicial. El aprovechamiento real de la tierra en el ciclo agrícola 1973/1974 fue del 59 por ciento de forrajes, el 25 por ciento de cultivos anuales y el 16 por ciento de perennes. En este ciclo el área prevista para la producción era de 24 mil 300 hectáreas, pero sólo fue utilizado el 63 por ciento de esa superficie, debido a la falta de créditos y a los problemas que se presentaron en la organización de los cultivos de plantación. Por otra parte, más de la mitad de la superficie de cultivos de plantación se dedicó a la caña de azúcar y, para 1975, este cultivo se amplió a 7 mil 930 hectáreas.

La orientación de los programas de cultivo respondió, en lo fundamental, a las necesidades de desarrollo nacional más que a los requerimientos regionales o a los de la economía campesina local. Del área destinada a cultivos anuales, la mayoría se dedicó a la siembra de arroz con miras comerciales: en 1970 fue del 57 por ciento, en 1973 el 81 por ciento y en 1975 las hectáreas con arroz fueron el 75 por ciento de la superficie dedicada a productos básicos.

Y es que en la ejecución del Plan se presentó una serie de cambios que subyacían en el planteamiento ori

ginal, y que aparecieron en escena por virtud de fuertes e innumerables problemas. Rápidamente se pueden mencionar los siguientes:

- Se expropiaron 105 mil 380 hectáreas (46 por ciento __ eran tierras ejidales; mal distribuidas, pues algunos __ ejidatarios poseían porciones hasta de 300 hectáreas __ y otros media hectárea o, de plano, nada; 53 por ciento de propietarios privados; y el 1 por ciento de propiedad federal). A los ejidatarios se le dieron parcelas de 10 hectáreas y a los propietarios se les ofreció "la oportunidad de acogerse al primer decreto expropiatorio que les permitía conservar hasta 12 hectáreas, pagando el importe de las obras con las superficies excedentes y con facilidades".⁷ Esta drástica __ reestructuración agraria provocó un movimiento de protesta de los campesinos que paralizó la construcción __ de obras hasta que intervino el ejercito en abril de __ 1967, y acerca de lo cual las opiniones son encontradas.⁸
- La imposición del sistema colectivo de trabajo provocó una mayor apatía de parte de los campesinos acostumbrados, de cualquier forma, a un trabajo de tipo individual o familiar.
- La organización ejidal colectiva ha significado, en __ buena parte, una fórmula de proletarización campesina __ bajo la rectoría de las autoridades correspondientes __ y, en particular, de dependencia de los organismos financieros del Plan.
- Desde que se terminaron las obras hubo problemas de escasez de capital para otorgar créditos e iniciar los __ procesos de producción.

Derivaciones de lo que antecede: en 1975 empezó a ser se

riamente atacado el Plan porque su producción no justificaba la inversión económica realizada en la zona; según los planes de 1974, el valor de la producción debió ser de 400 millones de pesos y sólo alcanzó 100 millones. Este fracaso se atribuía a la falta de unidad programática y de mando, a la inadecuada política administrativa y a la adopción de programas incongruentes con las condiciones ecológicas de la zona.⁹ Mario Trujillo, gobernador de Tabasco, declaraba otra cosa en 1976:

Su vigorosa intervención —Señor Presidente—, rescató en el momento preciso todo lo que el Plan Chontalpa representa en el difícil camino de la Revolución Mexicana. Por ello forma parte ya de la historia de las conquistas revolucionarias del pueblo tabasqueño.¹⁰

Para 1980, solamente se aprovechaba el 70 por ciento de la superficie para explotación agropecuaria por falta, se decía, de un plan rector; en consecuencia, la prensa lo calificó como uno de los fracasos técnicos y económicos del país.

Pero, antes de estas opiniones, el Plan continuaba ejerciéndose.

En 1972, el gobierno de la República creó el Fideicomiso Especial para el Desarrollo Agropecuario del Plan Chontalpa y, por lo tanto, se disminuyeron las funciones de la Comisión del Grijalva en la zona. El Fideicomiso se encargaba de la programación y el funcionamiento de las tareas productivas. La dirección del Fideicomiso era representada por un Comité Técnico integrado por representantes de la SHCP, SRH, SAG, SRA, Banco Nacional Agropecuario, Banco Agropecuario del Sureste, FIRA, el Gobierno del Estado y la Unión de Ejidos Colectivos de la Chontal-

pa. Con esta nueva organización se pretendía ubicar el Plan dentro de la estructura de la administración pública federal, pero contando con el apoyo del gobierno local.

De hecho, aunque el Presidente era el gobernador del estado, el Fideicomiso funcionó en lo administrativo como una dependencia del gobierno federal en particular y, en relación a los créditos, era un organismo descentralizado del Banco Nacional Agropecuario.

La finalidad específica del Fideicomiso era crediticia pero, como consecuencia de la misma y para asegurar la recuperación de los créditos, fue tomando cada vez más participación en la comercialización de los productos de modo que se convirtió en el principal intermediario básicamente de la producción pecuaria, platanera y de algunos granos. Los ejidatarios sólo controlaban la comercialización del cacao, la caña y la leche.

Una evaluación del Plan realizada en septiembre de 1975, señala que la suma de inversiones y gastos de conservación y mantenimiento acumulados a esa fecha era de 918 mil 425 millones de pesos que habían beneficiado 79 mil hectáreas; y que el valor bruto de la producción agropecuaria alcanzó en el ciclo agrícola 1973/74, con la utilización de 47 mil hectáreas, 160 millones 806 mil pesos con un costo de 72 millones 3 mil, a lo que había de reducirle el valor de la producción que se obtenía en la zona antes de iniciar el proyecto. A partir de estos resultados se concluía que debía modificarse el proyecto para que la relación beneficio/costo resultara positiva.

Por eso, se encomendó al Fideicomiso de Desarrollo Agropecuario que operaba dentro del Banco Nacional Agropecuario, la formulación de un programa de desarrollo integral para el aprovechamiento total de la superficie beneficiada y la integración agroindustrial.¹² Se introdujeron al Plan programas agroindustriales de producción: molino de arroz, procesadora de alimentos balanceados, empacadora de plátano

no y se abrió un nuevo ingenio azucarero.

Durante la gestión del fideicomiso 1972-1976 quedó configurada una estructura productiva con la instrumentación de varios programas y la incidencia en la producción de otras dependencias, pero no se logró la coordinación de los diferentes mecanismos; se realizaron esfuerzos aislados con interacciones negativas.

Hubo un gran derrame de recursos que aceleró dos fenómenos: la introducción de tecnología y maquinaria, y la dependencia del crédito oficial. La Comisión del Grijalva invirtió 394 mil 776 millones de pesos en ampliación y construcción de obras y en asistencia técnica.¹³ Por su parte, en sus 4 años de gestión, el Fideicomiso financió actividades por 470 millones de pesos, principalmente para apoyar proyectos de ganado vacuno, porcino y ovino, lo cual venía a ser un monto casi ocho veces mayor al que habían ejercido los Bancos Agropecuario del Sureste y Nacional de Crédito Ejidal en un período similar en la zona.¹⁴

Sin embargo, el Plan y, sobre todo, los ejidatarios, estaban endeudados. En su Evaluación de los Préstamos a la Chontalpa el BID señaló que la cartera de los ejidatarios al año de creación del Fideicomiso era de casi 62 millones de pesos y, para 1975, de casi 182 millones de pesos, además de las deudas con los ingenios azucareros, las arroceras privadas y con el Banco de Comercio (que otorgó crédito para el establecimiento de granjas lecheras).¹⁶ Aunque el gobernador del estado, Mario Trujillo aseguraba, en 1975, que la cartera vencida en el Fideicomiso era menor de 30 mil pesos,¹⁶ lo que hay que subrayar es que los créditos eran preferentemente ganaderos pues el 55 por ciento de los que había en 1975 ya se había dedicado a este tipo de actividades. El proyecto ori

ginal trocábase por uno condicionado por la realidad no prevista diez años antes.

En 1976, después de varias manifestaciones campesinas contra el Fideicomiso, principalmente por deficiencias en los créditos (retrasos, malos manejos, pérdidas, etcétera), este organismo fue cancelado por decreto presidencial.

En 1977, el nuevo Presidente de la República constituyó la Promotora del Complejo Agroindustrial de la Chontalpa que sería el organismo coordinador de las diferentes actividades de la zona y se integró por los titulares de la SARH, de la SRA, del BANRURAL, el Gobernador del Estado y por los presidentes del Comisariado y del Consejo de Vigilancia de la Unión de Ejidos; el financiamiento quedó a cargo del BANRURAL.

Con la instalación de este cuerpo promotor se logró una mejor coordinación de las acciones y una mayor participación de la Unión de Ejidos; empero, el nuevo organismo heredó no pocos problemas. Los ejidatarios no han logrado autonomía para la realización de los programas productivos y continúan dependiendo del crédito oficial, el cual se ha convertido en un jornal por cumplir con un horario de trabajo; siguieron surgiendo manifestaciones contra el sistema colectivo de trabajo y, en 1982, en la búsqueda de métodos autogestivos, los campesinos iniciaron, de facto, un proceso de subdivisión de los ejidos colectivos con la formación de grupos de trabajo y de división de la superficie de cultivo y de las cabezas de ganado.¹⁷

El Plan Chontalpa marcó, desde su comienzo, su propio fracaso. El interés por crearlo obedecía a varias razones pero, sobre todo, a que como efecto de la calentura por

crear un proyecto parecido a otros en América, parecía __ que las consideraciones no debían considerar a la dinámica regional, sino que el interés nacional debía privar en la Chontalpa. Así fue: desde su organización, hasta su __ manejo y control, fueron responsabilidad de dependencias __ de carácter federal preocupadas, más bien, de pagar deudas por encima de los reclamos de los ejidatarios, que de proveerlos de elementos para superar los escollos.

El siguiente período, 1976-1982, transcurrió sin retóricas respecto al Plan. El gobierno local poco caso hizo __ de la Chontalpa y, ésta, quedó pendiente del Complejo que se instaló para administrar el Proyecto.

En síntesis, el Plan Chontalpa puede ser calificado menos como Plan que como proyecto ambicioso. Su nacimiento no __ tuvo un propósito definido de largo alcance, en términos __ de un concepto regido por una imagen de sociedad a alcanzar. Sí había metas cuantiosas poco determinadas y todas se imaginaban que las intenciones de unos tenían que compartirse por otros tabasqueños, cuya dimensión de las cosas no rebasaba el río Grijalva.

La Segunda etapa del Plan nunca se instrumentó. El fin __ de la primera se olvidó, se diluyó al desvirtuarse sus __ primeros objetivos y convertirse en proyecto que exigía, __ constantemente, de dar fin a los problemas que fueron apareciendo.

Plan Balancán-Tenosique

A partir de 1971 se inició, en Tabasco, un proyecto similar al de la Chontalpa: el Plan Balancán-Tenosique. El __

Plan tenía el objeto principal de crear un polo de desarrollo agropecuario en el estado y, además, suponía "el afianzamiento de nuestra soberanía nacional, evitando que una región selvática y casi deshabitada pudiera dar ocasión a problemas internacionales con Guatemala"¹⁸

El repoblamiento de la zona se inició en 1955, y fue agilizado entre 1960 y 1970, debido a la política de colonización para poblar los terrenos localizados en la franja fronteriza con Guatemala.¹⁹

Con el nuevo Plan, se pretendía realizar un desarrollo similar al del Plan Chontalpa en una extensión de 115 mil hectáreas en los municipios del mismo nombre, dividida en dos etapas: la primera, de 61 mil hectáreas, la segunda, de 64 mil, pero con mayor énfasis en la actividad ganadera; sólo el 10 por ciento de la superficie se destinó a la agricultura.

En 1971, el gobierno federal, a través de la Comisión del Rfo Grijalva, inició los trabajos de la primera etapa del Plan. De 1971 a 1976 se habían invertido 394 millones 776 mil pesos en la elaboración de estudios previos (topográficos, agrológicos, hidrológicos, catastrales y socioeconómicos); en la construcción de un campamento para oficinas; y en reacomodo agrario; en la construcción de un sistema de drenes de 162 kilómetros de longitud; en la delimitación de suelos para usos agrícola y pecuario; en la evaluación y el pago de indemnizaciones; en la configuración de una red de carreteras (180 kilómetros); en la perforación de pozos para suministro de agua; en la creación de un poblado urbanizado con 80 viviendas; en la edificación de un aeropuerto; y, en la integración de 10 ejidos colectivos para 1 mil 500 familias.²⁰

Entre los años 1978 y 1982 se invirtieron 926 millones 346 mil pesos, casi 3 veces más de lo invertido en el período anterior. Más de la mitad de este presupuesto se orientó a los programas de desarrollo agropecuario y de obras de bienestar social y, cerca del 16 por ciento, para las de administración y planeación. En un informe realizado por la Promotora del Plan se señala que el retraso de las obras se debe, en gran medida, a que normalmente la asignación de recursos equivale a un 50 por ciento de lo solicitado, además de que, en 1981, hubo fuertes reducciones presupuestales.

En 1982, después de 10 años de iniciadas las obras, todavía no se terminaban los caminos, ni los poblados programados; los poblados que existían no contaban con los servicios básicos en su totalidad; se registraron nuevos gastos de indemnización por más acciones de expropiación, de desmontes, de viviendas, de urbanización y de electrificación. Además, año con año, se ha tenido que invertir en desmontes, desazolve de drenes, y en conservación y reparación de caminos, así como en otras obras que son perjudicadas constantemente por las condiciones climatológicas.²¹

Por el lado de la producción, tanto el área de explotación agrícola como la de ganadería han sido subutilizados por diversos problemas. En 1975, sólo se sembró el 61 por ciento de la superficie programada y, en 1976, hubo un retraso en la llegada de la maquinaria que se alquiló a través de BANRURAL para los trabajos de presiembra, de modo que se sembró el 22 por ciento del área programada.²²

Los principales productos que se obtienen en la zona son el maíz y el arroz pero, a pesar de la introducción de una agricultura de tipo colectivo, de nuevas técnicas y de mecanización, los rendimientos se mantienen iguales a los que existían en la zona en 1972, año con el cual inició el Plan: 1.0 tonelada por hectárea el maíz, 0.8 el frijol y 1.5 el arroz.²³ Los siniestros se atribuyen, principalmente, al exceso de humedad, a la sequía, las

plagas y la deficiente elección de la superficie a cultivar en forma colectiva.

La lentitud de los trabajos de desmonte y la falta de recursos económicos de los ejidatarios ha derivado una subutilización del área ganadera y una tendencia de los ejidatarios a rentar sus parcelas a ganaderos.

En 1975, en el área que corresponde a la segunda etapa del Plan, había 3 mil 600 hectáreas de pastos y 1 mil cabezas de ganado, es decir, menos de una cabeza por ejidatario. La relación tan alta entre número de cabezas por hectárea permitía la renta de parcelas a ganaderos no ejidatarios.²⁴

Entre 1975 y 1976 se destinaron créditos para incrementar el hato ganadero en la zona, pasando de 1 mil 858 cabezas a 9 mil 014.²⁵ pero la intensidad de pastoreo seguía deficiente, ya que apenas representó una tercera parte del índice de agostadero de la zona, que era 1.5 cabezas por hectárea. En 1978, la superficie ganadera era de 36 mil 568 hectáreas, de las cuales 19 mil 768 eran praderas establecidas con una población ganadera de 21 mil 457 cabezas.²⁶ El fenómeno de subutilización prosiguió: los trabajos de desmonte y de establecimiento de praderas no fueron al parejo con el incremento del hato ganadero, de modo que además de la subutilización de la superficie ganadera, la tendencia a rentar las tierras ejidales continuaba.

Antes de iniciarse el proyecto, el 29 por ciento de la superficie era de pastoreo, el 4 por ciento se aprovechaba en agricultura con el sistema tradicional roza, tumba y quema y, el resto, estaba sin desmontar. Así, se ha acentuado la tendencia a la ganaderización y se ha permitido

la introducción de ganaderos aledaños a la zona, así como la salida de ganado para venta por la apertura de vías de comunicación.

Igual que en el Plan Chontalpa, algunos de los impactos sociales del sistema colectivo de trabajo impuesto fueron: la pérdida de autonomía individual por el sometimiento a las decisiones de grupo —en el mejor de los casos—, o a los de la Promotora del Plan; el cambio de la tenencia de la tierra; y el impacto en la organización familiar en lo que se refiere a su papel tradicional como empresa económica autónoma.

Si bien el Plan Balancán-Tenosique ha constituido un proyecto de menor envergadura, su ejecución ha ido provocando otros escollos al desarrollo estatal. La idea original de poblar la zona por su cercanía con Guatemala tiene una explicación lógica, pero su instrumentación es la extrapolación de un proyecto que ya en 1971 daba muestras de agotamiento.

En ninguno de los dos casos hubo participación ni del gobierno estatal —ni mucho menos de los municipales— ni de los miembros de las comunidades afectadas. Se trata, en suma, de dos muestras que dan cuenta de pretensiones ambiciosas en donde, quizá, hubieran funcionado proyectos de menor envergadura y respetuosos de las comunidades locales.

NOTAS

1. Secretaría de Recursos Hidráulicos, Comisión del Río Grijalva. Revista de Divulgación Exposiciones 74: **Plan Chontalpa**; P.7
2. *Ibid*; P.7
3. Trujillo García M.: **V Informe de Gobierno**; P.34
4. Secretaría de Recursos Hidráulicos, Comisión del Río Grijalva: **Informe Cronológico del Desarrollo de la Primera Fase del Plan Chontalpa**; P. 6
5. *Ibid*; P.5
6. Banco Interamericano de Desarrollo: **Evaluación de los Préstamos para el Plan Chontalpa**; P. 25
7. Secretaría de Recursos Hidráulicos, Comisión del Río Grijalva: **Informe Cronológico del Desarrollo de la Primera Fase del Plan Chontalpa**; P. 6
8. Ver: *Ibid*; P. 11; e Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A.C.: - - **Avance de Resultados de la Investigación Desarrollo Rural, Familia y Conducta Demográfica**; P.5
9. **Excélsior**; 8 de febrero de 1975
10. Trujillo García, M.: **VI Informe de Gobierno**; P. 101
11. **Excélsior**; 7 de febrero de 1980
12. Banco Interamericano de Desarrollo: *op. cit.*; P. 49
13. Trujillo García M.: **VI Informe de Gobierno**; P. 95
14. *Ibid*; P. 95
15. Banco Interamericano de Desarrollo; *op. cit.*; P.
16. **Excélsior**; 10 de marzo de 1975
17. Instituto Mexicano de Estudios Sociales: *op. cit.*; P. 110
18. Secretaría de Recursos Hidráulicos, Comisión del Río Grijalva: **Informe Cronológico del Desarrollo de la Primera Fase del Plan Chontalpa**; P.
19. Casco Montoya, R.: **Los Planes de Desarrollo del Trópico: El caso Balancán-Tenosique, Tabasco**; P.10
20. Trujillo García, M.: **VI Informe de Gobierno**; P.
21. Representación General de la SARH, Tabasco: **Informe 1983**, P.
22. Casco Montoya, R.: *op. cit.*; P. 46
23. *Ibid*; P. 56
24. *Ibid*; P. 49
25. *Ibid*; P. 29
26. Comité Promotor del Desarrollo del Estado de Tabasco: **Plan Estatal de Desarrollo Segunda Versión**; P.

El Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado.

Tabasco ya figuraba, con la Comisión del Rfo Grijalva y los Planes de la Chontalpa y de Balancán-Tenosique, entre los estados con cierta experiencia en el ordenamiento de acciones deliberadas para modificar el medio físico y lograr otros niveles de producción mediante la canalización de recursos financieros. Sin embargo, se trataba de esfuerzos que se programaban desde arriba —desde el Centro— y se operaban igual. Aunque los recursos se administraban localmente en la previsión de los mismos no participaban ni los gobiernos estatal y municipales ni, mucho menos la población: la planeación se hacía desde el Gobierno Federal, a través y fundamentalmente, de las Secretaría de Recursos Hidráulicos y de la presidencia, y se instrumentaba regionalmente sin la intervención de los gobiernos locales. Efectivamente, en tanto que se actuaba en un espacio geográfico bien definido, había planeación regional, pero incompleta, — pues es imprescindible la intervención de los gobiernos locales, no sólo porque se trata de su asunto dentro de su ámbito territorial y de que éstos conocen y asumen la responsabilidad de la circunstancias sino, además y sobre todo, porque son receptáculos y conductores de las demandas populares.

Cuando el Gobierno de la República todavía no daba una vuelta completa a la tuerca de la planeación-programación inició, en 1971, un proceso por el que daba a las entidades federativas elementos con los cuales habrían de asumir la responsabilidad de la conducción de su propio crecimiento. Primero en Yucatán y, después, en Oaxaca y en Chiapas, se instalaron Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES). Hacia 1975, todos los estados del país contaban con sus respectivos COPRODES. Tabasco habría de incorporarse a esta dinámica desde mayo de 1974 cuando se decretó, desde la Presidencia de la República, la creación del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado.¹ Hay que anotar, no obstante, que el COPRODE de Tabasco, como el de otros estados, se organizaba de acuerdo a la estructura de la administración pública federal que actuaba en su territorio, y que los primeros COPRODES tuvieron que demostrar su eficacia para empezar a instalarlos en otras entidades, aunque éstas no presentaran "perfiles acusados de marginación y menor desarrollo relativo"², razón por la cual habían sido primero establecidos en Yucatán, Oaxaca y Chiapas.

Antes de 1975, aunque todos los estados contaban con -- COPRODES, y que éstos tenían bases y funciones homogéneas, todavía la realidad no era cercana a lo que señalaban los textos. Con el decreto del Ejecutivo Federal -- del 29 de mayo de 1974 (20 días después de instalado el COPRODET) el cual señalaba que, en el seno de cada Comité, las dependencias de nivel federal en cada entidad -- discutieran sus respectivos planes de inversión, a efecto de que el conocimiento recíproco de los programas permitiera conjuntar esfuerzos en un cuerpo coherente de acciones que diera cuenta de objetivos y estrategias comunes, se pudo empezar a estrechar la relación entre realidad y enunciado. Aunque la intención era que las oficinas centrales del ejecutivo federal contaran, con ese -- ejercicio, de más elementos para la distribución regional de los recursos, las reuniones en donde se discutían las inversiones programadas sobre la base de diagnósticos parciales, no eran muy exitosas. Concurrían en ello la falta de una estructura administrativa aglutinadora, pero racional, y la incapacidad técnica y ejecutiva tanto de los representantes federales cuanto del gobierno -- estatal. De hecho, el Comité operaba con un esquema de coordinación a través de un Secretario Técnico, cuya residencia estaba en el estado pero cuyo ámbito de decisión se ubicaba en la Secretaría de la Presidencia que, además, tenía que enfrentar, en el mejor de los casos, -- la duplicidad o la ausencia de funciones *ad hoc* en las dependencias federales y, en el peor, la falta de interés de éstas en el esfuerzo realizado.

Es necesario agregar un apunte: el personal del secretariado técnico estaba compuesto por personal que dependía de la Dirección General de Desarrollo Regional, de la Secretaría de la Presidencia, y laboraba en función de -- tres departamentos técnicos -- que se encargaban de programar y realizar proyectos de inversión estratégicos pa

ra el Estado— y uno administrativo —que se hacía cargo de la logística y los asuntos internos de su área.

Esto era el reflejo de lo que pasaba en las oficinas centrales, las cuales no se adecuaban, en su quehacer diario, a las intenciones presidenciales: el aparato administrativo estaba en proceso de redefinir funciones y atribuciones para lograr lo que ya estaba propuesto. Las representaciones federales en los estados, desde luego, no podían cumplir su papel tal y como se proponía en el papel. Los resultados: no se discutían, en el seno del Comité, los programas de inversión y, en consecuencia, la información que se remitía a las sedes de la Ciudad de México no era complementaria, se duplicaba u omitía proyectos y acciones fundamentales para la región.

Cuando el 27 de enero de 1975 el Presidente de México expide el decreto por el que se crearon "...los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz (y se reformaron) los Decretos de creación de los Comités (ya instalados otorgándoles a todos ellos) personalidad jurídica y patrimonio propio..."³ Así estaba introduciendo a los gobiernos estatales el ejercicio de la programación regional, con los jefes de los ejecutivos locales como presidentes de los respectivos Comités. Pero todavía no estaban estructurados de manera terminante estos organismos. Habría un decreto que ampliaría sus funciones (1976) antes de su conformación definitiva en marzo de 1977, en que se dispuso, en el artículo primero del decreto correspondiente, que "Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesora

rar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad".⁴

No es exceso insistir en que el Presidente nuevo empeñado en la Reforma Administrativa, consideraba necesaria la participación de los estados para "...fortalecer nuestro sistema federal, impulsar un desarrollo armónico com partido en la comunidad, y alcanzar un crecimiento equilibrado de las distintas regiones del país..."⁵

Además, el ejecutivo federal plasmaba su interés por "...ajustar la estructura y al funcionamiento de los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados, para que sirvan como órganos de consulta del gobierno -- del Estado, para la formulación de las bases del desarrollo económico y social de la entidad y los proyectos de programas de inversión, gasto y financiamiento federal -- de interés local, coadyuven eficientemente a la planificación y programación de desarrollo estatal y faciliten la participación de los diversos sectores de la comunidad..."⁶

Se determinó la estructura básica de los COPRODES y sus funciones. Esencialmente, se trataba de que los Comités se encargaran de "Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la Entidad para impulsar el desarrollo Socioeconómico de la misma".⁷

El paso es importante aunque fuese en el papel. El gobierno local podía intervenir ya en la programación de recursos que antes la federación llevaba a cabo en ejercicios anuales y considerando, exclusivamente, las previsiones de las autoridades centrales; y algo más: las reformas en el funcionamiento administrativo y en el marco

en que éste se daba,estaban permitiendo concebir COPRODES con atribuciones y funciones precisas, pero no por ello rígidamente estructurados. Al contrario, se dejaba a cada gobierno en libertad para decidir al tamaño de la organización y la participación de dependencias y sectores sociales en el Comité.

Así, quedó establecida la posibilidad de crear subcomités y grupos de trabajo para auxiliarse en ellos cuando el cumplimiento de los objetivos y de los programas así lo exigiera; y se determinaron, en resumen, las funciones siguientes: levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la entidad; proponer programas a corto, mediano y largo plazos; elaborar proyectos de inversión; fomentar el aprovechamiento racional de los recursos e impulsar la industria y el comercio; asegurar a las autoridades y a la población en la elaboración y ejecución de estudios de factibilidad; proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la SPP, las medidas necesarias para cumplir con sus funciones y, fungir como órgano de consulta de los gobiernos federal y estatal sobre la situación social y económica de la entidad.

Habíase ganado en concreción y en organización, pues quedaban delimitadas las áreas de trabajo y los participantes, los cuales podían ser designados directamente por el gobernador —quien fungía como presidente del COPRODE—, excepto el Secretario Técnico que debía ser personal asignado por la SPP. El nombramiento del Coordinador del Comité y otros puestos era responsabilidad del jefe del ejecutivo local.

El Comité Promotor del Desarrollo de Tabasco, ya con personalidad jurídica y patrimonio propio, tenía organizado su cuerpo colegiado con Asamblea Plenaria, a donde concurrían todos los miembros propietarios del Comité (representantes de dependencias, entidades y organizaciones públicas y privadas). Una Comisión Permanente, que se integraba por el presidente del Comité (el Gobernador), el Coordinador General y el Secretario Técnico (se trataba del delegado de la SPP), los titulares de las dependencias locales y los titulares en el estado de los sectores de la administración federal; los presidentes municipales y los representantes de otros organismos públicos y de entidades privadas o sociales, participaban cuando la Comisión lo consideraba pertinente. Unos subcomités sectoriales, que coordinaban las funciones federales representadas de algún sector ordenados en tres categorías: productivos, que comprendía los Subcomités Agropecuario y Forestal, Industria, Turismo, Pesca y Petróleo; de Apoyo, constituidos por los Subcomités de Comercio y de Comunicaciones y Transportes; y so-

ciales, en los cuales se agrupaban el de Asentamientos Humanos, el de Educación, Cultura y Recreación y el de Salud y Seguridad Social. Los Subcomités los encabezaban las delegaciones y representaciones en la entidad de la SARN, SEPAFIN, SECTUR, Departamento y después Secretaría de Pesca, PEMEX, SECOM, SCT, SAHOP, SEP Y SSA, respectivamente). Unos subcomités financieros, que se hacían cargo de la operación de los programas federal y estatal normal y de los convenios federación-estado que, al interior del COPRODET, se acordaran, los cuales formábanse con representantes de las áreas financieras federales, estatales y municipales. Y unos Subcomités Regionales los cuales, para todos los efectos pertinentes, eran coordinados por cada uno de los diecisiete presidentes municipales del estado.

En este cuerpo colegiado participaban, además, las organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos y todas las sociedades cooperativas; los representantes empresariales; las instituciones de educación superior e investigación; y los senadores por el estado así como los diputados ante las Cámaras de Representantes de la Unión y del Estado.

Del trabajo realizado hasta 1980 surgieron del COPRODET dos versiones de un Plan Estatal de Desarrollo. No se conceptualizaba todavía, cabe aclararlo, un Sistema de Planeación de alcance estatal. En realidad, se operaba al ritmo que los tiempos federales marcaban y se tocaban las notas de sus partituras. La primera versión del Plan surge de diagnosticar la realidad tabasqueña de 1977: la conversión de Tabasco "...escenario de una importante explotación y exploración petrolera jamás vista en el país... que trastorna el tradicional crecimiento de una economía agropecuaria de escaso nivel tecnológico".⁸ Las cuantiosas inversiones petroleras en el estado estaban provocando una transición muy rápida de una economía agropecuaria a otra industrial, con un alto costo social, en una

región con insuficiente infraestructura y en la que los mecanismos de autorización y ejecución de recursos del sector público federal en el estado eran incompatibles con los del gobierno estatal, de modo que el exceso de recursos petroleros —que creaba una infraestructura especializada poco aprovechable por los demás sectores, pero que se valía de la débil infraestructura de éstos y, en consecuencia, la convertía en deficitaria— era un enorme agente desequilibrador frente a las inversiones en las otras ramas productivas.

Es cierto, de 1971 a 1976 el 57.8 por ciento de las inversiones públicas correspondieron a la industria petrolera. De los sectores no petroleros, el agropecuario y forestal absorbió el 11.8 por ciento del presupuesto público total y el de comunicaciones y transportes el 10.7 por ciento. La desproporción de las inversiones es aún mayor en los sectores como la pesca, el turismo, el comercio (en el que no hubo inversiones) y los de beneficio social (educación, salud y asentamientos humanos). Era, pues, necesario reestructurar el sistema de inversiones de modo que se evitaran estos desajustes.

A partir de 1977 y de este año hasta 1982, en el espectro de las inversiones públicas, el 70 por ciento se destinó a la industria petrolera; el gobierno estatal, con el incremento de sus ingresos por participantes federales provenientes del petróleo trató, de alguna manera, de reorientar los programas para reducir las desproporciones, pero no lo logró.

En este esfuerzo, el petróleo ganó, a pesar de todo. Crecía la inversión petrolera y crecía, también, el flujo de recursos en sectores como el agropecuario y forestal, el pesquero, el industrial, el de comunicaciones y transportes, el educativo y el de asentamientos humanos. Sin embargo, la estructura porcentual de las inversiones públicas mostraba un comportamiento inestable de los secto

res productivos, una inversión escasa en educación y salud, pero mayor en comunicaciones y transportes y asentamientos humanos, en virtud de que se trataba de sectores de apoyo a la producción petrolífera.

En este trabajo fue primordial el respaldo metodológico de los asesores de la Presidencia y de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En una reunión plenaria del COPRODET su presidente, el Gobernador de Tabasco, transmitió el compromiso adquirido con el ejecutivo federal para la realización de este Plan y la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto del asesor regional designado *ex profeso*, presentó los lineamientos metodológicos que orientarían la confección del documento. Al efecto, se instituyeron los equipos de trabajo sectoriales que se dedicarían, exclusivamente, a realizar el Programa. De hecho, la primera versión del Plan Estatal de Desarrollo habría de significar el comienzo del proceso de planeación-programación en Tabasco. Los documentos que daban cuenta de este primer trabajo, en el seno del COPRODET, fueron: un diagnóstico general del Estado; una matriz resumen de los programas sectoriales; diez cuadernos de diagnósticos, pronósticos, estrategias y propuesta de inversión emergente para todos los sectores; diez mapas sectoriales con el inventario de obras de infraestructura, con el diagnóstico y con las propuestas de inversión.⁹

Los resultados de este primer intento mostraban, y no es raro, la escasa solidez en la concepción de la planeación-programación de ese momento, no sólo al interior del sector público tabasqueño sino, fundamentalmente, adentro de la administración pública federal. Había etapas: formulación, ejecución, control y evaluación pero,

otra vez, el precepto estaba lejos del hecho. La primera etapa se había logrado, la segunda se cumplió a medias y, las dos últimas, se ausentaron. Y es que si bien los objetivos estaban planteados (incrementar las inversiones en los sectores productivos, sociales y de apoyo y reducir el desequilibrio en la asignación de recursos, con fundamento en un diagnóstico del estado), el sector público se guía adoleciendo de mecanismos ágiles y flexibles de asignación y ejecución de recursos acordes con el Plan; además —como ya se acotó— las inversiones estatales eran bastante menores. Esto no dejó que las acciones programadas en los diversos sectores de la economía (excepto el petróleo) se realizaran en su totalidad y que el desajuste en las inversiones se redujera sustancialmente.

La segunda versión del Plan Estatal de Desarrollo, también a cargo del COPRODET, empezó a formularse en enero de 1979.

Era la actualización de la primera versión —se afinaba— sobre la base de las aportaciones sectoriales; de la suma de elementos metodológicos del Plan Global de Desarrollo, que estaba elaborando el ejecutivo federal; de la consideración de las zonas prioritarias del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de los proyectos del Programa de Desarrollo Rural para el Trópico Húmedo; y, en suma, de la inserción de modificaciones y planteamientos diversos que vinieron a enriquecer el trabajo.¹⁰

En la Memoria del COPLADET quedó señalado el propósito que animó el trabajo de esa segunda versión: "...ir adecuando las estrategias de acción al proyecto de cambio que se presentaba en el sistema socioeconómico de la Entidad. Se esperaba que esta segunda versión permitiría a las autoridades estatales contar con un instrumento que diera orden, soporte técnico y consistencia a todos los análisis logrados en cada una de las fases del Plan".¹¹

La segunda versión del Plan de Desarrollo de Tabasco quedó estructurada de la siguiente forma: un Documento General, en el cual se detallan antecedentes, metodología y diagnóstico de Tabasco; diez Documentos Sectoriales, que contenían antecedentes y diagnóstico de cada uno de los sectores; diecisiete Documentos Municipales, que eran monografías en las que se planteaban objetivos, estrategias y líneas de acción a seguir; diecinueve Estudios Generales Macroeconómicos, que daban cuenta de las variables económicas para orientar la política estatal; Estudios Específicos, los cuales abordaban áreas tales como mercados, abastos, casas de justicia, etcétera; Estudios y Proyectos, que eran perfiles de factibilidad financiera para apoyar la propuesta de inversión; el Inventario de Obras y Servicios, en el cual estaban contenidas las obras terminadas y en proceso por área, por sector, por municipio y por dependencia; Consulta Popular, que era las necesidades sentidas de la población presentadas por áreas, por sector, por municipio y por dependencia; Matrices de Obras y Servicios, cuyo contenido ofrecía el inventario de las Obras y Servicios, la Consulta Popular y la Propuesta de Inversión; Propuesta de Inversión 1980-82, el cual era el resultado del análisis de los requerimientos de la población y los planteamientos de las dependencias en apoyo al desarrollo de la entidad; Cartografías, en las que además de la información geográfica de Tabasco, contenía el inventario de obras y servicios; y, por último, un Esquema Síntesis, que era la representación del proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación y que ordenaba los grandes indicadores del desarrollo (producción, empleo, ingreso y bienestar social) a través de diagnóstico, pronóstico, objetivos, estrategias, acciones y metas.

El Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco

Los COPRODES vinieron desempeñando sus funciones hasta fe

brero de 1981, fecha en que fueron abrogados los decretos que los crearon y modificaron para que pudieran instaurarse, en consecuencia, sus herederos los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados.

La necesidad de modificar las instancias regionales de planeación apareció en la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto que, a su vez, había derivado del compromiso contraído por el ejecutivo federal en la II Reunión de la República para el fortalecimiento del federalismo mexicano.

La Reunión Nacional de Funcionarios tenía como objetivos "...mejorar los canales de comunicación; analizar e intercambiar experiencias en materia de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información; y formular recomendaciones para armonizar las acciones que en estas materias realicen ambos órdenes de gobierno".¹² Con estos como fondo, se elaboró un diagnóstico de los COPRODES que llevó a la conclusión de que era necesario "...ajustar su base jurídica y adecuar los objetivos, estructura y funciones, para consolidarlos como organismos integrantes de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación."¹³ Y así se hizo. En el marco de la IV Reunión de la República, celebrada el 5 de febrero de 1981, en la Capital de Sonora, el Presidente de México signó con cada uno de los gobernantes el Convenio Único de Coordinación 1981 —que venía firmándose, año con año, desde 1977— en el cual se prevenía la instalación, inmediatamente posterior a la firma del CUC, del COPLADE correspondiente y la expedición del decreto que habría de ordenar la disolución de los COPRODES; y se asentaba el compromiso de dictar "...las medidas conducentes a fin de que las dependen

cias y entidades federales que operan a nivel estatal participan, a través de sus órganos regionales, en el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo que el Ejecutivo Estatal creará, o promoverá en su caso e instruirá a los titulares de dichas dependencias y entidades para que instrumenten las políticas que permitan a sus órganos regionales actuar como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición, en materias de su competencia".¹⁴

El 27 de febrero del mismo año el gobierno estatal y la SPP firmaron un Acuerdo de Coordinación, como parte del CUC, en el cual se detallaban la estructura, los participantes y las funciones que habría de tener el muy próximo COPLADET, así como los compromisos de ambas partes para su funcionamiento.

El primero de abril siguiente aparece, en el Periódico Oficial del estado, el decreto expedido por el gobernador para crear el Comité de Planeación de Tabasco como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo propósito sería "...promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos y propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad".¹⁵

Hay que destacar varios puntos importantes. En particular: el Comité de Planeación ya no "asesoraría" ni "coadyuvaría" ni serviría exclusivamente de órgano de "consulta", en la planificación y programación local, como su antecesor; tampoco estaría constreñido a "promover y coordinar _

la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales". Más bien sus funciones aumentaron: remover y coadyuvar en la elaboración y actualización del Plan Estatal; coordinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno; coordinar el control y la evaluación del Plan; formular y proponer programas de inversión; sugerir y evaluar las acciones concertadas en el CUC. En general, el COPLADET se concebía como organismo estatal y, lo que es más importante, ya no se trataba —al menos exclusivamente— de fortalecer el federalismo sino de "coadyuvar a la integración de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación..."¹⁶

En el primer capítulo de este documento se hicieron algunas consideraciones alrededor del Plan Global de Desarrollo como resultado de un proceso inductivo y no deductivo, como debió ser, y del Sistema Nacional de Planeación en tanto que concepto. Sirvan esas consideraciones para entender lo que he afirmado en diversas partes: la planeación en Tabasco iba caminando según caminaba la planeación del país. Ciertamente, no es extraño, es lógico, y a Tabasco le sirvió. También asenté que con el PGD y el SNP se estaba agrupando lo disperso: la creación de los COPLADES es una muestra afortunada, porque era necesario que la participación estatal fuera más dinámica y porque, además, así lo exigía la instrumentación del Plan Global: la vertiente de coordinación¹⁷ que se refería a las relaciones "... del sector público federal con los estados para trasladar la instrumentación del PGD al ámbito regional"¹⁸, requería emprender acciones que respaldaran el crecimiento de ciertas regiones y zonas del país y que auxiliaran a cada entidad en sus propios procesos de planeación del desarrollo. Así se reconocía:

Fortalecer esta vertiente del Sistema Nacional de planeación es una de las preocupaciones fundamentales del ejecutivo de la Nación. Para ello, y atendiendo opiniones manifestadas en la Reunión de Funcionarios,¹⁹ se ha convenido en trans formar los mecanismos regionales de coordinación, de tal manera que se consolide la responsabilidad y la participación plena de los gobiernos de los estados en la planeación del desarrollo en sus entidades.²⁰

De aquí a la formalización de los COPLADES fué cosa de trámites. El COPLADE Tabasco tenía definida la estructura básica y los participantes y miembros del cuerpo colegiado en los artículos segundos del acuerdo de coordinación (mencionado antes) y del decreto que lo creó:

Artículo 2°. El Comité, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, se integrará de la siguiente manera:

- I. Un Presidente que será el C. Gobernador del Estado.
- II. Un Coordinador General, que será el Director de Programación y Presupuesto del Gobierno del Estado.
- III. Los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el C. Gobernador del Estado.
- IV. Los Titulares de los Órganos que actúen en el Estado, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tenga participación en el cumplimiento de los objetivos del Comité.
- V. Los Titulares de las Comisiones donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socio-económico de la Entidad.
- VI. El titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal en el Estado, quien actuará como Secretario Técnico del Comité.

Asimismo, podrán participar:

- VII. Los CC. Presidentes Municipales.
- VIII. Los representantes de las organizaciones mayoritarias - trabajadores y de campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.
- IX. Los representantes de las organizaciones mayoritarias - de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.
- X. Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Estado.
- XI. Los senadores y diputados federales por el Estado. así como los diputados locales.

Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones III a la X, con excepción del VI, se designará a un suplente.²¹

Este cuerpo colegiado se organizó del mismo modo que los había hecho el COPRODET, aunque se le agregaron los Subcomités de Reforma Agraria y de Administración y Finanzas.

La organización administrativa del Comité, respecto de su predecesor, se modificó, porque la Coordinación General y el Secretario Técnico fueron asumidos por el mismo funcionario, el delegado de la SPP y, con ello, el apoyo logístico y administrativo — que proporcionaba la Coordinación — y el apoyo técnico e informativo — que realizaba la delegación — "...buscando la coherencia en las acciones de la De-

legación de la SPP con las de la Dirección de Programación y Presupuesto del Estado" ²² .

El Sistema Estatal de Planeación era un reflejo del Nacional: los mismos niveles aunque el municipal, desde luego, sustituía al regional; las mismas etapas; y las mismas vertientes. La Coordinación General-Secretariado Técnico se organizaba, para la operación del Sistema, en tres unidades que formaban parte, para los efectos pertinentes, de la delegación de la SPP. La unidad de Planeación se encargaba de los estudios generales macroeconómicos, de la estadística y de la información; la Unidad de Presupuesto se responsabilizaba del control presupuestal de las inversiones en el Estado; y la Unidad de Programación centraba sus tareas en coordinar, supervisar y organizar la elaboración de los programas de inversiones, incluidas las acciones pactadas en el Convenio Unico de Coordinación.

El COPLADET produjo una tercera versión del Plan Estatal de Desarrollo, entre 1980 —todavía como COPRODET— y 1982. Los documentos de esa versión se ennumeran a continuación: un documento general; once estudios generales y macroeconómicos (Sistema de Indicadores de Precios, Actualización y Depuración de la Matriz Insumo-Producto, Estrategia Ecológica Ambiental, Programa de Empleo, Diagnóstico y Política Demográfica, Recursos Potenciales, Informe sobre el Estudio de la Capacidad Administrativa para desarrollar el Plan Tabasco, Análisis de los Recursos Humanos, Análisis de las Inversiones Públicas, Manual de Estadísticas Básicas y Cartografía del Estado); diez documentos sectoriales; diecinueve documentos municipales; 8 documentos de tipo financiero (programa federal directo, convenio federación-estado, PIDER, Programa Estatal Directo, COPLAMAR, Programa Municipal Directo, Convenio Municipal de Construcción y Conservación de Obras y Convenio de Alianza para la Producción).

El Sistema Estatal de Planeación sólo era un nombre en cuyo

interior se mezclaban la inercia de los trabajos que en el estado se había estado llevando a cabo y las estrategias confeccionadas en la SPP. El Sistema Nacional, en cambio, aunque era de cuño reciente, lo sustentaba la voluntad real de hacerlo el marco de acción del gobierno.

El Sistema de Planeación de Tabasco estipulaba tres niveles (global, sectorial y municipal) y cinco etapas (planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación).

El facsímil con el SNP en el caso de los niveles es claro pero, en el caso de las etapas denota más que originalidad, confusión. Si el SNP hablaba de formulación para referirse a los "procesos de diagnóstico y pronóstico" de Instrumentación, para traducir "la formulación final del POA en acciones operativas"; de Control, entendido "como el proceso de verificación del cumplimiento de programas y presupuesto a través de la medición de su avance"; y de evaluación, para "medir la eficacia, la eficiencia y la congruencia intersectorial de los programas"; ²³ el SEP, por su parte, decía que había cinco etapas: Diagnóstico —o Planeación como con tradecía otro documento— ²⁴ programación, presupuestación, ejecución y evaluación, y afirmaba más adelante, que las funciones de planear, programar, presupuestar, ejecutar y evaluar se integraban en las cuatro etapas que se habían de tectado ²⁵ las cuales eran las mismas que las del SNP. La intención de reseñar esto es, pues, mostrar que había esfuerzos, aunque no hubiera claridad en los conceptos.

Por otra parte, el SNP contaba con un terreno más propicio con la Reforma Administrativa que estaba en marcha. "Esta partió de una adecuación del marco jurídico que da orden a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y dejó plasmadas en los cuerpos legales las orientaciones que guían la planeación en el país". ²⁶ En la Ley Orgánica de la Administración Pública se normó la organización

sectorial en tres niveles: de Coordinación Sectorial, el sector paraestatal y las dependencias globalizadoras (SHCP y SPP). Además de crearse comisiones y coordinaciones para apoyar la planeación, "...se institucionalizó la evaluación como función administrativa"²⁷ e, incluso, se reestructuró la SPP a efecto de reunir en ella las funciones de formulación del presupuesto de egresos con las de programación y control de la inversión pública (ver: capítulo primero la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Planeación), antes separadas, e incluir las de evaluación que no existían.

La confusión en Tabasco era producto de la rapidez con que los cambios se sucedían en la República efecto, a su vez, del apuro por ordenar las cosas; y de una organización administrativa débil y, también, confusa.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal publicada en el Periódico Oficial del 14 de diciembre de 1977, enumeraba las siguientes Secretarías: General de Gobierno, de Finanzas, de Promoción Económica y de Asentamientos Humanos; y establecía otros órganos de igual rango: Procuraduría General de Justicia, Oficialía Mayor, Contraloría General, Dirección General de Información y Relaciones Públicas y Comisión de Administración Pública. Solamente las Secretarías de Promoción Económica y de Asentamientos Humanos tenían atribuciones para ejecutar y aplicar recursos. Dos años después se reforma la ley, como efecto del crecimiento en los ingresos... y en los problemas. A la Secretaría General de Gobierno se le encarga, entre otras cosas, una Dirección de Comercio; cuyo despacho lo tenía la Secretaría de Promoción Económica; ésta desaparece y a la de Asentamientos Humanos, se le agrega la Dirección de Control de los Comités de Planeación Municipal y Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, a la cual se le encomendó "Formular los planes y

programas de desarrollo económico regionales en coordinación con los ayuntamientos" y "Coordinar las actividades de los Comités Municipales de Planeación en los términos de la Ley de la materia"²⁸, entre otras funciones. La Secretaría de Promoción Económica desapareció y, en su lugar, se instituyó la Coordinación General de Actividades Agropecuarias; se crearon, además, la Dirección de Pesca y de Turismo dependientes directamente del Gobernador.²⁹

El enredo es evidente. 1979 estaba por terminar, había avances en la planeación, pero el engarce con la programación estaba ausente. La estructura organizacional no sólo era débil sino, además, ambigua. Se invadía la jurisdicción municipal creando Comités Municipales vigilados y coordinados desde el estado sin vinculación con el COPRODET; se hacía mención de una Ley que no existía; el ejecutivo estatal se arrogaba funciones fundamentales para el desarrollo estatal cuyo despacho delegaba en direcciones y en una coordinación con lo cual su alcance era muy limitado. El divorcio, pues, es claro. El COPRODET, luego COPLADET, ciertamente desarrollaba su trabajo con el espacio que le era más propicio: el federal que actuaba en el estado, y sus funciones las desarrollaba desde su coto operativo: la Delegación de la SPP, la cual se dedicaba a llevar los registros de las inversiones públicas y de mantener apenas con vida al Comité.

El estado tenía una dinámica propia que, en aquel momento, impedía compatibilizar el esfuerzo público local con los avances nacionales. Ni es justificación ni es vituperio. Visto desde aquí y ahora, es interregno, es transición.

Tabasco no tuvo tiempo, entre 1977 y 1982, más que de formular diagnósticos y estudios que resultaron fundamentales para, de alguna manera, orientar el gasto. En esto, el COPRODET y luego el COPLADET fueron instancias primordiales en las cuales recayó la responsabilidad de encauzar y justifi

car las inversiones públicas. En ello, la inercia nacional de la producción petrolera fueron más que los esfuerzos estatales, aunque cabe un atenuante —que ya anoté antes—: 1977-1982 fué un período de transición en el que la planeación fué precisándose y en el que las etapas e instrumentos de ésta fueron adquiriendo cohesión. Tampoco se pudo instituir la evaluación y el control como funciones permanentes, aunque así se aseverara, ni hubo un hilo conductor entre -- Plan y programas de inversión.

En palabras de Miguel de la Madrid, como Secretario de Programación, encontramos una explicación pertinente:

Construir un sistema de planeación... es un proceso permanente de adecuación y ajuste, de prueba y de error, de aciertos ...Encontramos aquí (en Tabasco) una labor orientadora, coordinadora y promocional del Gobernador...³⁰

Es importante la cita, en virtud de que en ella se resumió, sin restarles méritos, el trabajo hecho en el estado y se reconocía que la Planeación en el país no era un proceso -- acabado.

1. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo**; P.53
2. Pasqueira Olea, E.: "El Sistema Nacional de Planeación en el Ambito del Desarrollo Regional"; en: varios autores: **Aspectos Jurídicos de la Planeación en México**; P. 159
3. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo**; P. 53
4. Secretaría de Programación y Presupuesto: "Decreto por el que se dispone -- que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios"; en: **Compilación Jurídica 1978**; P.454
5. *Ibid*; P. 453
6. *Ibid*; P. 454
7. *Ibid*; P. 454
8. Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Tabasco: **Plan Estatal de Desarrollo Segunda Versión, Documento General**; P. 91
9. Ver: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco: **Memoria 1977-1982**; P. 125
10. Ver: *Ibid*; P. 163
11. Ver: *Ibid*; P. 164
12. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal**; P 35
13. Pasqueira Olea, E.: *op. cit.*; P. 159
14. Secretaría de Programación y Presupuesto; **Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo**; PP. 43 y 44
15. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Periódico Oficial Núm. 4022, 1º de abril de 1981; Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco; P. 3
16. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Los Comités Estatales...**; P.43
17. Las otras vertientes para la instrumentación del PDG eran la obligatoria, - la de inducción y la de concertación, que siguieron considerándose en el -- Plan Nacional de Desarrollo.
18. Secretaría de Programación y Presupuesto: **El sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo**; P. 32
19. Se refiere a la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Cfr.: **Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal**; PP. 33 y 34
20. Secretaría de Programación y Presupuesto: **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo**; PP. 33 y 34
21. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Periódico Oficial Núm. 4022, 1º de abril de 1981; *op. cit.*; P.4

22. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco: *op. cit.*; P.32
23. Secretaría de Programación y Presupuesto: **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo**; PP. 21 y 22
24. En la Memoria del COPLADET 1977-1981, se asienta como Diagnóstico (P.107); en la Metodología de la Tercera Versión del Plan Estatal de Desarrollo, se anota como Planeación (P.XLIV).
25. Ver: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco. *op. cit.*; PP. 107 a 118. Había una confusión que ha sido reiterada en otras regiones y en otros países: se confundía el Plan con el proceso mismo de Planeación, como si de aquél fueran a desprenderse, por sí mismas, las demás etapas de la planeación. Formular un Plan es marcar objetivos, estrategias y líneas de acción a partir de un diagnóstico de la realidad. Del diagnóstico, por lo demás, hay que decir que es una parte del Plan, es decir, éste no se reduce a la mera diagnosis. En ello radicaba la confusión. Al respecto, señala Waterston, - A.: **Planificación del Desarrollo**; PP. 106, 107 y 108: "Un Plan es un medio no un fin, no obstante, en muchas naciones los planificadores oficiales y otros funcionarios se comportan como si la formulación del Plan fuese el término, y no el principio, del proceso planificador... Entonces, la planificación del desarrollo no es lo mismo que un plan de desarrollo. Los que confunden ambas cosas, toman indebidamente al producto del proceso planificador por el proceso mismo. La planificación, considerada como un proceso, es una condición pre via e indispensable para la formulación de las políticas y de medidas de desarrollo eficientes". Por otra parte, Cibotti y Sierra: **El Sector Público en la Planificación del Desarrollo**; P. 187, señalan que " la formulación del - - Plan es una parte del proceso de planificación..."
26. Secretaría de Programación y Presupuesto: **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo**; P. 23
27. *Ibid*; P. 23
28. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; Periódico Oficial, Suplemento "A" al núm. 3889, 22 de diciembre de 1979; P.3
29. *Ibid*; PP. 4,5, y 6
30. De la Madrid Hurtado, M.: Discursos pronunciado en la presentación de la segunda versión del Plan Estatal de Desarrollo; en : **Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco**; *op. cit.*; P. 174

CAPITULO 4. EL CONVENIO UNICO DE COORDINACION

El Convenio Unico de Coordinación ha sufrido modificaciones desde que fue acordado, en 1976, por José Lopez Portillo, Presidente de la República en aquel entonces. De instrumento —general— para fortalecer el pacto federal, a herramienta —específica— por excelencia de la vertiente de coordinación del SNP, dentro de la etapa de instrumentación.

Ya se ha visto como el SNP fue concretándose, por pausas, durante el régimen anterior. El CUC corrió igual suerte, pero siempre se ha mantenido como cimiento jurídico y financiero básico en la operación del COPRODET y del COPLADET.

Antes de su establecimiento había antecedentes que obligaron, en el afán presidencial por ordenar y adecuar la administración pública, justamente a crearlo. Además de los convenios que celebraban los ejecutivos federal y estatales en materia de salud, de elecciones, fiscal, penal, educativo, etcétera, los gobiernos locales acudían, con frecuencia, a las dependencias de la federación para convenir obras y servicios que incidieran en su territorio. La abundancia de acuerdos reflejaba una situación anárquica de duplicidad y de obras inconclusas. Para acabar con ello, era imprescindible unificar. Y se inicia el proceso mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que en ella quedáse perfilado el marco apropiado para eso:

Artículo 22. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los gobernantes de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas.¹

Con la posibilidad que se daba, el ejecutivo federal procedió en consecuencia: en Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1976 ordenaba, en el artículo primero, que "...celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos Órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, para lo cual las Secretarías de Estado y las demás dependencias federales deberán normar su actuación de conformidad a los términos concertados en dichos convenios."²

En los considerandos del mismo Acuerdo estaban los propósitos que lo animaban: fortalecer conjuntamente el sistema federal; prestar mayor atención a las necesidades regionales fortaleciendo las finanzas estatales e impulsando las actividades productivas; promover la participación de la sociedad en el planteamiento y en la resolución de sus problemas; y avanzar en la descentralización de la función pública mediante la participación de los estados en la planificación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas gubernamentales.

El CUC no puede ser entendido sin el COPRODE (ni el COPLADE), porque se requieren mutuamente. Uno da cuenta de los mecanismos y de los programas que se pactan y, el otro, es el foro donde éstos se acuerdan, se definen y se ejecutan. Por eso, al decretarse la formalización de los Convenios Unicos, se previó en el segundo artículo transitorio que los COPRODES se reformarían con el fin de que fueran organismos que realmente sirvieran de punto de concordancia y pivote para el desarrollo (ver el tercer capítulo).

En el artículo quinto del mismo Acuerdo que se ha comentado, se enlistaban las obras y servicios públicos cuya ejecución podría transferirse a los gobiernos locales: agua potable y alcantarillado, obras en cabeceras municipales, mejoramiento de la vivienda y espacios públicos, construcción y

rehabilitación de vivienda popular, casas de cultura, instalaciones deportivas, cárceles y penitenciarías, caminos de mano de obra, caminos vecinales, carreteras estatales y urbanas, aeropistas, construcción y reparación de planteles escolares, construcción y reparación de centros y casas de salud y todos aquellos que se convengan con los gobiernos estatales.

Además, se preveían los mecanismos en los cuales las Secretarías de Estado habrían de apoyarse para llevar a cabo los programas pactados; la asistencia técnica que requieren los estados; y los estudios de reforma administrativa y fiscales que el gobierno federal tenía en su poder.

En 1977 arrancaron los CUC en los términos previstos. En 1978, se les agregó la participación de las entidades en la previsión de acciones para la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; se insertaron compromisos programáticos con los sectores agropecuario y pesquero; se cambió la estructura financiera de ciertos programas; y se convino la elaboración de estudios de preinversión. En 1979, se revisó y se ajustó la estructura financiera de los Programas Estatales de Inversión, hubo más recursos para estudios de preinversión y se acordó la formulación de los Planes Estatales de Desarrollo —en lo que Tabasco llevaba ventaja. En 1980, lo más importante fue que el CUC se ajustó al esquema de sectorización administrativa federal para abrir el radio de acción y concertación con todas las dependencias cabezas de sector y con las coordinadas y se le liberó de su anualidad convirtiéndolo en instrumento permanente. Se introdujeron, además, tres nuevos tipos de programas: dos de desarrollo socioeconómico (sectoriales concertados y de desarrollo estatal) con los cuales había más alternativas de coordinación federación-estado y se aseguraba que todas las dependencias de nivel federal pudieran concurrir en el desarrollo regional, y el Programa Integral de Desarrollo Rural que ha venía funcionando pero que, desde este año, contó con el apoyo de las entidades para fomentar el desarrollo de las comunidades rurales marginadas. Para 1981, en el cuerpo de Convenio quedaron instalados los COPLADES, sucedáneos de los COPRODES (ver capítulo anterior), los cuales quedaron bajo la responsabilidad política jurídica de los gobernantes; así

mismo se permitió la concertación de compromisos con entidades no agrupadas sectorialmente, con la Procuraduría General de la República y con ciertas unidades que dependían directamente del presidente. Así, quedaron incorporadas las acciones de ambos órdenes de gobierno, dentro del esquema único de concertación, para el logro de los objetivos de las estrategias nacionales de carácter multisectorial, como el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Productos Básicos, el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, el Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados".³ No solo eso: se introdujeron compromisos para coordinar las tareas de los órganos nacional y estatales del DIF, del FONAPAS y del Patronato Nacional de Promotores Voluntarios y para apoyar a la Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Enseñanza Superior; se formalizó, en definitiva, la inclusión del PIDER; se inscribieron en el Convenio los subsidios para la cobertura del gasto corriente de los estados; y se acordó la forma en que los estados entrarían al Sistema de Evaluación Nacional, para realizar autoevaluaciones en la operación de los recursos pactados en el CUC. En 1982, se incluyeron compromisos que consolidaron el funcionamiento de los COPLADES; que promovieron la operación amplia de los programas incluidos en el CUC; que hicieron crecer la participación municipal en la planeación y la ejecución de recursos para el desarrollo. Se introdujeron, por otro lado, los programas de financiamiento de las instituciones nacionales de crédito, bancos mixtos y fondos del gobierno federal, para que apoyaran las actividades productivas regionales; y se establecieron las bases tanto para el desenvolvimiento de los Sistemas Nacionales de Salud, de Abasto y de Servicio Social, como para la ejecución de los Programas de Empleo y Productividad y de Abasto. Se prosiguió con la transferencia —iniciada en 1981— a los ejecu-

tivos estatales de las funciones y la participación del gobierno federal en entidades paraestatales vinculadas con el desarrollo local.

También convinieron los ejecutivos establecer sistemas estatales de control y seguimiento físico y financiero de los recursos pactados. en el marco del Sistema que, a nivel nacional, había establecido el gobierno federal. Asimismo, en el CUC se definieron una serie de puntos que tendrían que cumplir las propuestas estatales de inversión, gasto y financiamiento, en el seno de los COPLADES: apoyo a los objetivos y metas de los Planes Global y Estatal de Desarrollo, terminar las obras en proceso, racionalizar las inversiones en obras nuevas, excluir obras suntuarias y aumentar la capacidad ejecutiva local; se adecuaron las normas y los procedimientos de la programación-presupuestación de nivel regional; y "...se uniformaron los criterios y lineamientos para que las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales, formuladas por los COPLADES. (constituyeran) la base para integrar los programas de las dependencias y entidades del sector público federal"⁴ (buen propósito que, todavía ahora, sigue constituyendo eso, un buen propósito, para los estados); se actualizó el Programa de Acción del Sector Público 1980-1982, que pretendía operacionalizar el POA con acciones concretas, compatibilizando las propuestas de metas y gastos de los estados y las dependencias federales; y, por último, se creó un nuevo Ramo en el Presupuesto de Egresos de la Federación denominado "Promoción Regional", a efecto de canalizar por él los recursos federales que habrían de ejercerse a través de los programas del CUC (Programas Estatales de Inversión, Programas Sectoriales Concertados, Programas de Desarrollo Estatal, PIDER).

El Convenio Unico de Coordinación evolucionó hasta convertirse en Convenio Unico de Desarrollo (lo veremos en la Segunda Parte).

De eso se trataba: "Las enseñanzas acumuladas durante los primeros años de operación del Convenio Unico de Coordinación, han permitido ir enriqueciendo este esquema. La evaluación de sus logros y el análisis de los principales obstáculos para su pleno funcionamiento... lo han dotado de una dinámica y solidez que lo constituyen en un auténtico convenio para el desarrollo".⁵

El CUC estaba ganando en precisión. Ya no era un mero utensilio para fortalecer el pacto federal sin objetivos claros. La planeación había ganado terreno en cuanto a su definición y sus fines. El CUC, dentro del proceso planificador, contaba ya con programas concisos y admitía, con orden, el acuerdo de voluntades entre el nivel federal y los gobiernos estatales. Pero el Convenio Unico, hay que volver a decirlo, sólo podía devenir concreciones, hechos, en el medio que le es natural: los COPLADES.

Un instrumento jurídico-financiero que agrupaba lo diverso, tenía que concretarse en un órgano colegiado donde tuvieran cabida plena cada una de las partes interesadas. Son —el CUC y el COPLADE— las caras de una misma moneda en un sólo Sistema de Planeación el cual requiere de ésta para complementarse. En gran medida, para Tabasco, esto ha llevado a construir desde 1983 (como se verá en la segunda parte), un verdadero sistema de planeación estatal el cual, emanado de la experiencia tabasqueña e independiente en su operación interna, es ya parte del proceso nacional. El todo se forma de partes, y si éstas no están completas —para actuar entre sí y con el todo— o no hay sistema o lo hay, pero deficiente.

En resumen, la transformación del CUC va pareja con la del COPLADE. Uno no se entiende sin el otro. Aunque en ambos pueden distinguirse medios (mecanismos) y fines (objetivos, metas), el COPLADE, en sí, es canal, vía, medio para dialogar y ponerse de acuerdo mientras que, el CUC, es el docu-

mento donde se plasman las metas, las acciones las obras y los recursos acordados en el Comité; es decir se convierte en un fin alcanzable, cuantificable lo que en su momento _ fue intercambio de ideas y de intereses. Al mismo tiempo, los dos —COPLADE y CUC— son conducto idóneo para la racionalización y previsión de recursos para imbricar, en su ma, la acción federal, la estatal y la municipal.

En adelante, se presentará un análisis de cada CUC formalizado entre el gobierno federal y el de Tabasco, de 1977 a _ 1982, y se hace un análisis sucinto de las inversiones en _ esos años.

CUC 1977

El Primer Convenio Unico de Coordinación que firmó Tabasco estaba compuesto por seis capítulos. En el primero de ellos —sobre asuntos generales— se establecía el objeto _ del Convenio: "...la coordinación para la realización de _ programas específicos de desarrollo que contienen ejecu--- ción de obras, prestación de servicios públicos y, en gene--- ral, las acciones a realizar que les competen al Ejecutivo Federal y al Ejecutivo Estatal de manera concurrente... y, asimismo, regula las relaciones de coordinación que deben_ existir entre ambos poderes de gobierno, en materias de in--- terés que les son comunes";⁶ se determinaba el compromiso de ambas partes por cumplir lo estipulado y realizar _ las obras convenidas, así como los procedimientos genera--- les a seguir, y se detallaban los programas específicos de desarrollo que habrían de ejecutarse: agua potable y alcantarillado rurales, obras en cabeceras municipales, carreteras estatales, carreteras urbanas, aeropistas, cons--- trucción y reparación de todo tipo de planteles escolares, y construcción y reparación de centros y casas de salud _ asistenciales.

El segundo capítulo —del procedimiento de planificación y programación— dictaba que "Las partes convienen en establecer un procedimiento de planificación y programación que tome en cuenta los objetivos del desarrollo estatal en la elaboración de los Planes nacionales y asegure la coordinación de los programas de ambos órdenes de gobierno..."

Para ello, el ejecutivo federal ajustaría la estructura y funcionamiento del COPRODET para que le sirviera de órgano de consulta, en materia de planeación-presupuestación, al gobernador y, éste, seguiría el siguiente procedimiento: -- después de oír la opinión del COPRODET, mandaría a la SPP los proyectos de inversión que corresponden al sector público federal, los cuales serían acompañados por los requerimientos de fondos por concepto de administración, operación y mantenimiento y por la entidad federal que cubriría las programaciones; la SPP elaboraría los programas de inversión y los elevaría a la consideración del Presidente; y, finalmente, éste aprobaría los programas de inversión en los cuales vendrían terminadas las obras y los servicios públicos cuya realización pueda ser materia de convenio con el Gobierno del Estado".⁸

De modo que, después de un largo proceso, el gobierno local podría tener una muy endeble garantía de que lo propuesto fuera considerado para realizarse en un ejercicio anual en virtud de que el Presidente de la República tenía que aprobar los programas. La planeación estaba divorciada de la programación, había interés por considerar las bases del desarrollo del estado, pero no tenía nuevas posibilidades de influir en la programación de los recursos federales en su propio territorio. Hay que agregar, desde luego, que el gobierno de Tabasco todavía tenía que sufrir modificaciones para hacer frente al reto de la planeación, pero cuando menos, ya estaban las disposiciones por escrito.

El capítulo III —de las obras públicas— definía dos formas en que podrían realizarse obras cuya ejecución quedase a cargo del gobierno estatal: por transferencia de fondos, cuando las obras no estuvieran previstas en el CUC; y por encargo del ejecutivo federal o de organismos descentralizados y paraestatales, en cuyo caso tendrían que estar previstas en el Convenio. También preveía el capítulo, entre otras obligaciones, fortalecer la capacidad ejecutiva de la entidad proponiendo "...un plan de incorporación de algunos de los recursos materiales con que cuentan las dependencias federales en la entidad..."⁹ y asesorar técnicamente así como prestar apoyo material cuando se justificara y así lo solicitara el gobierno del estado.

En el cuarto acápite, que trataba de los servicios públicos, se reiteraba la obligación del gobierno de Tabasco de prestar los servicios públicos convenidos y, sobre todo, apareció la posibilidad de que el ejecutivo estatal presentara a la opinión del federal "...un plan de coordinación para la prestación de los servicios de salud de los hospitales y clínicas dependientes de organismos descentralizados federales..."¹⁰ y se previno que la federación podría otorgar al estado su participación en empresas y patronatos, de interés local, directamente vinculados a los programas de desarrollo del gobierno de la entidad.

Sobre la Reforma Administrativa estatal, en el quinto capítulo el ejecutivo federal se comprometió a poner a disposición del gobernador tabasqueño los estudios de reforma administrativa con que contara, y a ordenar a sus dependencias que prestaran la asesoría técnica necesaria en cuanto a administración de justicia civil, penal y administrativa; administración local y municipal; y sistema fiscal y presupuestario. En este último respecto, se marcaba la inten---

ción de hacer estudios que mejoraran los sistemas de recaudación y la alternativa de que la federación prestara asistencia técnica a la entidad, con el objeto de establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal con los ayuntamientos. Incluso, en el capítulo sexto —de la coordinación fiscal entre la Federación y el Estado—, se consignaba que el gobierno federal propondría "...al Congreso de la Unión la expedición de una Ley General de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que regule las relaciones fiscales entre ambos órdenes de Gobierno y fortalezca las finanzas públicas locales".¹¹ Sin embargo, esa iniciativa apareció otra vez como propuesta en el siguiente CUC y, en 1979, ya no figuró en el Convenio correspondiente, una vez que la Ley de Coordinación Fiscal fue aprobada y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal estaba en marcha, sustituyendo a los anteriores convenios que se celebraban con cada entidad.¹²

El último capítulo trataba de la revisión y evaluación del Convenio, aunque no hubiese mecanismos definidos de evaluación. Sólo se aclaraba que "Las partes podrán evaluar en todo tiempo el cumplimiento del presente convenio, precisando los objetivos logrados y, en su caso, las razones por las cuales algunos de ellos no se hayan realizado"¹³; que se establecerían los registros necesarios; y que el COPRODET rendiría informes trimestrales. Pero, ante la falta de un método preciso, las evaluaciones no se llevaron a cabo ni, tampoco, los informes trimestrales. Además, no si alguna de las partes incumplía cualquiera de las obligaciones contraídas, la otra quedaba exonerada del cumplimiento de la obligación correlativa (cláusula vigésimo quinta), lo cual arriesgaba la continuidad de las obras, si se presentaba el caso, pues no se exigía al indolente el resarcimiento por su violación al convenio.¹⁴ Esto fue superado hasta 1983.

En realidad el Convenio era visto como un mero mecanismo pa-

ra que el gobierno local se agenciara más recursos, en la medida que cumpliera con la lógica presupuestal de "si cumples te doy más". Todavía, es cierto, no existía Plan de Desarrollo que justificara las inversiones, pero el sentido que se otorgaba al CUC era financiero.

El Gobernador, en su Primer Informe, decía —cuando se refirió a las finanzas—:

La cifra anterior (el presupuesto a solicitar para 1978) se verá... incrementada por las aportaciones que logremos se consideren en el Convenio Único de Coordinación para el próximo año.¹⁵

Al final del año, con las transferencias, el gobierno federal había invertido, mediante el CUC, más de 236 millones de pesos, el estado más de 147 y el sector privado casi 52 millones de pesos. Los recursos fueron orientados, en mayor cuantía, a la infraestructura de comunicaciones y servicios (aproximadamente el 63 por ciento de los recursos vía CUC). En verdad, esta fue la tónica de ese sexenio, casi el 47 por ciento de la inversión directa del estado se canalizó, también, a infraestructura, mientras que por su parte, la inversión federal directa —sin contar a PEMEX— en ese rubro significó casi el 23 por ciento de la inversión. En orden de importancia, la inversión en educación y salud fue, dentro del CUC, la segunda y, al final, el fomento a la producción. La federación, a través de sus dependencias y del PIDER canalizaba buenos recursos a la producción y a la educación. El gobierno estatal parecía empeñado en crear la infraestructura que el crecimiento y las inversiones de PEMEX demandaban. No era para menos. Aunque las razones que Tabasco argüía, a través del COPRODET, en las negociaciones se fundaban en equilibrar las inversiones sectoriales para hacer contrapeso al crecimiento de la actividad petrolera (ver capítulo anterior), la mayor parte de sus recursos —directos y vías CUC— estaban dirigidos a la infraestructura que demandaba el crecimiento

por petróleo. Era la federación quien invertía más en sectores como la agricultura, la ganadería, la pesca y la industria. Sólo en 1977 la inversión de Petróleos Mexicanos en Tabasco representó más del 66 por ciento de la inversión total en el estado. El petróleo jugó —y lo sigue haciendo— un rol fundamental en el desarrollo local pero, si bien aportó recursos para esa infraestructura que se creó vía CUC, nunca participó en la planeación del estado. Como ahora, sus aportaciones a la planeación eran marginales.

En este contexto, poco podía hacer el COPRODET. Estaba el CUC y había recursos pero no había aún Plan ni vinculación con los programas que pudieran, de algún modo, racionalizar el papel que todos los agentes públicos estaban jugando en aquel momento.

CUC 1978

El Convenio entre Tabasco y la federación para 1978 también constó de siete capítulos. Como novedades pueden mencionarse la inserción de los programas objeto del Convenio a la estructura sectorial definida para la administración pública federal; la nueva denominación de los programas (Estatales de Inversión) la introducción de más programas; la elaboración de un Manual de Operación del CUC; la suma de programas de Desarrollo Sectorial —eran aquellos que no incluirían transferencia directa de recursos financieros al gobierno de Tabasco—, y la elaboración de programas integrados o intersectoriales conforme al sistema de colaboración programática de COPLAMAR, que serían puestos a consideración de la SPP, por conducto del COPRODET.

Al término del ejercicio fiscal la inversión, por concepto de Convenio, ascendía a 415 millones 500 mil pesos y, otra vez, el grueso de los recursos se canalizó a los sectores de comunicaciones y transportes y asentamientos humanos, pues absorbieron el 63 por ciento del dinero convenido. La educa

ción y la salud ocuparon casi el 34 por ciento. Los sectores productivos el resto. La inversión federal directa pretendió marcar la diferencia: en los sectores agropecuario y forestal, pesca e industria la inversión fué de 689 millones de pesos, el 42.2 por ciento de los recursos aplicados por esta vía; pero lo ejercido en comunicaciones y transportes y en asentamientos humanos alcanzó poco más de 535 millones de pesos, es decir, casi el 33 por ciento de los recursos de esa área de financiamiento. Estas cantidades, más las convenidas, más las que el gobierno tabasqueño ejecutó directamente fueron poco más de 1 mil millones 277 mil pesos, o sean el 40.4 por ciento de la inversión total en el Estado sin considerar, desde luego, las inversiones de PEMEX que, por otro lado, sumaron casi 13 mil millones de pesos durante 1978.

CUC 1979

En uno de los considerandos del Convenio de 1979 se aseguraba "Que el Gobierno del Estado, a través de su estructura jurídica y administrativa, es la base para impulsar el desarrollo social y económico de la entidad con la participación activa y permanente de los sectores que la componen, mediante planes, programas y proyectos específicos, con el objeto de avanzar en la transformación del Concenio Unico de Coordinación en Convenio de Desarrollo".¹² La idea de convertirlo en un verdadero instrumento para el desarrollo y no reducirlo a un mero mecanismo presupuestal aparece aquí. Es hasta el período posterior a 1982 que el CUC, después Convenio Unico de Desarrollo, sería efectivamente eso: método de coordinación para el desarrollo, en el que los objetivos estatales son comunes a ambos órdenes de gobierno.

El nuevo CUC contaba con cinco capítulos que trataban de los fines; de la materia objeto del Convenio, del procedimiento de planeación y programación, de los aspectos financieros y presupuestales y de generalidades.

Aparecieron en el texto del CUC algunas disposiciones -

nuevas: formarían parte del Convenio las acciones del Patronato de Promotores Voluntarios, en coordinación con las actividades afines de la entidad; los gobiernos realizarían programas de asistencia técnica para formular los planes estatales de desarrollo económico y social —en lo que Tabasco llevaba adelantos—, incluyendo los de desarrollo urbano, asentamientos humanos y reforma administrativa; para lo cual el ejecutivo estatal se comprometía a que participaran en ello las entidades del sector público federal en coordinación con la SPP, en el seno del COPRODET, y procuraría su compatibilidad con los planes nacionales; ambos gobiernos harían "la planeación ecológica del territorio, para preservar los ecosistemas no rurales y mejorar el ambiente urbano de la entidad federativa"¹⁷ (cláusula décima segunda); el ejecutivo dispondría el establecimiento de una partida destinada a realizar estudios de preinversión y expedientes técnicos, a efecto de apoyar los programas convenidos; el gobierno estatal propiciaría la participación de los municipios a través de convenios internos (cláusula vigésima segunda).

Desde el año anterior se había diseñado un Manual de operación del CUC para precisar diversos mecanismos, lo que permitió, en 1979, mejorar los procesos de autorización y ministración de recursos y hacer, en consecuencia, más expeditos algunos trámites presupuestales.

Al término del año, la suma de Programas Estatales de Inversión y de Desarrollo Sectorial ascendió a 1 mil 191 millones 300 mil pesos.

Otra vez, la distribución de recursos privilegió a los sectores de infraestructura, los cuales acapararon el 66.4 por ciento de lo convenido; sin embargo, hay que decir que el sector educación recibió un fuerte apoyo de 268 millones

900 mil pesos que, junto a la inversión en salud (8 millones 100 mil pesos), rebasó el 23 por ciento de los recursos CUC y, por su parte, el 48 por ciento del programa federal-directo se centró en las actividades agropecuarias. Si se observa toda la inversión de ese año (5 mil 564 millones de pesos), sin considerar la de PEMEX, las cantidades importantes están en los rubros que se han venido destacando: 38.4 por ciento en agricultura, ganadería, pesca e industria; - 42.6 por ciento en infraestructura; y, 137 por ciento en educación y salud. En contrapartida, la inversión de Petróleos Mexicanos fue de 16 mil millones de pesos: casi tres veces la inversión total en Tabasco, durante 1979. El desequilibrio persistía, mientras se terminaba una segunda versión del Plan Estatal de Desarrollo.

Podríamos detenernos un poco a fin de no dejar sin explicación varios temas de este capítulo. PEMEX había estado invirtiendo coordinadamente con el gobierno tabasqueño y con SAHOP en la construcción y rehabilitación de caminos; parte de los recursos para infraestructura se destinaban a vivienda y agua potable y alcantarillado; las cuantiosas inversiones de la paraestatal petrolera rebasaban, con mucho, la dinámica y las posibilidades estatales, a pesar de que, como consecuencia de la bonanza de los hidrocarburos, los ingresos de la entidad crecieron sustancialmente; el costo social de este desfasamiento no podía reducirse —y no poder ser así— mientras el desarrollo del petróleo y del estado no fueran planeados y programados sobre la base de objetivos comunes y estrategias compatibles.

CUC 1980

En los seis capítulos de que consta el Convenio suscrito para el ejercicio de 1980, hay algunas innovaciones. El marco estructural de concertación de los programas objeto del convenio ya no sería simplemente sectorial sino que, en adición, se precisan las dependencias coordinadas por sector administrativo. Así, todas las secretarías del sector pú--

público federal, incluido el entonces Departamento de Pesca, podrían pactar programas con el gobierno de Tabasco, sin menoscabo de las instituciones sectorizadas que podrían hacer lo mismo. Para estos efectos, en el capítulo cuarto (sobre los Acuerdos de Coordinación) se detallaron las acciones que, en cualquier momento, las partes tendrían posibilidad de acordar y de ejecutar por sector administrativo. En particular, conviene destacar que se asentó la disposición de ambos niveles de gobierno, pormenorizando las áreas de coordinación para la realización de acciones conjuntas en materia fiscal, hacienda y créditos para el desarrollo de Tabasco (cláusula vigésimo segunda); en materia de apoyos a la planeación, programación, presupuestación, evaluación e información que realizaba el COPRODET (cláusula vigésimo tercera); y en la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de sus programas operativos y del Programa Nacional de Vivienda, así como en la elaboración de los Programas Estatal y Municipales de Desarrollo Urbano (cláusula vigésima octava).

Hubo ampliación en los tipos de programas de desarrollo socioeconómico. Además de la modalidad en Programas Estatales de Inversión, es decir, los programas federales de inversión —que se venían acordando desde antes— descentralizados, para su ejecución, al gobierno estatal con recursos federales y cuya normatividad técnica quedaba a cargo de las dependencias y entidades originalmente responsables, se introdujeron los Programas Sectoriales Concertados y los de Desarrollo Estatal. Los Sectoriales Concertados fueron catalogados como "aquellos que implican acciones en uno o varios sectores, y en los cuales se podrán incluir compromisos específicos, derivados de las atribuciones correspondientes a los sectores de la Administración Pública Federal, mismos que se concertarán bajo la modalidad de Acuerdos de Coordinación".¹⁸ Esta clase de programas podrían ser convenidos en el transcurso

del año —al contrario de los Estatales de Inversión que se definían con antelación a la firma del convenio— bajo la figura jurídica de Acuerdos de Coordinación para diferenciarlos del término Convenio —continente— y volcarlos dentro de él —contenido—, de modo que no hubiese confusiones al respecto. Los Programas de Desarrollo Estatal, a su vez, fueron descritos como "aquellos que integran acciones y recursos de los sectores público, social y privado, bajo la forma de proyectos prioritarios de Desarrollo Estatal, con el objeto de impulsar productos, regiones y sectores estratégicos".¹⁹, cuya elaboración estaría a cargo del COPRODET.

La definición de estas modalidades le dio precisión a los esfuerzos de coordinación intergubernamentales y su introducción al convenio amplió, asimismo, el espectro de alternativas de cooperación. A ello, es necesario sumar la implantación del PIDER al interior del CUC, para promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales.

Al finalizar 1980 la inversión llegó a 1 mil 582 millones 900 mil pesos. Y, una vez más, los sectores más beneficiados fueron el de comunicaciones y el de asentamientos: acapararon el 68 por ciento de los recursos coordinados. El dinero estatal continuó esta lógica y la inversión federal siguió apoyando más las actividades del campo. En el total invertido la dinámica siguió siendo muy parecida a los años anteriores, ya que los sectores de infraestructura alcanzaron a ocupar el 55 por ciento de los recursos. Desde luego que no se está tomando la inversión directa de PEMEX, la cual subió a 19 mil millones de pesos al término del año.

CUC 1981

En el capítulo anterior vimos como en 1981 el CUC es marco en el que el COPLADET vino a sustituir al COPRODET —órgano de carácter federal— como un organismo a cargo, política y jurídicamente, del gobierno de Tabasco. Se incluyó un nuevo capítulo acerca del proceso integral de planeación a nivel

regional en el que, dentro del Comité de Planeación, se actualizaría el Plan Estatal de Desarrollo, y en el que se decía dictaría, a la postre, las bases generales de integración y funcionamiento del COPLADET que aseguraran su articulación al Sistema Nacional de Planeación (Cláusula Tercera, fracción 2).

El Convenio empezaba a considerarse como una herramienta básica en la vertiente de coordinación para instrumentar el Plan Global de Desarrollo. Adquiría, así, un sentido respecto a la lógica de planeación-programación: "...conforme al Plan (Global de Desarrollo), la Federación ha de regular y coordinar sus acciones de desarrollo económico y social, con venidas con los gobiernos de los Estados y concertarlas e inducirlas con los sectores social y privado".²⁰ El PGD le estaba dando al CUC una ubicación más exacta en el quehacer nacional: lo que hasta ese momento se había logrado que sirviera, en adelante, para consolidarlo como convenio para el desarrollo.

Con este propósito —incorporar las acciones de ambos gobiernos a un esquema único de coordinación—, al convenio entraron entidades que no estaban agrupadas sectorialmente (la Procuraduría General de la República y algunas unidades de la Presidencia), con lo que se amplió la posibilidad de concertar compromisos y recursos y se admitieron, además de las modalidades existentes, programas y acciones que coadyuvarían en la instrumentación de las estrategias multisectoriales contenidas en el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Productos Básicos, el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, el Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Respecto al SAM, se firmó el Acuerdo de Coordinación por el que se instaló, en el seno del COPLADET, el Subcomité del SAM el cual tendría como objetivo asegurar el alcance de las metas propuestas para el estado en materia de alimentación.

Los recursos totales de ese año crecieron hasta alcanzar 3 mil 923 millones 500 mil pesos, los cuales se dirigieron fundamentalmente (aproximadamente el 70 por ciento) a la inversión en infraestructura. En contrapartida, el 50 por ciento de las inversiones federales directas se dedicaron al sector agropecuario. En este año —también—, resultaron favorecidos, en primer lugar, con los programas de inversión pública cuyo monto global fue de 23 mil millones 47 mil 800 pesos, los sectores de infraestructura, en segundo, los productivos y, en tercer lugar, los de educación y de salud. Por su lado, Petróleos Mexicanos dedicó a Tabasco 23 mil millones de pesos de inversión.

CUC 1982

El último CUC (en 1983 empezaría a llamarse Convenio Unico de Desarrollo), contenía lineamientos que pretendían, esencialmente, fortalecer la planeación, pues hubo compromisos para consolidar al COPLADET "como la instancia idónea para compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en las etapas del proceso integral de planeación ...".²¹

Por parte del ejecutivo federal algunos de los puntos más sobresalientes a que se comprometieron las partes fueron dictar medidas para que las dependencias federales revisaran y adecuaran sus políticas y bases jurídico-administrativas a fin de que sus representaciones en el estado actuaran como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición en materia de su competencia, al interior del COPLADET; e hicieran del conocimiento oportuno del COPLADET los programas y proyectos que les hubieran sido autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, ambas partes otorgarían recursos financieros, materiales y humanos al Subcomité del SAM, para lograr en la entidad los propósitos de alimentación de nivel nacional; continuaría con

la descentralización del PIDER; apoyarían las labores de fortalecimiento municipal; determinarían los elementos normativos, administrativos, financieros y técnicos requeridos para que los Servicios Públicos de Salud en el estado funcionaran con eficiencia, en el marco del Sistema Nacional de Salud; establecerían el Subcomité de Servicio Social en el COPLADET; y respaldarían los programas y esfuerzos del DIF, del Fondo para Actividades Sociales y del Patronato Nacional de Promotores Voluntarios.

Finalmente, se dispuso que la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, entregaría al estado los lineamientos para realizar la evaluación de los programas prioritarios insertos en el Convenio; y que la SPP asesoraría y apoyaría técnicamente en el diseño de un sistema estatal de control y seguimiento, compatible con el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF) establecido por el gobierno de la República.

Se invirtieron en Tabasco en el transcurso de 1982, más de 4 mil millones de pesos por la vía del CUC. Aunque no existe información precisa sobre los sectores a los cuales se canalizó la inversión, la revisión del último Informe del Gobernador en 1982 permite concluir que el de comunicaciones y transportes y el de asentamientos humanos fueron los sectores que absorbieron la mayor parte de esos recursos.

El balance del CUC de 1977 a 1982 muestra un paralelismo con el proceso de planeación nacional. Al principio se trataba de un Convenio cuyo propósito era fortalecer, en general, el sistema federal; después, conforme se fue determinando el concepto de Sistema Nacional de Planeación con etapas y vertientes, instrumentos y categorías el CUC, también, iba siendo más preciso en sus fines y en sus límites.

Fue imposible que se le apartara de la tendencia a ser un me

ro conducto para obtener recursos, en tanto que la planeación estuvo muy alejada de la programación. Es decir, si hubiera existido un hilo conductor que, en cascada, llevara del planteamiento de objetivos y estrategias a la previsión consecuente de recursos para cumplir con aquéllos, el CUC habría servido para ordenar las acciones de la administración pública federal de incidencia local en apego a las prioridades del estado. Asimismo, el COPLADET actuaba más de acuerdo al ritmo de la federación que al del propio Tabasco. Hubiera sido difícil —hay que reconocerlo— no haberlo hecho así. La producción petrolera, lo sabemos, marcaba el paso de la Nación y Tabasco tenía que cuidar, al menos, que ese tiempo no lo rebasara. El COPLADET también fue adquiriendo más solidez, su transformación no es ajena —lo hemos visto— al desarrollo del Sistema de Planeación Nacional. Cada vez que éste daba un paso, al poco tiempo, Tabasco lo daba a su nivel, por conducto del Comité. Aunque su estructura dejaba ver la adolescencia administrativa del gobierno estatal, su desenvolvimiento permitió ver la necesidad de reorganizar a partir de 1983 su propio cuerpo colegiado, sobre la base de la nueva estructura administrativa del sector público estatal. Seis años de funcionar dentro de un esquema de planeación que se estaba perfeccionando y consolidando, han dejado un antecedente esencial para los años posteriores, en los que aparece un modelo de planeación democrática, acabado en su concepción y sólidamente estructurado respecto a sus elementos.

Esta es la etapa que intentaremos describir en los próximos capítulos: la del Sistema de Planeación Democrática.

NOTAS

1. Presidencia de la República: "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"; en: Secretaría de Programación y Presupuesto: **Compilación Jurídica**, 1978; P.107
2. Presidencia de la República: "Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal - celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estata---les"; en: *Ibid*; P.446
3. Secretaría de Programación y Presupuesto: **El Convenio Unico de Coordina ción, Convenio para el Desarrollo**; P. 24
4. *Ibid*; P. 34
5. *Ibid*; P. 43
6. Presidencia de la República: Convenio Unico de Coordinación 1977 cele--brado entre la Federación y el Ejecutivo del Estado de Tabasco;PP. 6 y 7
7. *Ibid*; PP. 9 y 10.
8. *Ibid*; P. 12
9. *Ibid*; P. 15
10. *Ibid*; P. 18. Mencionado al margen, estas disposiciones serían el ante--cedente de la descentralización de los servicios de salud en el Estado.
11. *Ibid*; P. 21
12. Ver: **Gobierno del Estado de Tabasco. Secretaría de Finanzas. 1977-1982; Tabasco, 1982; PP. 37 a 44.** Se trata de un documento que explica sufi--cientemente las características del Estado en cuanto a sus participacio--nes federales por petróleo.
13. Presidencia de la República: Convenio Unico de Coordinación, 1977; P.22
14. Ver: Ruíz MASSIEU, J.F.: "Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos - de Coordinación"; en: varios autores: **Aspectos Jurídicos de la Planea--ción en México**; PP.
15. Rovirosa Wade, L.: **Primer Informe de Gobierno, 1977; P. 14**
16. Presidencia de la República: **Convenio Unico de Coordinación, 1979; P. 3**
17. *Ibid*; P.14 Al parecer, este compromiso fué mas bien una formalidad, - - pues posteriormente no hubo acciones significativas en esta materia. - - Lo importante, quizá, es el reconocimiento de la contaminación ambien--tal, que, hasta después, PEMEX habría de justificar.
18. Presidencia de la República: **Convenio Unico de Coordinación, 1980; P. 9**
19. *Ibid*; P.9
20. Presidencia de la República: **Convenio Unico de Coordinación, 1981; P. 3**
21. Presidencia de la República: **Convenio Unico de Coordinación, 1982;P. 16**

SEGUNDA PARTE: LA PLANEACION POR SISTEMA EN TABASCO

Reconocía los avances pero, también, aceptaba que era necesario seguir avanzando.² No es suficiente con identificar el pasado, hay que analizarlo, recoger lo más provechoso y construir el aquí y ahora. Al asumir la responsabilidad presidencial, Miguel de la Madrid emprende la construcción del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Congreso aprueba una Iniciativa de reformas a los Artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución General de la República a efecto de configurar un marco normativo esencial a la planeación nacional del desarrollo. Fundamentalmente, son los artículos 25 y 26 los que definen la obligatoriedad del ejercicio planificador.³ También se aprobó la Iniciativa de Ley de Planeación que vino a reglamentar las reformas a la Constitución y en la que se definieron los participantes, sus actividades y sus responsabilidades dentro del SNPD, así como las bases, los principios y los objetivos de la planeación nacional del desarrollo.⁴

Otro paso importante es la incorporación de la participación civil en la planeación, a través de los llamados Foros de Consulta Popular que sirvieron para formular el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, especiales y regionales que de él se han derivado. En esos Foros, convocados uno para cada programa, la sociedad tuvo oportunidad de afinar y manifestarse sobre los sectores y los asuntos de mayor importancia en la planeación.⁵

Por otra parte, se le dio claridad y precisión a las etapas del proceso de planeación: formulación, instrumentación, control y evaluación,⁶ al tiempo que se delimitó el ámbito de la planeación federal del ámbito de la planeación estatal, pero conservando lazos de cooperación. En el Convenio Único de Desarrollo 1983 (que sustituyó al CUC 1982), cada entidad federativa se comprometió a establecer un Sistema Estatal de

Planeación Democrática, como vertiente regional del SNPD, como una forma, de concretar la coordinación entre ambos niveles de gobierno.

El orden de la planeación fue situado en su justa dimensión: sería deductivo y no inductivo; es decir: primero se elaboró el Plan Nacional el cual, según la Ley de Planeación, es el único documento en el SNPD que puede llamarse Plan — a efecto de no provocar confusión— y de situarlo como documento general y, luego, los programas de mediano plazo (regionales y sectoriales). Además, se establecieron las bases con las que se ubicarían las dependencias de la administración pública federal en los niveles de la planeación: global, cuando se trate de asuntos de carácter nacional o regional, en cuyo caso intervienen los gobierno estatales, los grupos sociales y los sectores administrativos; sectorial, cuando se trate de la planeación en un solo sector, para lo cual habrán de derivarse del PND los objetivos correspondientes, de acuerdo a los objetivos y las prioridades del sector; e institucional, que se refiere a la planeación y programación de las entidades para-estatales.

El SNPD ha admitido, también, un engarce estrecho en la planeación de mediano plazo con la programación de corto plazo, a través de los Programas Operativos Anuales, los cuales expresan en pesos que se hará y en dónde, así como los tiempos para ello; estos programas son el insumo fundamental del presupuesto de egresos. Los mecanismos definidos para las etapas de control y evaluación, además, permiten corregir desviaciones en el ejercicio de los recursos y, por lo tanto, de lo planeado, de modo que el apego entre el corto y el mediano plazos cuenta con más válvulas de seguridad.

Como ya se ha apuntado, el SNPD cuenta para su funcionamiento con diversos instrumentos, cuya aplicación en cada etapa del

proceso implica su jerarquización y ordenación temporal y espacial. Estos instrumentos son el Plan Nacional y los Programas de Mediano Plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo es el marco orientador de todos los demás instrumentos del SNPD y su función consiste en definir la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo. En su calidad de documento rector dentro del Sistema, considera con una perspectiva nacional a todos los sectores y regiones del país; orienta las acciones de los niveles de planeación, y rige la planeación que realizan los estados y municipios.

Los programas de mediano plazo, a su vez, son los documentos que contienen los objetivos, metas, políticas e instrumentos que, en conjunto, contribuirán al logro de los objetivos del Plan, por la desagregación de los lineamientos generales de éste. Hay tres tipos de programas: sectoriales, que comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, cuya responsabilidad recae en una dependencia; estratégicos, regionales o especiales, que atienden respectivamente a una región que se considera estratégica para el desarrollo nacional, o a las prioridades del desarrollo integral del país; e institucionales, que definen el curso de los instrumentos de política con que cuentan algunas de las entidades paraestatales para el cumplimiento del PND.

La instrumentación está constituida por los programas que dan cuenta de los recursos previstos, bajo la normatividad que se ñalan las metas y objetivos del Plan Nacional y de los programas de mediano plazo. Entre ellos, destacan los programas anuales —el Programa Operativo Anual Macro, los Programas Operativos Anuales Preliminares y los Definitivos— que representan la herramienta fundamental de la etapa de instrumentación; la Ley de Ingresos de la Federación, que establece la

política anual de financiamiento del desarrollo; el Presupuesto de Egresos de la Federación, que expresa financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución; los Convenios Unicos de Desarrollo, que constituyen el instrumento operativo fundamental para la realización de acciones conjuntas entre la federación y los estados de la República; los contratos y los convenios de concertación, que representan las herramientas para las acciones conjuntas entre la federación y los sectores social y privado; y, diversos instrumentos administrativos, que apoyan las tareas fundamentales de la planeación y las responsabilidades de cada uno de los ejecutantes de estas tareas.

La instrumentación cuenta con cuatro vertientes "que permiten definir el carácter operativo y jurídico de las instrumentaciones y acciones adecuadas a cada caso".¹⁰ La vertiente de obligación se refiere al compromiso del sector público de ser "el más transparente y fiel ejecutor de lo planeado".¹¹ La de inducción es la manera en que, por así decirlo, se provoca la participación de los sectores y grupos sociales, para cumplir con los preceptos de la planeación. La vertiente de concertación la constituyen los acuerdos y contratos a que llegan el sector público y los particulares como efecto de la vertiente que precede. Por último, la vertiente de coordinación —que hemos mencionado antes—, se da entre los tres niveles de gobierno para convenir y realizar acciones conjuntas para el desarrollo; este es el caso, por ejemplo, del CUD.

En la etapa de control se efectuó el seguimiento de los recursos ejercidos, a través de evaluaciones parciales de carácter mensual, trimestral o semestral. En caso de detectar desviaciones respecto a lo planeado, se recomendarían medidas de correcciones pertinentes. Entre otros los ins-

trumentos del control son el informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas; el informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento; y, el informe de las auditorías gubernamentales.

La Evaluación es una etapa por la que se pueden valorar los resultados de la planeación en un lapso determinado. Se cuenta con una serie de instrumentos entre los que destacan los informes de Gobierno; el informe de Ejecución del PND; la Cuenta Pública; los informes sectoriales e institucionales; los informes sobre áreas y necesidades específicas; y, el informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

Los elementos que se han explicado dan cuenta de un Sistema enriquecido y dinámico, coherente y flexible. Son el producto, en suma, del desarrollo de México que se ha apoyado, para avanzar, en las experiencias del pasado para ir construyendo cada nueva etapa. Ahora estamos en una que, ciertamente perfectible, es la respuesta a la circunstancia actual con la interpretación racional de la experiencia acumulada.⁷

El sistema Estatal de Planeación Democrática de Tabasco, -- pues, no puede ser entendido cabalmente sin examinar su encuadre en el contexto del país. Tabasco ha mamado de la experiencia nacional y se ha nutrido de sus conceptos, de modo que --puede afirmarse-- ha engendrado un método propio -- que no sólo suma esfuerzos sino que aporta resultados que, al fortalecer el desarrollo local, robustece el desarrollo nacional.

El vínculo conceptual entre ambos sistemas es el Programa de Desarrollo de la Región Sureste, que es el documento donde se plas

man la convergencia de objetivos y prioridades de los dos niveles de gobierno, precisando las metas que aportará la federación para el desarrollo de los estados del sureste: las porciones sur de Veracruz y Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche y Yucatán.

El Programa se deriva de la política regional del PND en la cual se estableció "...que el Sureste es para la actual Administración una región prioritaria, para lo cual se elaboraría, en coordinación con los planes estatales de desarrollo, un Programa Regional que tradujera al ámbito territorial y en impactos inmediatos para la población, las orientaciones generales y sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo".⁸

Los antecedentes inmediatos eran el Plan Chiapas y el Plan de Desarrollo de Tabasco, promulgado poco después de decretado el PND. El Programa del Sureste se concibió para responder a "los rezagos sociales, a la insuficiente diversificación de la economía, al deterioro en los recursos naturales y la ecología",⁹ sobre la base del respeto a la soberanía de los estados, de la coordinación entre ellas y con la federación, de modo que pudiera ampliarse la autonomía en virtud del carácter descentralizador de la política regional inserta en el PND. Para Tabasco, el Programa significó tener un marco de operación más preciso en la instrumentación del Plan Estatal y los programas de mediano plazo para apuntalar, a un tiempo, el desarrollo regional y estatal: las coincidencias del PND y del Plan Estatal de Desarrollo se manifiestan en el Programa de Desarrollo del Sureste.

Disposiciones Jurídicas

La Planeación en Tabasco, en tanto que sistema, requería también de adecuaciones en las normas jurídicas vigentes. A consecuencia del compromiso de "...adaptar la planeación de

mocrática como sistema de trabajo y como método institucional de la participación popular, para lograr el desarrollo integral de Tabasco"¹⁰ el Gobernador envió dos Iniciativas de Ley al Congreso Local: una para reformar los Artículos - 36 (fracciones I y IX) y 76 de la Constitución Estatal, en este último, es en donde se consigna la rectoría del Estado en el Desarrollo local, la responsabilidad del mismo en conducir la planeación, la concurrencia de los sectores de la sociedad en el desarrollo y la responsabilidad del Estado - en la organización del Sistema Estatal de Planeación Democrática. Conviene llamar al texto, párrafos primero y noveno del citado artículo:

Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo de la Entidad, para garantizar que éste sea integral, que fortalezca su soberanía y su régimen democrático y que, mediante el crecimiento económico, que fomente el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege el derecho.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, el crecimiento de la economía y a la democratización política, social y cultural del Estado.¹¹

Por otro lado, las vertientes obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación y la realización de un Plan de Desarrollo para el nivel estatal quedaron citados, también, en el artículo 79, décimo párrafo que, a la letra, - dice:

Los fines del proyecto estatal contenidas en esta Constitución determinarán los objetivos de la

Planeación. La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores sociales y recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá un Plan estatal de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado. La Ley facultará al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación y las bases para que el ejecutivo coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades municipales, e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar.¹²

La Coordinación en Tabasco tiene un utensilio jurídico administrativo fundamental: el Convenio Unico de Desarrollo Municipal, que es la expresión local del CUD, y sirve para normar las relaciones entre los gobiernos estatal y municipales marcando las atribuciones y responsabilidades de ambos tipos de gobiernos (en otro capítulo se verá a detalle el CUDEM), sin perjuicio de la validez del CUD, que tiene otro ámbito de aplicación.

La segunda iniciativa era la de la Ley Estatal de Planeación que fue promulgada para reglamentar el artículo 76 constitucional y dar cauce, en consecuencia, a los participantes y los procedimientos de planeación. En la exposición de Motivos, el Gobernador señalaba que "La presente iniciativa de ley... pretende convertirse en el instrumento legal que organice, delimite y legitime las acciones que el Gobierno del Estado y los gobiernos de los municipios emprendan en áreas de la planeación democrática y del desarrollo integral de la entidad".¹³

La Ley sienta las bases para que cada sector administrativo actúe en consecuencia con los propósitos del SIESPLADE, al

interior del COPLADET (artículo 16), que se constituyó para que, en su seno, concurrieran todos los sectores y en una sola plataforma se acordaran y dispusieran programas para el desarrollo. Así, la Ley permite que el gasto público sea orientado en congruencia con los objetivos del desarrollo y, por otro lado, que haya transparencia en el quehacer público. En otras palabras: establece los criterios centrales de la vertiente obligatoria del Sistema, de modo que, también, determina las características del Plan Estatal de Desarrollo y de los planes municipales así como la necesidad de elaborar programas que se deriven de aquéllos y los criterios a los que deben sujetarse.

Pero estas adecuaciones demandaban, a su vez, una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado para hacer congruente la administración pública con la planeación del desarrollo. La Ley se decretó en enero de 1983 y, en 1985, se reformó. El nuevo texto de 1983 creó Secretarías que vinieron a sustituir a algunas unidades administrativas y a ampliar la capacidad de operación del sector público tabasqueño. La exposición de Motivos de la Ley, una vez más, es esclarecedora:

Para manejar las circunstancias económicas actuales del modo más ordenado posible se requiere de una administración pública moderna, comprometida con los programas y proyectos definidos mediante la planeación democrática; capaz de influir y aprovechar la participación popular en sus decisiones y acciones; hábil en el desempeño eficaz de sus tareas y en la coordinación de las mismas con aquellas que realizan los otros niveles de Gobierno; responsable del manejo eficiente de los recursos públicos y consciente de que la solución de los problemas ha de plantearse dentro de una perspectiva global y a largo plazo".¹⁴

Las nuevas Secretarías: de Programación; de Desarrollo; de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas; y, de Educación, Cultura y Recreación. Las funciones de éstas son el

conducto para concretar los mandamientos de la Ley de Planeación y la Constitución de Tabasco. El desorden en la organización pública estaba desapareciendo. La Secretaría de Programación (artículo 29) sería el órgano responsable de elaborar los programas locales de desarrollo y el programa-presupuesto del estado (el artículo 16 de la Ley Estatal de Planeación dirime las discusiones sobre una posible duplicidad con el COPLADET).

La Secretaría del Desarrollo venía a sustituir a la Coordinación de Actividades Agropecuarias y a aglutinar las acciones en materia de Comercio, Industria y Turismo (artículo 26). La Secretaría de Educación, Cultura y Recreación nació para lograr una mayor integración —como se afirma en la exposición de Motivos de la Ley— a todas las actividades docentes, culturales y de esparcimiento (artículo 28). Pero lo más importante fue que las dependencias y entidades se agruparon sectorialmente (veremos en el siguiente capítulo la reordenación del COPLADET en estos términos). En el mismo texto se lee:

...a fin de buscar una mayor congruencia entre las políticas gubernamentales, queda dispuesto que todas las entidades del sector público paraestatal deben coordinarse con la dependencia de mayor afinidad funcional, de modo que esta última pueda actuar como integradora del sector que le corresponde.¹⁵

Asimismo, se ampliaron las funciones de la Contraloría General de Gobierno, con el fin de que hubiese mayor vigilancia sobre la ejecución y resultados de los programas (artículo 25).

La intención de hacer planeación democrática no quedaba solamente en eso, sino que se preparaba un terreno que fuese propicio a los trabajos que se suscitarían en la Planeación, -

programación, ejecución y evaluación de los recursos. La realidad, incluso, rebasó los preceptos, de modo que hubo necesidad de hacer algunas reformas importantes que dieran fé de los hechos. Y es que en la práctica, el SIESPLADE necesitaba de un marco más amplio. Así, se reformaron en 1985, entre otros, los siguientes artículos de la Ley Orgánica: 2 y 14 para incorporar al COPLADET, en definitiva, a la administración estatal y permitir que su funcionamiento fuera compatible con los otros puestos del gabinete; 11, a efecto de dar cabida a las Secretarías de Fomento Industrial, Comercio y Turismo, —cuyas funciones las realizaba la Secretaría del Desarrollo, a la cual se le restringieron las suyas para, en adelante, encargarse de los asuntos del sector agropecuario, pesquero y forestal— y de Salud Pública —cuya creación fue respuesta al proceso de descentralización de los servicios de salud del gobierno federal—; 24, con el cual se adecuaron las funciones de la Secretaría de Programación para hacerlas consecuentes con las exigencias del SIESPLADE y con los trabajos de planeación que venía realizando el COPLADET; y aparecieron los artículos 26 Bis, referente a las funciones de la Secretaría de Fomento Industrial, Comercio y Turismo, y 28 Bis, que explica las funciones de la Secretaría de Salud Pública.

Por otra parte, en febrero de 1984, es reformada la Ley Orgánica Municipal para darle al municipio, además de prestador de servicios, el carácter de promotor de su propio desarrollo, de modo que su participación conquista nuevo rango y se coloca en igualdad de circunstancias que los sectores de la administración pública estatal en las tareas del SIESPLADE. Se introducen los preceptos que, respecto de su ámbito, la Ley de Planeación local ya asentaba: que los ayuntamientos formularían e instrumentarían sus respectivos planes de desarrollo municipal en los mismos términos que el Estado; y que se coordinarían con éste, suscribiendo convenios unicos de desarrollo municipal.

Por último, están el CUD y los CUDEM. Ambos convenios, cada uno en su respectivo campo de acción, además de ser instrumentos para encauzar, en términos jurídicos, las relaciones de los tres niveles de gobierno, son herramientas programático-presupuestales y administrativas, pues son el asiento de las negociaciones sobre los recursos financieros a aportar por los sectores que pacten. El CUD y el CUDEM contienen, -- las disposiciones necesarias para que las instancias de gobierno adopten un lenguaje común y para que todas sus relaciones se apoyen en reglas aceptadas y compartidas. El Sistema Estatal, así, agrupa al gobierno estatal, al sector público federal y a los ayuntamientos.

1. De la Madrid, M.: "El Sistema Nacional de Planeación Democrática"; discurso pronunciado en la sexta reunión de trabajo del Consejo Consultivo del IEPES del PRI; en: **Publicaciones del Consejo Consultivo del IEPES**; junio de 1982; P. 9
2. Ver: *Ibid*; P.9; y: de la Madrid, M: "La Planeación , Instrumento para - fortalecer nuestro sistema democrático"; Secretaría de Programación y - Presupuesto: **Planeación Democrática**, marzo de 1983; PP. 5 y 6; en particular asentaba: "Desde mi campaña electoral ofrecí avanzar en - la construcción del Sistema Nacional de Planeación Democrática como cri - terio político que articulara en la ejecución, en la práctica, nuestros valores nacionales y las acciones que la sociedad demanda".
3. Ver: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; artículos - 25 y 26.
4. En la exposición de motivos de la Ley de Planeación se explica de mane - ra concisa, capítulo por capítulo, el contenido de la Ley. Ver: **Secreta - ría de Programación y Presupuesto**: revista: **Planeación Democrática**; fe - brero de 1983; PP. 15 a 21
5. Los Foros de Consulta Popular de carácter nacional que se organizaron - fueron: Desarrollo Rural Integral; Desarrollo Industrial y Comercio Ex - terior; Sistema Integral de Transporte; modernización Comercial y Abas - to popular; Desarrollo Tecnológico; Productividad y Capacitación; Desa - rrollo Urbano y Ecología; Energéticos; Turismo; Pesca; Salud; Educación, Deporte y Recreación; Agua; Justicia; Empresa Pública; Reforma Agraria Integral; y, Ciudad de México. De todos ellos se hizo difusión a través de la revista **Consulta Popular** que reseñó cada foro. Respecto de su es - tructuración y funcionamiento; ver: **Foros de Consulta Popular para la - Planeación Democrática**; en: Secretaría de Programación y Presupuesto; - revista **Planeación Democrática**; febrero de 1983; PP. 30 y 31
6. La definición de las etapas está claramente descrita en la Exposición - de motivos de la Ley de Planeación.
7. Ver: Secretaría de Programación y Presupuesto: **El Sistema Nacional de - Planeación Democrática**; 1984; PP.
8. Poder Ejecutivo Federal; **Programa de Desarrollo de la Región Sureste**; - P. 8
9. *Ibid*; P. 9
10. González Pedrero, E.: "El Sistema Estatal de Planeación Democrática"; - en: **Publicaciones del Gobierno del Estado; Planeación Democrática**; P.23
11. **Constitución Política del Estado de Tabasco**; artículo 76; en: **Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Constitución Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco**; 1984; PP. 50 y 51
12. *Ibid*; P. 52
13. **Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; Ley de Planeación, Ley - Estatal de Planeación**; P. 52
14. **Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: "Exposición de motivos - de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado"**; en: **Periódico Ofi - cial**; enero 1 de 1983; P. 3
15. *Ibid*; P.3

CAPITULO 6. EL COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DE TABASCO

Marco de Operación

1983, pues, habría de ser parteaguas: todo estaba listo - para echar a andar un sistema que, al menos en el papel, tenfa características de virtud.

El Convenio Unico de Coordinación, pactaron la federación y el Estado, se transformó en Convenio Unico de Desarrollo para promover. "...mediante la acción ordenada y programada de las tres instancias de gobierno, el desarrollo nacional".¹ Para lograrlo se anotaban una serie de diferencias sustantivas. El Gobernador las resumió en la sesión donde se reinstaló la Asamblea Plenaria del COPLADET aseverando que el compromiso asumido era "establecer un Sistema Estatal de Planeación Democrática, facultando al Comité... para que fuese la instancia de comunicación y vínculo entre el SIESPLADE y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. El Ejecutivo Federal, por su parte, se comprometió a coordinar sus acciones en el Estado, a efecto de consolidar al COPLADET como la única institución para hacer compatibles, en Tabasco, los esfuerzos de las tres instancias de gobierno y a instrumentar las medidas necesarias para ampliar la participación de las representaciones federales en el Estado en el COPLADET, a fin de que intervengan ahí, como canales eficaces de comunicación, negociación y definición en sus competencias respectivas".²

El COPLADET tenfa todas las herramientas para empezar a laborar. En esa reunión se reinstaló su órgano máximo: La Asamblea Plenaria, y se firmó el acuerdo de coordinación con la SPP con el cual se ratificaba su operación, -

una vez que, durante los meses anteriores, habfanse reins-
talado, a su vez, los subcomités pero atendiendo a la nue-
va estructura orgánica de la administración pública esta-
tal, pues se trataba de hacer al COPLADET, en realidad, -
un organismo del gobierno local.

Los órganos fundamentales del Comité no cambiaron. La --
Asamblea Plenaria formada por todos sus miembros y presi-
dida por el Gobernador del Estado; la Coordinación Gene-
ral, cuya responsabilidad fue conferida a un funcionario
que no tuviera otro puesto público; la Secretaría Técnica
que, obligatoriamente, tenfa que ser la delegación de la
SPP quien ofrece elementos técnicos de decisión y funge -
como enlace con las oficinas centrales del gobierno fede-
ral; los subcomités: sectoriales, que se reestructuraron,
los municipales y los especiales.

Las funciones de la Coordinación General no cambiaron res-
pecto de las que se le confirieron en 1981. En cambio, -
los subcomités sectoriales sufrieron cambios importantes.
Primero, se redujeron al número de sectores y funciones -
del ejecutivo estatal y, segundo, la coordinación de los
mismos se trasladó a los funcionarios estatales jefes de
sector, mientras que a los representantes estatales de --
las dependencias federales se les encargó las secretarías
técnicas de esos Subcomités según el ámbito de sus fun-
ciones. Los subcomités municipales, por supuesto, siguié-
ron siendo coordinados por los presidentes de los ayunta-
mientos y los diputados del Congreso Local de cada munici-
pio pasaron a ser consejeros técnicos del subcomité que -
correspondiese.

El trabajo que empezó a desarrollarse distinguía entre el trabajo operativo de la Coordinación y el trabajo normativo del cuerpo colegiado. Es importante la aclaración - - pues, a partir de entonces, cada subcomité comenzó sus tareas con el apoyo de la Coordinación que estaba obligada -y lo sigue estando- a proponer a los subcomités un método de trabajo que hiciera posible la confluencia de opiniones sobre la base del SIESPLADE y de lo que indicara - el gobernador. Así se sigue haciendo. En realidad, la - estructura y el funcionamiento del Comité no han variado desde 1983. El proceso que ha experimentado es uno de -- maduración que ha hecho posible, a su vez, el engarce - - real entre la planeación, la programación y la ejecución. Hasta ahora, las modificaciones sufridas obedecen a los - cambios, ya comentados, en la administración gubernamen-- tal pero que, en el Comité, se tradujeron en la aparición de un nuevo Coordinador, el del subcomité de fomento in-- dustrial, comercio y turismo, encargado de la nueva Secretaría del mismo nombre.

La aparición de la Secretaría de Salud Pública sólo vino a confirmar al Subcomité de Salud y Seguridad Social. - - Otras adiciones al cuerpo colegiado se han encargado al - organismos especiales que, para que se inserten a la dinámica del desarrollo, se incorporan al colegio del COPLADET.

Para disipar cualquier duda, se explica con más extensión la conformación del Comité.

Los Subcomités Sectoriales del Comité coinciden con la estrutura orgánica de la administración pública del Estado, de modo que los titulares de las dependencias del Ejecutivo, son también coordinadores del subcomité y, por ende, jefes del - sector correspondiente. Esto significa, por un lado, que todos -

los organismos y entidades estatales cuya actividad se relaciona con el sector, se incluyen como elementos de participación en el subcomité sectorial, bajo la jefatura del coordinador correspondiente; por otro lado, que las delegaciones y representaciones federales en el Estado, participan como Secretarios Técnicos del sector al que se agrupan.

Estos subcomités son:

- Agropecuario, Pesquero y Forestal
Secretarios Técnicos: Representación General de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Delegación de la Secretaría de Pesca
Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Comercio, Fomento Industrial y Turismo
Coordinación: Secretaría de Fomento Industrial, Comercio y Turismo
Secretarios Técnicos: Delegación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Delegación de la Secretaría de Turismo
Delegación de CONASUPO
- Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas
Coordinación: Secretaría de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas
Secretarios Técnicos: Dirección Estatal del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Delegación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Educación, Cultura y Recreación
Coordinación: Secretaría de Educación, Cultura y Recreación
Secretarios Técnicos: Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.
- Salud y Seguridad Social
Coordinación: Secretaría de Salud Pública
Secretarios Técnicos: Delegación del IMSS
Delegación del ISSSTE

- Trabajo y Previsión Social

Coordinación: Secretaría de Gobierno

Secretario Técnico: Delegación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Por otra parte la participación de las dependencias encargadas del cuidado y la administración del gasto público: Secretaría de Programación, Secretaría de Finanzas, Contraloría General, Oficialía Mayor, Coordinación General y Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública, se agrupa en el Subcomité de administración y finanzas al que se ha calificado en la práctica como "Comisión Presupuestal", por la naturaleza de sus funciones.

Los subcomités municipales son coordinados por los presidentes municipales —hay un subcomité por cada municipio—, y su peso en el conjunto es equivalente al de un subcomité sectorial. A ellos concurren, como consejeros, los diputados locales cuyos distritos coinciden, en Tabasco, con el territorio de cada municipio. Los coordinadores del subcomité municipal, también están facultados para convocar, siempre que el asunto -- que motive la convocatoria esté relacionado con la circunscripción municipal.

Hay, además, subcomités especiales, y consejos y comisiones. Ambos describen sus objetivos y su funcionamiento en las actas de instalación que los crean, suscritas por el gobernador. Los primeros tienen un peso equivalente a los que guardan los sectores y los municipios, y pertenecen y actúan en el Comité de manera análoga a éstos, pero son creados especialmente para el análisis y el seguimiento de determinados asuntos, cuya naturaleza abarca a dos sectores o más. Los consejos y las comisiones, por su parte, son producto de negociaciones específicas con el gobierno de la República; se trata de cuerpos colegiados con funciones y con estructura propias, pero presididas por el gobernador del estado e insertas, de todos modos, en la mecánica operativa del Sistema de Planeación.

Los subcomités especiales son:

- De Evaluación y Control
Coordinación: Contraloría General de Gobierno
- De Etnodesarrollo
Coordinación: Dirección General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Tabasco)
- De Cultura
Coordinación: Instituto de Cultura de Tabasco
- De los Sectores Social y Privado
Coordinación: Coordinación General del COPLADET

Los Comisiones y Consejos existentes son:

- Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del Estado de Tabasco.
- Consejo Estatal de Población
- Consejo Estatal de Educación Pública
- Consejo Estatal de Prevención de Accidentes
- Consejo Estatal de Vigilancia del Instituto Mexicano del Seguro Social

Con este aparato se han formulado planes y programas y se ha consolidado una estructura propia para la planeación.

Se formularon el Plan Estatal de Desarrollo, Programas regionales y especiales y se ha buscado la concordancia entre ellos; se han desarrollado mecanismos de control y evaluación; y se ha insistido en la congruencia y la compatibilidad de las inversiones federales con las estatales y municipales. Como lo veremos más adelante, todavía hay escollos. El quehacer público no es lineal. La planeación tiene que congeniar tiempos y, en esto, el COPLADET es fundamental. Aunque todavía no se logran resultados óptimos, ya hay un Plan que marca senderos, programas que lo desagregan y procedimientos que garantizan que las inversiones vayan cumpliendo, año con año, con los objetivos de esos programas. Está

en proceso la programación sectorial de mediano plazo, la --- cual habrá de precisar los recursos que, de 1986 a 1988, re--- querirán los sectores en el ejercicio de sus tareas y en el - cumplimiento de sus compromisos dentro del SIESPLADE.

La Coordinación General separada, en su operación, de la dele--- gación regional de la SPP se apoya en cuatro unidades orga--- ñicas, las cuales le sirven para extender sus lazos de coordina--- ción con todos los participantes y miembros del Comité. En - este sentido, conviene advertir que no debe confundirse la -- Coordinación General con el cuerpo colegiado. En aquélla se centra la responsabilidad del Comité en tanto que organismo - público descentralizado con personalidad jurídica y patrimo--- nio propio; y éste configura y le da cabida a otros órganos y entidades que tienen su propia organización interna.

La Coordinación del COPLADET, pues, tiene cuatro unidades -- que, de alguna forma, son auxiliares en alguna de las etapas del proceso de planeación-programación-presupuestación. La - Unidad de Información y Estadística, la de Estudios y Proyec- tos, la de Seguimiento y Evaluación y la de Administración y Logística. Es oportuno indicar, otra vez, que la Coordina- - ción del Comité tiene un funcionamiento independiente de la - delegación de la SPP con la que, ciertamente, mantiene nexos - pero cuyo quehacer está circunscrito al de secretaría técnica del Comité y de enlace con las oficinas centrales de las de--- pendencias federales.

Hasta aquí podemos destacar diversos aspectos:

Un entorno nacional propicio, pues la planeación democrática no sólo es principio filosófico sino práctica cotidiana. Un - gobierno estatal cuyo mandato inicia un mes después del de - la República lo cual le facilita derivar y aplicar en su ambi---

to las disposiciones que emanen del nivel central; y un gobernador que adoptó el principio de planeación democrática, adaptándolo a la circunstancia tabasqueña; es decir: hay razones políticas que justifican el SIESPLADE, un conjunto ordenado - de leyes y de ordenamientos jurídicos que encuadran el trabajo alrededor de la planeación, y un aparato administrativo integrado con fines de racionalidad.

Resultados

Podríamos distinguir varios frutos en el transcurso de poco - más de dos años de planeación democrática en Tabasco. Para - hacerlo, habrá que ir destacando los resultados según las etapas que en otro lugar se han apuntado, a saber: formulación, instrumentación, control y evaluación.

En la formulación

La primera etapa ha arrojado el Plan Estatal de Desarrollo 1983-1985, los llamados programas normativos y los programas prioritarios; los programas sectoriales de mediano plazo están en proceso.

La integración del PLED y de los programas de desarrollo corresponde, según la Ley de Planeación Estatal, a "La Secretaría de Programación, con el apoyo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, integradas en un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco...".³ La normatividad y el método para ello los ofrece, de *facto*, el Subcomité de Administración y Finanzas (o Comisión Presupuestal), que reúne a las dependencias globalizadoras, entre ellas, la Secretaría de Programación pero en la elaboración participan todos los subcomités.

Los trabajos que integran el Plan se iniciaron en la misma -- reunión que sirvió para instalar el SIESPLADE y los foros de consulta popular.

Estos habrían de arrojar un conjunto de proposiciones, de opiniones y de demandas de diversos grupos y organizacones sociales que, una vez interpretadas, permitirían establecer las estrategias del Plan.

A cada subcomité sectorial y municipal se le encomendó un foro. En los foros sectoriales se trataron temas concernientes al sector; en los municipales, los temas redundaron, esencialmente, en los sectores estatales. Se recogieron 1 mil 824 ponencias, cuyos contenidos se procesaron y se definieron, con eso, las estrategias a seguir. Esta participación es la que autoriza el Gobernador para afirmar que "la esencia democrática del Sistema de Planeación que hemos diseñado radica en que si las prioridades del desarrollo las fija el pueblo, las estrategias, en cambio, las define el Gobierno.⁴

En la última fase se redactó todo el documento en el seno del subcomité que se mencionó, pero en el que colaboraron, con -- sus aportaciones parciales, los subcomités sectoriales.

En la primera parte del Plan se hace un recuento de la filosofía política de la que se nutre la planeación en Tabasco y se presenta un diagnóstico exhaustivo, en el que se reconoce un potencial de recursos en contraste con la polarización y los obstáculos que la dinámica del crecimiento había generado.

Hay dos Tabascos en Tabasco, reseña el PLED: uno, el del Grijalva, receptáculo de la bonanza petrolera, que resintió sus efectos positivos en infraestructura, fundamentalmente; y los negativos, traducidos en una economía debilmente integrada al interior y muy dependiente del mercado externo; el otro Tabasco, el del Usumacinta, estuvo alejado de la bonanza pero resintió los impactos globales sobre la economía: inflación, migración, infraestructura y mercados muy débiles, además de su condición geográfica que por el exceso de lluvia lo aislaba -- todavía más del resto de la entidad, durante una parte del año.

En la segunda parte del PLED está plasmado el procesamiento de la consulta popular y el propósito fundamental del Plan; "sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la producción, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y la seguridad sociales".⁵ Esto se traduce como un desarrollo que no centre sus objetivos sólo en las expectativas del crecimiento económico, sino que mejore la calidad de vida de todos los tabasqueños. En este sentido, el PLED define tres objetivos: propiciar el cambio estructural, reorientar las tendencias del crecimiento urbano-industrial y fortalecer la instancia municipal, de los que se desprenden, a su vez, dos líneas de estrategia: el cambio de estructuras para la integración y el rescate de las potencialidades primarias. Así, la definición del propósito, de los objetivos y de las líneas de estrategia responde tanto a las prioridades del desarrollo recogidas en la consulta popular como a la congruencia del PLED con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo de la Región Sureste —requisito que establece la Ley Estatal de Planeación en el artículo 16 fracción II—, a través de los cuales el gobierno de la República se propone, para la región Sureste del país, modular el impacto físico y social del petróleo; establecer las condiciones para la recuperación de los recursos naturales de toda la región; elevar el nivel de vida de las comunidades marginadas y compatibilizar su identidad cultural con las acciones de desarrollo; y, vigilar y vigorizar las zonas fronterizas.

La tercera parte del Plan define la política económica, la política regional y las políticas sectoriales como la forma de instrumentar la estrategia. Las tres herramientas de política económica con que cuenta el Estado —gasto público, empresa pública y sectorización municipal—, se supeditan a cuatro lineamientos: motivar a la población para alcanzar la autosuficiencia; elevar la producción y la productividad; me

jorar la distribución del ingreso; y, procurar la elevación del ingreso y su equilibrio entre grupos y regiones del estado. La política regional busca integrar al Tabasco del Grijalva y al del Usumacinta en uno solo, mediante la reactivación de las vocaciones productivas regionales, la reorientación del crecimiento urbano-industrial y el rescate de las pequeñas comunidades estrechamente vinculadas al fortalecimiento municipal. Las políticas sectoriales se desprenden de las estrategias de desarrollo diseñado, y buscan reforzar el aparato productivo de Tabasco con un carácter integral a partir del impulso decidido al sector primario de la economía, alrededor del cual giran las demás actividades sectoriales; además, para que los esfuerzos del sector público confluyan en una sola estrategia y se evite que cada sector actúe desvinculado de los demás, se establece la sectorización de la actividad económica de los municipios del estado y la regionalización de la actividad de los sectores, mediante la política de sectorización municipal.

Para el período 1983-1985, cada uno de los diecisiete municipios del estado se abocó a la formulación de sus planes municipales, en el seno de los subcomités respectivos. De acuerdo con la normatividad proporcionada por la Coordinación General del COPLADET, todos los PLADEM presentan una estructura similar definida en la Ley Estatal de Planeación si bien, en apego a la autonomía municipal, cada uno de ellos responde, con sus propios lineamientos de política, a sus circunstancias específicas.

Los planes de desarrollo municipal pues, precisan "los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral de los municipios de Tabasco; (contienen) previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; (determinan) los instrumentos y responsables de la ejecución; (y establecen) los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales".⁶ De acuerdo con la

jorar la distribución del ingreso; y, procurar la elevación del ingreso y su equilibrio entre grupos y regiones del estado. La política regional busca integrar al Tabasco del Gr Jalva y al del Usumacinta en uno solo, mediante la reactivación de las vocaciones productivas regionales, la reorientación del crecimiento urbano-industrial y el rescate de las pequeñas comunidades estrechamente vinculadas al fortalecimiento municipal. Las políticas sectoriales se desprenden de las estrategias de desarrollo diseñado, y buscan reforzar el aparato productivo de Tabasco con un carácter integral a partir del impulso decidido al sector primario de la economía, alrededor del cual giran las demás actividades sectoriales; además, para que los esfuerzos del sector público confluyan en una sola estrategia y se evite que cada sector actúe desvinculado de los demás, se establece la sectorización de la actividad económica de los municipios del estado y la regionalización de la actividad de los sectores, mediante la política de sectorización municipal.

Para el período 1983-1985, cada uno de los diecisiete municipios del estado se abocó a la formulación de sus planes municipales, en el seno de los subcomités respectivos. De acuerdo con la normatividad proporcionada por la Coordinación General del COPLADET, todos los PLADEM presentan una estructura similar definida en la Ley Estatal de Planeación si bien, en apego a la autonomía municipal, cada uno de ellos responde, con sus propios lineamientos de política, a sus circunstancias específicas.

Los planes de desarrollo municipal pues, precisan "los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral de los municipios de Tabasco; (contienen) previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; (determinan) los instrumentos y responsables de la ejecución; (y establecen) los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales".⁶ De acuerdo con la

Ley Estatal de Planeación, las previsiones de los planes de desarrollo municipal deben referirse al conjunto de la actividad económica y social, y rigen el contenido de los programas operativos anuales, siempre en concordancia con el Plan Estatal (artículo 27, segundo párrafo). Los PLADEM deben elaborarse, aprobarse y publicarse en un plazo de cuatro meses a partir de la fecha en que toma posesión el ayuntamiento, y son obligatorios para toda la administración municipal en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 25).

El PLED es un documento perfectible en cuanto a su instrumentación y, por lo tanto, requiere de un mayor grado de especificidad. Así se señala en los cuatro programas normativos de desarrollo que, derivados de las líneas generales de acción del PLED, se formularon conteniendo previsiones de estrategia y líneas de acción específicas ubicadas con precisión en los sectores, en los municipios y en transcurso del sexenio.

De los cuatro Programas Normativos, dos son de carácter regional —para el Usumacinta y el Grijalva— y marcan la pauta del desarrollo de todo el Estado. Los otros dos son especiales —para las zonas Costera y Centro— y apuntan el sentido que debe seguir el crecimiento de las zonas de interés regional prioritario. En ellos se enumeran las acciones y los proyectos que cada sector se compromete a realizar entre 1984 y 1988, en los renglones de desarrollo social y desarrollo económico.

El programa normativo de la Región Usumacinta, elaborado por los sectores y los ayuntamientos de los municipios de Balancán, Centla, Emiliano Zapata y Tenosique, a través de sus respectivos subcomités, tiene como propósito estimular y orientar las aptitudes, las vocaciones y las capacidades propias de la región a partir de la creación de centros integra

dores de actividad económica y social sustentados en la articulación de tres variables: la demográfica, entendida como la posibilidad de arraigar a la población en sus lugares de origen y aprovechar, en consecuencia, las posibilidades creadoras de la cultura regional;⁷ la geográfica, en el sentido de ponderar las condiciones geográficas de la región, para crear un sistema de comunicaciones fluviales o terrestres que hagan posible el contacto de las pequeñas comunidades con su centro integrador y de éste con los demás; y la económica, con la que se estimularán las vocaciones productivas primarias, para crear un mercado integrador de modo que cada centro integrador se identifique por su producción primaria común.

El programa normativo de la Región Grijalva formulado por todos los sectores y los subcomités de los municipios de Cárdenas, Centro, Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo, Jalapa, Jalpa de Méndez, Macuspana, Nacajuca, Paraíso, Tacotalpa y Teapa, tiene como propósito promover el desarrollo integral de la región a través de tres estrategias: la de consolidación —encaminada a apuntalar las actividades primarias y la prestación de servicios en los municipios de Cárdenas, Centro, Comalcalco, Huimanguillo, Jalapa, Macuspana, Paraíso, Tacotalpa y Teapa—; la de rescate de las zonas marginadas —a través de la localización de centros integradores en Jalpa de Méndez y Nacajuca—; y la de la creación de infraestructura para el desarrollo urbano-industrial —que busca sentar las bases para el desarrollo previsto en el mediano plazo para las cabeceras municipales del corredor petrolero.

El programa normativo especial de la Zona Costera se circunscribe a 127 localidades de los municipios de Cárdenas, Comalcalco, Huimanguillo y Paraíso, que han sido afectadas por la explotación petrolera. Su formulación se apoyó, fundamentalmente, en la siguiente estrategia: el rescate de las potencialidades primarias, en el entendido de que la integración de

la llamada Zona Costera a la dinámica regional, sin descuidar los compromisos federales de Tabasco, puede resolverse mediante el rescate de las vocaciones productivas y el impulso a la organización de las comunidades, para que con sus propios medios, recursos y tiempos, la zona genere un desarrollo equilibrado y autosostenido. El objetivo del Programa es, entonces, superar los principales problemas productivos y de bienestar social que existen en la zona, y su carácter especial descansa en su temporalidad en el contexto del sexenio, ya que una vez alcanzadas las metas, las localidades contempladas en el PRODECOT se incorporarán plenamente a la dinámica del programa normativo de la Región Grijalva.⁸

El programa normativo especial de la Zona Centro, por último, pretende integrar a la zona "a la dinámica del Grijalva y a la del Sureste en su conjunto —en apego a las responsabilidades regionales de Tabasco—, mediante una mayor vinculación entre el campo y la ciudad que, con la participación organizada de la sociedad, impulse un proceso de desarrollo autosostenido y con viabilidad económica, orientado a mejorar la calidad de vida de todos los tabasqueños a partir de una mejor distribución de los bienes de la riqueza social entre los individuos, los responsables de la producción y las regiones geográficas. El objetivo del Programa es, entonces, superar los principales problemas productivos y de bienestar que existen en la zona, que presionan al área urbana y limitan su capacidad de consolidarse como centro regional."⁹

Así como el PRODECOT, las localidades contempladas en este programa se incorporarán a toda la región Grijalva, una vez que sean alcanzadas sus metas.

Por último, los programas sectoriales —en cuya formulación participan cada uno de los sectores del poder ejecutivo estatal, a través de sus respectivos subcomités— especifican

los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de cada sector en particular y contienen una primera propuesta concreta, precisamente de mediano plazo, de lo que será cada programa operativo anual por sector, así como la determinación de los instrumentos y responsables de la ejecución.

En el año de 1985, los subcomités sectoriales del COPLADET están abocados a la formulación de los llamados Programas Sectoriales de Mediano Plazo, que regirán sus acciones para el resto del sexenio. El contenido de los PROSE MEP no es más que la agrupación sectorial de las acciones señaladas en los programas normativos de desarrollo, traducidas en términos específicos que aseguren su cumplimiento.

En la instrumentación

La etapa de instrumentación ha encontrado, en Tabasco, el sitio que buscaba con antelación. Los criterios que se aplican en la instrumentación son la garantía de que la planeación se traduzca en acciones concretas, que preserven la compatibilidad y la congruencia de los objetivos, estrategias y metas de los planes y programas de los cuales se derivan. En esta etapa, además de los recursos estatales, se prevén los recursos de la federación y de los municipios. Ha sido un proceso que se fue acendrando entre 1983 y 1984, al cual se incorporan las negociaciones de los recursos pactados en el CUD y en el CUDEM. La experiencia de programación-presupuestación del período 1983-1984 mostró que por la intención de invertir con celeridad, por la ausencia de estudios y por el rechazo de las comunidades a ciertos proyectos se cometieron errores y se abusó de las transferencias, de modo que las inversiones públicas no pudieron cumplir cabalmente con su labor de distribución más justa de la riqueza. Para decirlo en breve: no hubo toda la racionalidad que se esperaba.

En particular, por su importancia, el ejercicio de 1984 reveló cinco rubros en los que debía cuidarse con mayor énfasis la congruencia: las duplicidades entre las inversiones federales, estatales y municipales, sobre todo cuando los programas entraron en una dinámica de transferencias de recursos mayor de la esperada; el cumplimiento de los compromisos públicos sexenales, asentados en el Plan Estatal de Desarrollo, del que necesariamente debían partir todos los programas de inversión; la carencia de proyectos definidos para cada una de las acciones, de modo que al contrastar las ideas con la realidad, ésta indicaba la poca viabilidad de lo previsto; la ausencia de un conjunto armónico de mecanismos que recabara el aval de las organizaciones sociales, en los proyectos que así lo exigían; y, la desvinculación entre las etapas de evaluación y control del gasto público, y la vuelta a la programación-presupuestación. Estos cinco rubros se identificaron como la causa de las múltiples transferencias a que hubo lugar en el transcurso de ese año y, en buena medida, de los retrasos en el cumplimiento de los programas autorizados en el mes de noviembre de 1983.

Así pues, la verificación de congruencia, uno de los criterios de la instrumentación, se concibió como la herramienta con la cual vigilarían que no sucediera eso la Secretaría de Gobierno, la Contraloría General y la Coordinación General del COPLADET, en coordinación con los subcomités sectoriales que correspondiesen en cada caso. Los elementos de la verificación son:

- a) Duplicidad de acciones. Se trata de evitar que en el proceso de programación se registren las mismas acciones en diferentes programas y de que no haya duplicidades entre lo propuesto a la Federación, y lo previsto por el Estado y los municipios. La Coordinación del COPLADET se encargará de llevar a cabo esta parte del proceso. En caso de que detecte duplicidades de cualquier índole —o la posi-

bilidad de que las haya— solicita la intervención de la cabeza del sector correspondiente para que, en el seno del subcomité, se decida qué entidad o qué instancia debe llevar a cabo el proyecto duplicado, en apego a las atribuciones y a las funciones legales de cada organismo.

- b) Correspondencia con el Plan Estatal de Desarrollo y con los programas normativos. Se trata de corroborar que las acciones contenidas en el Programa Operativo Anual propuesto por cada sector den cumplimiento a la previsión de acciones y a las líneas de acción del Plan y de los programas de desarrollo.

La revisión es competencia de la Coordinación del COPLA--DET. En caso de que se detecte alguna desviación respecto de lo programado, se solicita la intervención de la cabeza del sector correspondiente para tomar la decisión que más convenga, en los casos en que los proyectos no representen el rompimiento de alguna estrategia sino su abundamiento. Si algún proyecto contraviene lo dispuesto en el Plan Estatal de Desarrollo o en los programas normativos, no podrá incluirse en el POA del año siguiente.

- c) Proyectos. Las acciones propuestas en el POA deben estar avaladas por los estudios técnicos necesarios para asegurar su viabilidad. Las que no cuenten con esos estudios no podrán afectar recursos presupuestales, sino hasta tenerlos. En otras palabras: la Secretaría de Programación libera recursos sólo para las acciones avaladas por el proyecto correspondiente y liberar, también, recursos para la realización de proyectos. Pueden incluirse en el POA acciones a nivel de idea, pero no se autorizarán de manera definitiva hasta haber comprobado su viabilidad ejecutiva.

Las acciones que representen una inversión importante re-

quieren, para su inclusión en el POA definitivo, del aval técnico del sector correspondiente, a través del llenado de una cédula de información básica para evaluación de proyectos que se diseñó con esos fines.

La evaluación de los proyectos corresponde tanto a la Coordinación del COPLADET como a la Contraloría General. Ambas ofrecen sus opiniones a la cabeza del sector correspondiente, para decidir si las acciones se incluyen condicionadas a la elaboración del proyecto definitivo, o bien si la liberación de recursos puede efectuarse sin objeciones.

- d) Organización social. Se trata de que todas las acciones que se relacionen con la participación de alguna organización social —sobre todo en el campo— lleven el aval de esas organizaciones desde su formulación. Corresponde a la Secretaría de Gobierno efectuar este proceso de revisión del aval social, a través de los gobiernos municipales, o bien a través de los conductos que considere más pertinentes, de acuerdo con cada caso. La opinión de la Secretaría de Gobierno se informa al sector correspondiente, para tomar las medidas que convengan.
- e) Evaluaciones trimestrales. El engarce entre las etapas de evaluación y control y las de programación y presupuestación, corresponde a la Contraloría General. De los resultados de la tercera evaluación trimestral y las decisiones tomadas por el gobernador, depende la inclusión de algunos proyectos cuya ejecución se considere poco conveniente. Se trata de que los errores detectados en las evaluaciones, no se repitan en el contenido del POA de 1985. Al concluir la evaluación del tercer trimestre, la Contraloría General procede a revisar el proyecto de POA, para emitir su opinión, sobre la base de los resultados de dicha evaluación.

El otro criterio utilizado en la etapa de instrumentación es más bien de índole cuantitativo. Se trata del proceso específico de programación-presupuestación, que se funda en la

en la operación de varios elementos por períodos, para asegurar, primero: la congruencia entre los planteamientos estratégicos de planes y programas de desarrollo y las obras que en el corto plazo se ejecutarán; segundo: que no haya duplicidades entre los proyectos a realizar por cada instancia de gobierno; tercero: que el destino de las inversiones públicas sean las prioridades estatales; y, último: que los recursos financieros fluyan lo más equitativamente posible a todo el estado.

Son las dependencias federales con incidencia local, los sectores estatales y los ayuntamientos quienes programan y configuran sus respectivas propuestas de inversión, para ser sometidas a la verificación de congruencia y, una vez depuradas, integrar sus programas de inversión anual. Se trata de que el hilo conductor del PND-PRODESUR-PLED también una las obras y los proyectos anuales de los tres órdenes gubernamentales, de modo que se obtenga un sólo paquete de inversiones que, independientemente de la fuente de financiamiento, se encamine a la consecución de los objetivos del desarrollo que los tres niveles de gobierno han definido para Tabasco.

El proceso de programación-presupuestación tiene seis fases que son:

- a) Proyectos prioritarios de alcance estatal. Las representaciones de las diversas secretarías del gobierno federal preparan —con el apoyo y la metodología técnica de la delegación regional de la SPP en el estado— entre tres y cinco proyectos estratégicos de alcance estatal por sector, que formarán parte del Programa Federal Normal y que deberán ser convalidados por los subcomités sectoriales respectivos, para llevarlos al seno de los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan por conducto de la propia representación estatal de la SPP.

- b) Propuesta del Programa Federal Normal. A partir de la conclusión de esta primera fase se inicia el proceso de elaboración de la llamada Propuesta Anual de Inversiones del Programa Federal Normal. Esta propuesta, si bien —como corresponde— será elaborada por las representaciones federales en el estado, estará convalidada, al enviarse a las oficinas centrales por conducto de la SPP, por los subcomités sectoriales en su conjunto y será aprobada previamente por el gobernador del estado.
- c) Programa Operativo Anual Estatal. Al término de este segundo ejercicio, se inicia el proceso de elaboración del Programa Operativo Anual estatal. Asimismo, en paralelo, los sectores prepararán el primer paquete de inversiones relativo a los programas de Desarrollo Regional que contempla el Convenio Unico de Desarrollo (PDR-CUD).

El POA estatal es el instrumento más importante de ejecución con que cuenta el estado. Por eso, su formulación tiene que adecuarse a las consideraciones que arroje, en su momento, la evaluación de resultados del POA correspondiente al ejercicio anterior. Asimismo, la metodología a seguirse en la elaboración de este instrumento —la estructura la Comisión Presupuestal— está sujeta a las previsiones del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas normativos que de él se desprenden. Por otra parte, los proyectos y las acciones que en él se inserten tienen que estar avalados por los estudios técnicos necesarios. A la Secretaría de Programación le toca entregar a los sectores la metodología correspondiente, en el seno del COPLADET.

Una vez que el POA queda integrado se convierte en un insumo para la elaboración del Presupuesto de Egresos, en el cual se suman las inversiones y el gasto corriente del gobierno estatal. La Secretaría de Programación se encarga de hacer este trabajo.

- d) Programas de Desarrollo Regional (CUD). Los programas de Desarrollo Regional son el instrumento operativo del CUD (más adelante veremos los cambios que ha sufrido el CUD), y dan cuenta de las inversiones coordinadas federación-estado.
- e) Programa Operativo Anual municipal. Una vez que el POA y los PDR se hayan concluido, el Comité pasará a la formulación de los POA municipales, sobre la base de los recursos ejercidos por los ayuntamientos en el transcurso del año anterior. La metodología, para este caso, la aporta la Coordinación General del COPLADET. Se trata de la técnica de presupuesto por programas. A diferencia del POA estatal, los ayuntamientos incluyen tanto el gasto corriente cuanto las inversiones. En este ejercicio, los ayuntamientos deben tomar en cuenta los resultados de la evaluación de su POA vigente.

En esta fase se incluye otro proceso: la formulación de los Programas Municipales de Inversión, que contempla el Convenio Unico de Desarrollo Municipal y que se refieren a las prioridades municipales instrumentadas por los propios ayuntamientos con recursos estatales. Este instrumento constituye una parte muy importante dentro de la política de fortalecimiento municipal. Los PMI son, en síntesis, la versión local de los PDR.

Esta es la etapa de instrumentación. En ella, como antes sucedía, no se descuidan los planes sino, más bien, los recursos programados son el reflejo de las estrategias y de las prioridades asentadas en ellos. La evaluación y el control —últimas etapas del proceso— intervienen aquí pues no se conciben como tareas aisladas; antes bien, coadyuvan a eslabonar plan con presupuesto y sus veredictos son un factor de corrección y ajuste que respaldan la instrumentación. En la desembocadura de esta secuencia de fases y tareas, por las

que se revisan, se analizan y se adecúan recursos y metas, se forma un paquete integrado por los proyectos estratégicos de alcance estatal, la Propuesta Anual de Inversiones del Programa Federal Normal, el Programa Operativo Anual estatal, los programas de Desarrollo Regional, el Programa Operativo Anual municipal y los Programas Municipales de Inversión. Este conjunto le impreme dirección al gasto público y fortalece la capacidad ejecutiva gubernamental.

En la evaluación y el control

La evaluación y el control juegan un papel doble en el sistema de planeación tabasqueña. Formalmente se consideran la última etapa del proceso, pero los dictámenes que surgen en su ejercicio coadyuvan el buen desenvolvimiento de la programación-presupuestación. Son, a un tiempo, auxiliares que dan cuenta de la capacidad de las dependencias estatales y de los ayuntamientos, e indicadores de la puntualidad y el apego de la ejecución de los recursos respecto a lo programado (lo cual, ya vimos, se ha tratado de que sea leal a lo planeado. Es decir, se trata de cumplir con la Ley Estatal de Planeación que ordena a la Contraloría General de Gobierno "ejercer el control y vigilancia de los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas que de él se deriven, disponiendo las medidas necesarias para su corrección..."¹⁰, para lo cual se aplica una metodología (evaluación) cuyos resultados habrán de servir a la toma de decisiones técnicas presupuestales o estratégicas que, a su vez, dosifican el avance de los programas (control).

El subcomité especial de evaluación y control es el órgano a bocado a la práctica de la etapa. El dicho subcomité lo forman las secretaría de Finanzas y de Programación, la Oficialía Mayor, la Coordinación del COPLADET y, por supuesto, la Contraloría General quien funge como coordinadora. Al subcomité concurren, asimismo, las demás dependencias gubernamentales de la entidad como responsables en la ejecución de recursos.

Sin embargo, además de evaluar y controlar el ejercicio tanto de los programas de inversión estatales como del gasto corriente, el subcomité tiene funciones más amplias, producto de dos acuerdos de coordinación formalizados en el CUD y el CUDEM. Con el primero, agregado al CUD 1984, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación propuso al gobierno del estado un Programa de Promoción para el Establecimiento del Sistema Estatal de Control, a efecto de operar y fortalecer el control del gasto público federal trasladado al ejercicio estatal, por conducto de la Contraloría del gobierno del estado. El acuerdo de coordinación firmado en el marco del CUDEM, sirvió para echar a andar un Programa Municipal de Evaluación y Control, análogo al anterior, que les ofreciera a los ayuntamientos bases para homogeneizar los criterios de evaluación y control en el ejercicio de sus respectivas acciones de gobierno.

La evaluación de los POAS estatal y municipales, y de los PMI se basa en la información que cada dependencia y cada ayuntamiento genera respecto de la ejecución de sus programas; se trata, para decirlo correctamente, de autoevaluaciones. Nadie puede conocer mejor la situación de cada sector y de cada municipio que los encargados de dirigirlos. Sin embargo —ya se apuntó— el subcomité especial coordinado por la Contraloría estatal regula estos procesos para emitir sus propios veredictos, sobre la información que envían sectores y ayuntamientos en formatos diseñados al efecto. Estos reportan, en sustancia, los avances físico-financieros de los recursos y proyectos autorizados en los programas respectivos. La Contraloría de Gobierno envía al resto de los miembros los formatos para que, a su vez, emitan el dictamen correspondiente. Este es un proceso que se repite cada tres meses; al término de cada trimestre se obtiene una evaluación contra la cual pueden girarse instrucciones para, en caso de que se detecten, corregir las anomalías o, incluso, cancelar recursos.

Los programas que conviene la federación con Tabasco se sujetan a un método distinto que no desvirtúa, por ello, la esencia y la orientación de los mismos. Las dependencias de nivel federal ejecutoras le envían cada una a la SPP toda la información referente a los proyectos que realizarán en el estado; aquella, por un lado, a través de su delegación, se le remite al ejecutivo de la entidad, y, por otro, la gira a la Secretaría de la Contraloría de la Federación, quien se encarga de registrar y glosar los recursos transferidos a Tabasco. De modo que, con tal información, se obtienen informes bimestrales de avance físico-financiero y cortes de inversión autorizado, lo cual da cuenta de los recursos federales trasladados al ámbito local.

Los procedimientos descritos hacen una imagen periódica de las inversiones públicas que sirve de retroalimentación al sistema de planeación y, así, el proceso inicia de nuevo como en espiral: sin soslayar el proyecto social que se persigue en aras de la técnica aquél va nutriéndose, constantemente, de su propia experiencia.

NOTAS

1. "Convenio Unico de Desarrollo 1983 que celebran el Poder Ejecutivo Federal y el Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco", cláusula cuarta; en: publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco: **Descen-**
tralización de la Vida Nacional; P.18
2. González Pedrero, E.: "Los instrumentos de la Planeación Democrática"; discurso pronunciado en la reinstalación de la Asamblea Plenaria del COPLADET, abril de 1983; en: Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco: **Planeación Democrática; PP. 17 y 18**
3. "Ley Estatal de Planeación", artículo 16; en: publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco: **Ley de Planeación, Ley Estatal de Planeación; P. 58**
4. González Pedrero, E.: "El Sistema Estatal de Planeación Democrática"; en: Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco: **Planeación Democrática; P. 27**
5. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Plan Estatal de Desarrollo 1983-1985; P.**
6. "Ley Estatal de Planeación", artículo 27; en: Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco: **Ley de Planeación; op. cit.; P. 65**
7. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Programa Normativo de la Región Usumacinta; P. 38**
8. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; **Programa Normativo Especial de la Zona Costera; P.9**
9. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Programa Normativo Especial del Centro; P.9**
10. "Ley Estatal de Planeación", Artículo 20; en: Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco: **op. cit.; P. 62**

CAPITULO 7. COORDINACION PARA EL DESARROLLO REGIONAL**Convenio Unico de Desarrollo**

La experiencia lograda con el CUC llegó a un límite. Se trataba de convertirlo instrumento para el desarrollo regional, no sólo de nombre sino, sobre todo, de hecho. Se había avanzado en la determinación de un esquema único para las dos -- instancias.

Ahora, "la denominación propuesta de convenio Unico de Desarrollo, obedece a la integración de una evaluación y a un -- conjunto de logros obtenidos, a través de la participación -- de ambas instancias de gobierno, que integran ahora a la Municipal, en todas las acciones necesarias para el desarrollo -- llo".¹

El capitulado del CUD introducía las nuevas acciones que habían de emprenderse. En resumen: el gobierno estatal se comprometió a instalar su sistema de planeación congruente con el SNPD, con el COPLADET como vínculo entre ambos. El gobierno federal acordó informar al estatal, a través de sus dependencias, sobre las inversiones contenidas en su programa normal de alcance local y estableció el compromiso de que formularía anexos técnicos conteniendo la información financiera que se acordará mediante la figura de los Programas Sectoriales Concertadas. Las partes se comprometieron a establecer lineamientos y procedimientos para la formulación del POA estatal acorde con el PLED y el PND. Se estableció un capítulo dedicado a la descentralización por el que se amplió la cobertura de acciones y programas a descentralizar, bajo la modalidad de los Programas Estatales de Inversión; se transfirieron servicios de educación y de salud pública al estado; y se precisaron los bienes, obras, servicios públicos, funciones y recursos que podrían ser objeto de transferencia. Se incluyó un capítulo dedicado al fortalecimiento municipal. Hubo un capítulo sobre el Programa de Emergencia de Protección al Empleo que ambos gobiernos deberían poner en marcha;

las circunstancias del país lo exigían. Se establecieron mecanismos de control y restricción de los recursos federales transferidos, para llenar la laguna que existía en este sentido. Se incluyeron, finalmente, bases para la participación del sistema bancario en el COPLADET.

Los programas socioeconómicos no cambiaron, solamente se incluyó la modalidad de Programa de Atención a Zonas Marginadas, para atender las necesidades de las zonas deprimidas y grupos marginados. Dentro del Programa de Emergencia de Protección al Empleo, que fue objeto de un capítulo y como prioridad nacional, se le transfirieron al estado recursos para crear trabajos en zonas rurales y urbanas críticas y para pagar el servicio social obligatorio. Con la intervención de algunos ayuntamientos, los dos últimos programas resultaron exitosos.

La última parte del Convenio, en donde se aclaran las razones por las que cualquiera de las partes podría quedar liberada de sus compromisos, fue reformada a efecto de precisar y de definir los límites de responsabilidad de cada uno. En la cláusula cuadragésima novena se estableció que cuando se presentaran "condiciones económicas extraordinarias o imprevisibles, o por casos fortuitos o de fuerza mayor, u otras circunstancias... ajenas a la voluntad de los otorgantes y que motiven el incumplimiento por una de las partes de alguna de las obligaciones específicas..."² acordadas en el Convenio, la otra parte quedaría liberada del cumplimiento de las obligaciones correlativas.

La cláusula quincuagésima agregaba que "Cuando el incumplimiento... (fuere) consecuencia del dolo, culpa o negligencia de los funcionarios y demás autoridades..."³ entonces se procedería a informar a las autoridades competentes para que fijaran las responsabilidades administrativas y las sanciones que procedieran.

Aún más: la cláusula siguiente precisaba los efectos que tendrfa si cualquiera de las partes incumplfa lo convenido; se referfa a la suspensión de los recursos y de las actividades que se hubiesen pactado. Además, la cláusula quincuagésima segunda remitfa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de controversias por la ejecución del Convenio.

Con esto, ya no se dejaba espacio para la interpretación sobre el incumplimiento pues, si habrfia de promoverse el desarrollo regional, no debfa ser un asunto de buena voluntad, sino de seriedad en las partes. Así ha sido. En el marco del CUD, tanto el signado en 1983 como en el de 1984, se ha procedido a descentralizar los servicios de educación y de salud. Para el primer caso, el gobierno constituyó una Secretaría de Educación, Cultura y Recreación que, paulatinamente, ha ido asumiendo más responsabilidades, como consecuencia del proceso iniciado en la SEP. La representación estatal de ésta ha evolucionado hasta convertirse, ahora, en Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, a cuyo frente está la misma persona encargada de la Secretaría en la entidad. El proceso está en marcha y, cada vez más, el estado se hace cargo de estos servicios. Los servicios de salud, por su parte, cuentan con una Secretaría local que, en síntesis, está asumiendo y absorbiendo los encargos de esta área como resultado de los cambios a nivel nacional.

Las bondades del CUD se han ido mostrando a lo largo de dos años y medio, pues da cabida a muchas acciones que los gobiernos federal y estatal pueden concertar sobre ciertas prioridades de interés común que se apeguen a lo planeado. Es decir: se concibe como un factor auxiliar para el desarrollo regional. En este sentido, es exacta la siguiente definición:

El Convenio Unico de Desarrollo es un instrumento del Gobierno Federal, en materia de Política Regional, que ha propiciado la descentralización del Gasto Público Federal a Estados y Municipios y que ha coadyuvado en consecuencia al desarrollo regional".⁴

El monto de los recursos vía CUD ascendió, en 1983, a 3 mil 481 millones 82 mil 500 pesos, de los cuales el 17.5 por ciento se destinó al sector agropecuario, pesquero y forestal, el 48.5 por ciento al de comunicaciones, asentamientos y obras públicas y casi el 26 por ciento a educación y salud. La prioridad, puede verse, ha sido la infraestructura caminera y las obras de agua potable y alcantarillado. No es extraño, ya que los rezagos en las comunicaciones y en los servicios en un año de resaca petrolera, con la economía en crisis y una reducción sustancial de la actividad petrolera, persistían en Tabasco. Es decir, la velocidad de las inversiones en el sector petrolero durante el período anterior había abierto dos brechas grandes: una, entre el crecimiento de la población urbana —efecto de la acumulación de ciertos servicios en las ciudades lo cual las hacía atractivas— y la dotación de servicios públicos; y otra, entre el dinamismo de los intercambios de una economía que dejaba de ser fundamentalmente agropecuaria a otra industrial y de servicios y la infraestructura carretera. Por eso, aunque las inversiones del régimen anterior se dedicaron, en mucho, a los caminos, a los sistemas de agua potable y a la vivienda, las cuantiosas inversiones de PEMEX rebasaron rápidamente cualquier expectativa de cubrir las necesidades de toda esta dinámica, de modo que los rezagos había que cubrirlos. Para decirlo en términos del PLED: "...el crecimiento anárquico de los asentamientos urbanos ha propiciado la concentración poblacional en las ciudades y el consecuente abandono de las labores rurales. Eso dificulta seriamente la ejecución de obras públicas para

la prestación de servicios en la medida en que la capacidad para proporcionarlos resulta siempre insuficiente para una demanda que crece velozmente, superando todos las previsiones y ocasionando un rezago considerable en este renglón en el medio rural".⁵

De la inversión estatal, 19 mil millones de pesos, el 54 por ciento de los recursos, se destinó a comunicaciones, asentamientos y obras públicas, y el 28 por ciento al sector primario.

El CUD 1984 cambió sustancialmente. Más que de innovaciones, el Convenio da cuenta de una concepción del desarrollo más imbricada con Tabasco y, en general, con las regiones del país, que los asuntos sectoriales; o, mejor, refleja más equilibrio entre lo sectorial y lo regional. Lo importante fue que "... las partes se comprometen a consolidar el Sistema Estatal de Planeación Democrática bajo los lineamientos generales del Sistema Nacional y procederán a impulsar las acciones para promover la descentralización de la vida nacional".⁶

Al CUD 1984 se incorporó un capítulo elaborado por el gobierno estatal, a través del COPLADET, en el que se plasman los principales problemas que enfrenta Tabasco, y el modo para solucionarlos a través del PLED y los programas prioritarios que realizarían coordinadamente los dos gobiernos.

Los puntos más relevantes del nuevo Convenio pueden enumerarse a continuación:

"Se determinan las políticas de Descentralización de la Vida Nacional, particularmente en las materias de educación y salud".⁷ En este sentido, en la cláusula vigésima tercera, los ejecutivos federal y estatal se comprometieron a establecer, mediante acuerdo de coordinación, el Comité Consultivo Esta--

tal para la Descentralización Educativa. Este, en realidad, era el segundo paso; el primero había sido que la delegación de la SEP pasó a ser Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar; el tercer paso lo constituyó el cambio a Dirección General de Servicios Coordinados de Educación, a cuyo mando se nombró a la misma persona encargada de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación. Se trata del último eslabón para darle al estado el control y la regulación de los servicios públicos de educación.

Para los servicios de salud, los compromisos giraron alrededor de la integración programática de los servicios de salud en el Estado y, posteriormente, la integración orgánica de éstos a la población abierta. En este respecto, al inicio de 1985 se creó la Secretaría de Salud Pública, de modo que las acciones a descentralizar tuviesen un contexto organizado y funcional para ello. De hecho, la Secretaría funciona sobre la base de los llamados Servicios Coordinados de Salud Pública que habían funcionado como la instancia local de la SSA.

Se integró un capítulo dedicado al compromiso de ambos ejecutivos para crear y operar el Sistema Estatal de Evaluación y Control (ya mencionado en otro capítulo) para vigilar y fiscalizar los recursos federales canalizados al estado, para lo cual "...las partes instituirán un órgano estatal de control y evaluación en el seno del COPLADE...". Ese órgano es el subcomité especial de evaluación y control.

Algo que resultó de suma importancia fue la creación de una nueva modalidad programática: los Programas de Desarrollo Regional que vinieron a sustituir el espectro de programas que se habían configurado desde hacía varios años. Los programas Integral para el Desarrollo Rural, Estatal de Inversión, de Atención a Zonas Marginadas, de Desarrollo Estatal y Sectoriales Concertados, desaparecieron para darle lugar a los

PDR que, a su vez, se configuran a partir de cuatro categorías: Productivas, vinculadas a la producción y transformación agrícola, industrialización de productos pesqueros, conservación de suelo y agua, etcétera; de infraestructura básica de apoyo, referidos a electrificación rural, carreteras - alimentadoras, equipamiento para el comercio, etcétera; de infraestructura para el desarrollo social, cuyo objeto es el agua potable, mejoramiento de la vivienda, ampliación y mejoramiento de la planta física, etcétera; y, de coordinación - especial, son aquellos programas prioritarios del estado y - de los sectores del gobierno federal no incluidos en la propuesta anual de inversión del CUD.

El capítulo dedicado en 1983 al Programa de Emergencia de -- Protección al Empleo cambió su enfoque y se ampliaron sus objetivos a la luz de los nuevos Programas Regionales de Empleo que tienen como objeto "... proteger el empleo, la planta productiva y mejorar los niveles de vida de las clases -- más desprotegidas, así como de recuperar la base de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente.." ⁹

Los PRE, a su vez, se dividieron en seis modalidades: empleo, tierra y servicios; empleo, producción y alimentación; servicio social de pasantes y empleo de jóvenes; becas para la capacitación de obreros; empleo de la mujer; y, becas para hijos de obreros, campesinos y de miembros integrantes de las clases populares. ¹⁰

Además de un capítulo consagrado a las prioridades regionales de los sectores (capítulo V) por primera vez se incluyó un capítulo elaborado por el gobierno estatal referente a -- sus prioridades de desarrollo (capítulo VI), las cuales habrían de ser apoyadas por el gobierno federal. Una de ellas era concluir el sistema de comunicaciones y transportes, y rescatar y modernizar el transporte fluvial para comunicar a las localidades apartadas. Se trata de uno de los sectores

preferentes de las política económica y sectoriales asentadas en el PLED. en el primer caso, el Plan reza: "...la política de gasto público se orientará hacia la promoción de empleos socialmente útiles, sobre todo en el medio rural, a reforzar el aparato productivo, a atender las urgencias básicas en educación, salud y vivienda, y a la formación de la infraestructura necesaria para apoyar el desarrollo integral de la entidad".¹¹ En el caso de la política sectorial, el documento indica que "Este sector cumple -- una función de apoyo muy importante para fortalecer el eje central del desarrollo tabasqueño, y su concurso es indispensable para integrar los programas que, en cada uno de los -- sectores, se desprenderán de este plan"¹² Lo menciono porque buena parte de los recursos convenidos se dirigió al sector de comunicaciones, asentamientos y obras públicas.

El nuevo Convenio Unico, pues, ya no sólo se elaboraba con criterios centrales; la entidad introducía sus prioridades, no como una mera concesión, sino como un factor de decisión en las inversiones. Veamos: se invirtieron 7 mil 314 millones 607 mil pesos convenidos; el 69 por ciento se dedicó al sector comunicaciones, asentamientos y obras públicas, del que 62.5 por ciento se canalizó a comunicaciones. El 20 por ciento de la inversión total CUD fue para el sector educación, cultura y recreación y el 2.4 por ciento para el agropecuario, pesquero y forestal.

Consecuentemente, las inversiones públicas estatales, que ascendieron a 40 mil millones de pesos se estructuraron, en 1984, de la siguiente forma: 24 por ciento para el sector primario y 40.5 por ciento al de comunicaciones, asentamientos y obras públicas; las inversiones en petróleo, por otra parte, ascendieron a 16 mil millones de pesos.

El Convenio Unico de Desarrollo 1985 —vigente al momento de escribir estas notas— da un giro fundamental en las relaciones estado-federación. Si el CUD 1984 cambió sustancialmente el CUD 1985 es, entonces, un documento que puede marcar —el límite entre "lo hecho hasta ahora" y "de aquí en adelante". No es exagerado pensarlo, toda vez que todos los capítulos fueron elaborados por el gobierno estatal, por conducto del COPLADET, y en ellos se vertieron los conceptos y los lineamientos del SIESPLADE, del PLED, de los programas normativos y, en función de ellos, se propone la ejecución de los programas convenidos, y no al revés, que sobre la base de lo plasmado por el ejecutivo federal, se negociaran los recursos. En otras palabras, que la descentralización de las actividades nacionales se conduzca según las particularidades regionales que, al cabo, la suma de ellas da cuenta de la situación en todo el país. La Introducción al CUD 1985 es más precisa: "...el propósito fundamental de reunir sus voluntades en este convenio es consolidar al Sistema de Planeación Democrática de Tabasco como la vertiente estatal del Sistema Nacional que, a través del conjunto de procesos interrelacionados que lo constituyen, materializa en el Estado los principios de política regional..."¹³ del PND y del PLED. Se trata, como ahí mismo se afirma, de empezar la consolidación de ese proceso único de desarrollo.

Así, el número de capítulos se reduce (hay solamente seis, la mitad de los que había en el CUD 1984), pues fueron agrupados y replanteados con un enfoque integral, en el que el SIESPLADE es el eje medular. Hay, en resumen, una definición del SIESPLADE como vertiente estatal del SNPD, y se explica su funcionamiento completo desde la recopilación de información para elaborar los planes y los programas, pasando por la instrumentación de los proyectos derivados de ellos, hasta las etapas de evaluación y control; se señalan los componentes del sistema y se define al COPLADET como su instrumento básico; se convienen, por primera vez, estrategias y líneas de acción específicas que abarcan tanto a las prioridades sectoriales para el desarrollo regional cuanto a las —

prioridades estatales, en un sentido que no permite la preeminencia de unas en perjuicio de otras, de modo que se promueve una coordinación de acciones tan amplia como la capacidad y los recursos que los dos niveles de gobierno establezcan. En particular, se introducen las estrategias de los programas normativos para que los recursos a pactar se dirijan inequívocamente a cumplirlas. La cláusula décima tercera es una síntesis: "Para la etapa de instrumentación del SIESPLADE, las partes acuerdan en concebir a los recursos financieros invertidos en el Estado como una bolsa única que, independientemente de su origen presupuestal, está destinado al desarrollo del Estado, sobre la base de las estrategias definidas en el capítulo siguiente" (el capítulo de las Estrategias para el Desarrollo Estatal en donde se desglosan las prioridades de los programas normativos).¹⁴ De este compromiso se derivan otros que van precisando los procedimientos para hacer efectivos los planteamientos mencionados.

El Convenio hace hincapié en la descentralización de la educación y la salud en el marco de las estrategias estatales pero en la que participan la federación, el estado y los municipios; incorpora a los ayuntamientos del estado en la definición de las estrategias y líneas de acción del CUD, pues ellos lo acordaron basados en lo que establece el CUDEM. Los Programas de Coordinación Especial son revestidos con un carácter de más permanencia, pues ya no serán objeto de acuerdos de coordinación entre algún sector federal y el estado fuera de las estrategias y objetivos estatales, sino que tendrán que justificarse por su correspondencia a los programas normativos de desarrollo de Tabasco. Es decir, se tratará de acciones derivadas de las estrategias y líneas de acción acordadas en el Convenio, que sólo requieren, para ejecutarlas, de la determinación del presupuesto necesario. Los PDR no pierden su sentido, pero se insertan en la dinámica de las estrategias convenidas en los capítulos III y IV, que se refieren al SIESPLADE y a las Estrategias para el Desarrollo Estatal, respectivamente. A ellos, sin embargo, se

incorporan los Programas Regionales de Empleo, con los mismos objetivos, y se les podrán anexas ampliaciones conforme al cumplimiento coordinado y progresivo de las estrategias para el desarrollo estatal.

Para decirlo rápidamente: el CUD de 1985 es la convergencia real de intereses: un instrumento que une dos partes, o dos métodos que confluyen en un camino: Tabasco.

Convenio Unico de Desarrollo Municipal

El fortalecimiento municipal es la expresión del proceso de descentralización de la vida nacional, como principio básico del gobierno de Miguel de la Madrid. Por eso, hubo modificaciones al Artículo 115 de la Constitución General de México. Para los efectos de estas notas, habría que destacar, sobre todo, sus implicaciones en el encuadre de la planeación. En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas, el Presidente mexicano afirmaba:

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades..."¹⁵

Con las reformas al Artículo citado se robustece la estructura política y jurídica de los ayuntamientos; se precisan los servicios públicos que estarán a cargo de los municipios (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito) y la informa-

ción del estado cuando fuese pertinente; se fortaleció la ha-
cienda municipal; se otorgó libertad en la aprobación del __
presupuesto de egresos municipales, con los límites impues-
tos por sus propios ingresos; se le dio al municipio la posi-
bilidad de planear el desarrollo y crecimiento urbano y de __
intervenir en asuntos sobre la tenencia de la tierra y sus __
reservas territoriales; se le traspasaron más atribuciones __
laborales; se le otorga la facultad de, junto con la federa-
ción y el estado, "...celebrar convenios para el ejercicio __
de sus funciones, ejecución y operación de obras así como la
prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo
económico y social lo hiciere necesario."¹⁶ (Fracción X)

A la Constitución de Tabasco se le aplicaron las reformas __
consecuentes de modo más exacto:

Todo ello (las reformas sugeridas) queda inserto __
en el esfuerzo de descentralizar la vida nacional __
y de democratizar íntegramente la sociedad. Al __
fortalecer a éste, se fortalece el Pacto Federal.
Este fortalecimiento democrático permitirá un ma-
yor desarrollo regional que, en el ámbito Federa-
ción-Estado, se coordina a través del Convenio Uni-
co de Desarrollo; y en la esfera Estado-Municipio,
se coordinará con el Convenio Unico de Desarrollo __
Municipal cuyo asiento jurídico reside en el Artí-
culo 65 de la presente iniciativa.¹⁷

Aunado a las atribuciones sobre los servicios y a CUDEM, del __
Artículo 65 se le confiere a los municipios la facultad para __
elaborar, en el marco del SIESPLADE, sus planes de desarro-
llo municipal y sus POAS, detallando objetivos, estrategias __
y prioridades. En suma, en la constitución local se puntua-
lizaban las nuevas funciones de los municipios para hacerlos
copartícipes, en la medida de sus capacidades, del desarro-
llo estatal.

En este sentido, la Ley Estatal de Planeación reglamentaba las atribuciones en materia de Planes y Programas (capítulo cuarto) y de convenios (capítulo quinto), de modo que el fortalecimiento municipal, a más de consecuencia lógica del proceso de planeación del desarrollo, resultaba una obligación. Como consecuencia lógica en la planeación, fortalecer la instancia municipal es uno de los objetivos que se fijó el gobierno de Tabasco al interior del PLED, para hacer del municipio el verdadero promotor de su propio desarrollo. "Se trata —afirma el PLED— de impulsar la producción con una estructura que satisfaga los requerimientos locales y que, al mismo tiempo, le permita beneficiarse de las economías regionales externas que se generen por el desarrollo recíproco de los diversos sectores de la producción..."¹⁶

Los planteamientos que preceden son fundamentales para delinear el continente en el cual está metido el CUDEM. O sea, el gobierno asume la responsabilidad dentro del SNPD, constituyendo un SIESPLADE, a través del que es recíproco con la federación, no sólo por la comunión en objetivos y métodos sino, sobre todo, porque a nivel local considera la participación municipal como elemento *sine qua non* para aprovechar, con plenitud, los recursos de la región.

Con el CUDEM pasa lo mismo que con el CUD: su viabilidad operativa es tan amplia como las capacidades de cada ayuntamiento y del gobierno estatal; es decir, la capacidad de ejecución —capacidad de aprovechamiento y utilización de los recursos financieros— de los ayuntamientos da la magnitud de las acciones que sean capaces de realizar por virtud de los acuerdos a que llegue cada ayuntamiento con los sectores estatales. Por eso, no es raro que haya municipios que realicen más acciones y ejecuten más recursos que otros. Esto es independiente de lo que pacten con el gobierno estatal por la vía de los Programas Municipales de Inversión.

El CUDEM —signado por el ejecutivo estatal con cada ayuntamiento, es el primero de su tipo que se haya formalizado en el País— se firmó en octubre de 1983. Su estructura ha sido adaptada, a partir del CUD, al ámbito municipal. Los programas de desarrollo socioeconómicos que se prevén, sin embargo, son solamente tres: los programas Municipales de Inversión, definidos como " los programas estatales de inversión descentralizados a los municipios, bajo las normas establecidas por la Secretaría de Programación, en el seno del COPLADET, y por las dependencias y entidades estatales originalmente responsables de los mismos, e integran acciones de las dos instancias de gobierno, previéndose la participación de los sectores social y privado"¹⁹; los Programas Sectoriales Municipales, son los que no se prevén en el paquete del PMI y que requieren llevarse a cabo con el concurso de los ayuntamientos, bajo la figura de acuerdos de coordinación; y los Programas de Desarrollo Municipal, que son aquellos derivados de las atribuciones de los ayuntamientos pero que necesitan, para realizarse, del concurso del gobierno estatal, a través de cualquiera de sus sectores. En realidad, se trata de la adaptación de los anteriores PEI, PROSEC Y PRODEI de los convenios federación-estado y que en el CUD 1984 desaparecieron.

El CUDEM firmado en 1983 sigue vigente. Para los propósitos del SIESPLADE es todavía compatible, de modo que sigue operando con buenos resultados.

NOTAS

1. "Convenio Unico de Desarrollo 1983"; en: Publicaciones del Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Descentralización de la Vida Nacional**; P. 16
2. *Ibid*; PP. 53 y 54
3. *Ibid*; P. 54
4. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Informe de Labores 1982-1983**; P. 118
5. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; **Plan Estatal de Desarrollo, 1983-1984**; PP. 74 y 75
6. "Convenio Unico de Desarrollo 1984"; en: Publicaciones del Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: *op. cit.*; P. 94
7. *Ibid*; P. 95
8. *Ibid*; P. 135
9. Ver: capítulo VIII del CUD 1984; *Ibid*; PP. 128, 128 y 130
10. *Ibid*; P. 134
11. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; *op. cit.*; P. 49
12. *Ibid*; P. 76
13. Poder Ejecutivo Federal: **Convenio Unico de Desarrollo 1985**; P.
14. *Ibid*; P. 76
15. De la Madrid Hurtado, M.: "Exposición de motivos de la Iniciativa de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de México". en: publicaciones del Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Fortalecimiento Municipal.**; P.
16. Artículo 115 de la Constitución Política de México; *Ibid*; P. 22
17. Título sexto de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco; *Ibid*; P. 33
18. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: *op. cit.*; P. 45
19. Convenio Unico de Desarrollo Municipal; en: publicaciones del Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; *op. cit.*; P. 75

TERCERA PARTE: TABASCO ANTE SU PROPIO DESARROLLO

CAPITULO 8. LA PEQUEÑA COMUNIDAD: EJE DEL DESARROLLO

En capítulos antecedentes hemos visto someramente los contenidos de la política de fortalecimiento municipal, desde el modo en que lo concibe el SNPD, hasta la manera en que Tabasco lo aborda y lo lleva a la práctica, a través del SIESPLADE, con instrumentos como el CUDEM y los planes municipales. De cualquier manera, hagamos un recuento, para situar la estrategia de pequeñas comunidades en el ámbito de la participación municipal.

Fortalecimiento Municipal

El SNPD concibe al municipio como una comunidad organizada y participativa con capacidad política, jurídica y administrativa, que debe apoyarse en la planeación democrática, en tanto que es la instancia más cercana al pueblo, para fortalecerse de modo que pueda atender las demandas básicas de la población y permita una amplia participación social.

Además, dentro del esquema nacional de planeación, se propone la incorporación progresiva de los municipios en la planeación estatal, a través de una serie de actividades básicas que aseguren: la posibilidad de que la población exprese demandas, fijes prioridades y plantee soluciones a sus problemas, que habrán de ser consideradas en la definición de políticas y acciones en el ámbito estatal; la generación de un mínimo de información municipal que abarque las dimensiones sociodemográfica, económica y territorial; y un mínimo de organización administrativa por parte del gobierno municipal para organizar la información existente, mantenerla actualizada y realizar diagnósticos básicos sobre los problemas y necesidades del municipio. Se pretende, así, incrementar la capacidad de negociación de los habitantes del municipio y de sus autoridades frente a las acciones que llevan a cabo los gobiernos estatal y federal, así como reforzar la capacidad de respuesta del gobierno municipal frente a las demandas de su propia población.¹

Asimismo —también lo hemos apuntado—, a través de la ver-tiente de coordinación, en los sistemas nacional y estatal, se prevé la participación de los municipios. En un caso, mediante el CUD —que prevé la concertación de acciones con los ayuntamientos— y en el otro caso, por conducto del CUDEM, sin menoscabo de que en el despliegue de sus capacidades administrativas elaboren sus planes de desarrollo, y programen y ejecuten los proyectos y las obras que de ellos se deriven.

El CUD y el CUDEM contienen todos los elementos necesarios para que las tres instancias de gobierno adopten un lenguaje común, y para que todas sus relaciones se apoyen en reglas aceptadas y compartidas. Gracias a estos instrumentos es posible que en la misma mesa de discusiones confluyan las tres instancias de gobierno, para decidir todas, sobre las mismas bases, cuáles serán los pasos siguientes y evaluar los anteriores.

Todo esto queda dentro de la Ley Orgánica Municipal reformada, que introduce a la concepción tradicional del municipio como prestador de servicios, el carácter de promotor de su propio desarrollo. Con esta categoría, los municipios del estado participan en igualdad de circunstancias que los sectores de la administración pública estatal en las tareas del sistema. El capítulo tercero de la nueva Ley Orgánica Municipal, dedicado al desarrollo municipal, engarza a esta instancia de gobierno con la Ley Estatal de Planeación y describe, además, la necesidad de formular los planes municipales de desarrollo y de instrumentarlos en los mismos términos que el estado. Con idéntica finalidad, la Ley establece la posibilidad de suscribir convenios únicos de desarrollo entre el estado y los municipios.

Al practicar el fortalecimiento municipal, sobresalen tres aspectos fundamentales que explican la operación de esta política. Primero: el sistema en su conjunto se aplica paso a paso en todos los municipios, desde la instrumentación hasta la evaluación, pero a partir de las capacidades propias de cada uno; el estado sólo ofrece el método y los ayuntamien-

tos hacen lo demás. Segundo: al participar en el sistema, los ayuntamientos no solamente se obligan a captar demandas, necesidades y aspiraciones políticas para trasladarlas a la instancia estatal, sino que se comprometen también a ofrecer una respuesta con sus medios propios. Esto —ya lo anotábamos— viene a romper la concepción tradicional del ayuntamiento como prestador de servicios y gestor popular, para otorgarle un nuevo carácter dinámico de promotor del desarrollo; pero al mismo tiempo obliga al estado a fortalecer la capacidad ejecutiva del ayuntamiento, en todos sentidos. Así, al estado le quedan recursos disponibles para emprender tareas de mayor envergadura, para el cumplimiento de las estrategias globales del desarrollo. Y, tercera: en estricto apego a la autonomía municipal, se ha convenido un método de trabajo que permite distribuir funciones a partir de la coordinación estrecha en términos de intercambio de información entre sectores y municipios, a través del COPLADET, de modo que todos sepan de antemano lo que se hará, y se discuta lo necesario para respetar atribuciones; y a partir del establecimiento de un lenguaje común a todos los municipios, a la Coordinación del COPLADET, a la Secretaría de Finanzas y a la Contaduría Mayor de Hacienda —órgano del Congreso local cuyas funciones legales le exigen intervenir en la vigilancia de los recursos municipales— con base en la técnica del presupuesto por programas.

En suma, mientras que, por un lado, se establece un método de negociación para deslindar responsabilidades y sumar esfuerzos, por el otro, se concretan la instrumentación, la evaluación y el control de acciones sobre una base técnica homogénea.

Es decir, lo que se ha venido haciendo, obedece a lo que en el PLED se estableció para convertir en realidad el desarrollo con la intromisión activa de los municipios:

El desarrollo integral de nuestro país debe sustentarse primero en el de sus municipios y en el de sus regiones, las demandas populares que se vinculan con el entorno inmediato de cada uno deben normar los planes estatales y regionales de desarrollo, de cuya aplicación han de ser responsables los ayuntamientos y los gobiernos de cada Estado de la República.²

Centros integradores

La planeación en Tabasco derivó del diagnóstico social y económico de la entidad un esquema básico para la actuación gubernamental con participación comunitaria. No era difícil constatar en la realidad tabasqueña obstáculos serios para la dotación de servicios y, en general, de mínimos de bienestar. Dispersión de las comunidades, como efecto de una tierra abundante en agua y de lluvias copiosas durante buena parte del año; economía polarizada: petróleo, ganadería extensiva y cultivos de plantación *versus* actividades comunitarias débiles; servicios mal estructurados y endeblados en su integración; dependencia del exterior del estado en cuanto a insumos, servicios y productos diversos; ciudades presionadas por exceso de población *avercinada* en cinturones de miseria y zonas suburbanas, etcétera.

En el Plan Estatal de Desarrollo se explican los problemas de estructura y de circunstancia de Tabasco y, a partir de ellos, se proponen objetivos y estrategias para resolverlas.

Hacia 1983, en Tabasco podía definirse un marcado contraste entre el sector agropecuario y el industrial, esencialmente, la actividad petrolera. A su vez, este contraste, condujo a la identificación de dos regiones.

El sustento de la economía ha sido la explotación agropecuaria, ya que en ella se concentra más de la mitad de la población económicamente activa. Sin embargo, su valor agregado apenas representa el 10 por ciento del producto estatal, en tanto que las actividades en hidrocarburos generan el 75 por ciento. Las cuantiosas inversiones efectuadas por las industrias petrolera, petroquímica y de la construcción, generaron y coadyuvaron en la formación del capital cuya orientación —lo hemos señalado en otras partes— responde más a las necesidades nacionales que al fortalecimiento de la economía estatal.

La expansión del sector servicios se ha enfocado, en consecuencia, a satisfacer la demanda que provoca la actividad petrolera, pero escasamente integrado al resto de la economía. Había demanda para una oferta *ad hoc* a ella que no consideraba al resto de la población y, por eso, la inflación fue factor permanente en el crecimiento local, en primera instancia y, en segunda, se redujeron las posibilidades de integrar económicamente a las regiones de Tabasco en un marco de autosuficiencia.

La expansión petrolera y su consecuente generación de bienes y servicios colaterales, por otra parte, "...se presenta como una variable exógena que presiona a la economía estatal, absorbe insumos y mano de obra disponible que satura servicios en los principales municipios y desquicia, además, los sistemas de abastecimiento de productos básicos".³ Sólo las zonas con economías de escala más o menos integradas lograron absorber recursos, mientras que otras han quedado al margen de la dinámica estatal.

Esto ha llevado a la conformación de dos regiones claramente delimitadas: la del Grijalva, que concentra a la mayor parte de la población, y la del Usumacinta. La primera registra una dinámica de crecimiento acelerado, aunque con contradicciones e inercias pues en ella se asienta la mayor parte de la infraestructura y de la actividad petrolera; la segunda,

en cambio, se encuentra en condiciones de relativo aislamiento, con una acentuada dispersión en sus comunidades rurales.

El marcado contraste entre ambas regiones se acentuó con la introducción de cuantiosos recursos financieros invertidos en la infraestructura petrolera en parte de la cuenca del Grijalva.

Varios municipios, las ciudades de Villahermosa y Macuspana, han experimentado cambios de cierta relevancia en sus estructuras socioeconómicas, que se reflejan en la generación de una demanda de bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades de una población que creció por la corriente migratoria. Otros municipios de la región, alejados del corredor petrolero y, al mismo tiempo, en el radio de acción de esa actividad, han retraído su crecimiento ante las ventajas comparativas de los centros prestadores de servicios (principalmente ante la ciudad de Villahermosa).

Empero, los cambios ocurridos en el mercado internacional del petróleo harían evidente la debilidad estructural de la economía tabasqueña. Por un lado, hubo una caída en el ritmo de las actividades que giraban en torno a la exploración y explotación del petróleo y, por otro, se mostró la limitada capacidad local para la prestación de servicios y la distribución de bienes básicos. que, durante algún tiempo, basó su crecimiento en la importación de productos no elaborados en la entidad.

El Tabasco del Usumacinta, por su parte, integrado por aquella población que no fue beneficiaria de la bonanza petrolera y que permaneció en el campo, alejada de todo bienestar social y dedicada a una economía de subsistencia, que padecía —y padece— un aislamiento físico completo durante varios meses del año por las lluvias excesivas y la gran cantidad de agua de la cuenca, se caracteriza por la insalubridad

de las condiciones de existencia de la población y por la dispersión rural. En esta región hay carencias en actividades productivas, en vías y medios de comunicación, en sistemas de comercialización y abasto de productos básicos, en servicios públicos, médicos y asistenciales, en educación, vivienda y alimentación.

Este era el panorama que enfrentaba el estado; la estrategia tenía que plantear otros rumbos y, para eso, es decir, para integrar al desarrollo del estado el sinnúmero de pequeñas comunidades dispersas por todo el territorio se diseñó "... una estrategia en la que los sectores de la administración pública estatal (orientaran) sus esfuerzos y recursos hacia la localización de centros integradores que apoyados con la adecuada infraestructura para la producción y prestación de servicios, así como con vías y medios de comunicación, (permitieran) la convergencia de las comunidades ribereñas. Se pretende así superar el abismo entre lo atrasado y lo moderno".⁴

El impulso a la producción agropecuaria, pesquera y forestal —se propone el PLED— es la prioridad alrededor de las cuales habrán de girar las demás actividades sectoriales, pero la explotación de los recursos y el estímulo a la producción primaria están condicionados por las aptitudes de autosuficiencia, y el talento para ello, de las pequeñas comunidades. Esta estrategia de desarrollo integral, por eso, incluye la participación decidida de los gobiernos municipales, porque son ellos los más cercanos y los que pueden no sólo canalizar, sino resolver las demandas de la población de esas comunidades.

Esta es la concepción del desarrollo tabasqueño, y el rescate de la pequeña comunidad, su estrategia central que se apoya, a su vez, en otras dos estrategias: el cambio de estructuras para la integración, que significa considerar en las pequeñas comunidades tanto los impactos de carácter sectorial cuanto su capacidad regional de crecimiento, de modo que se equilibren los efectos de ambos factores; y el rescate de las

potencialidades primarias, la cual se traduce como la concepción del centro integrador, en términos de pequeña comunidad "... fuente generadora de riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y la capacidad propias de Tabasco".⁵

La identificación de centros integradores se funda en tres criterios fundamentales. La población: se trata de que la localidad, probable centro integrador, tenga asentamientos humanos aledaños, cuya población haya establecido una cierta dinámica de recurrencia por razones culturales, sociales o económicas; el territorio: que a los centros integradores confluyan medios de comunicación terrestres o fluviales o que exista la posibilidad de construirlos o crearlos, atendiendo al criterio anterior; la producción: que cada centro integrador pueda ser identificado por su producción común, ya sea agrícola, pesquera, pecuaria o forestal.

En el centro integrador se pretende, pues, conciliar las condiciones de relativa modernidad y las del atraso secular en que Tabasco trata de resolver su porvenir. Para resumir:

No hay que frenar el avance donde existe ni retrasar la modernización; hay que aprovechar la fuerza de lo obtenido hasta ahora para redistribuir el ingreso y fortalecer a los otros sectores con el fin de alcanzar un desarrollo integral más equilibrado.⁶

La concordancia de objetivos con el gobierno federal llevó a considerar la localización de centros integradores dentro del Programa de Desarrollo de la Región Sureste. El desarrollo rural integral contemplado en él, así lo exigía, esencialmente para las zonas comparativamente más deprimidas. "La estrategia para estas zonas deprimidas —se anota en el Programa— se apoyará en la creación de centros integradores de población, territorio y producción, implicando a todos los sectores de la administración pública y a las tres instancias de gobierno, sobre la base de la coordinación para el estímulo de pequeñas

economías de escala que sustenta el desarrollo social".⁷

El Programa del Sureste recoge el aporte de Tabasco, porque hay algunas zonas de la región coincidentes en su problemática, de modo que la estrategia puede ser retomada por otros estados para conciliar la dinámica de las actividades industriales y petroleras con la de las actividades productivas primarias.

NOTAS

1. Ver: Secretaría de Programación y Presupuesto: **Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización**; PP. 68 y 69
2. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988**; P. 18
3. *Ibid*; P. 33
4. *Ibid*; P. 56
5. *Ibid*; P. 47
6. *Ibid*; P. 42
7. Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: **Programa de Desarrollo de la Región Sureste**; P. 50

CAPITULO 9. PLANEACION EN BUSCA DE CONSENSO

La Chontalpa

El acontecer en la zona del Plan Chontalpa estuvo lleno de escollos. De gran proyecto de desarrollo básicamente agropecuario, devino zona particularmente atendida a base de presupuesto público y de promesas de igual origen. La Chontalpa era la gran promesa y resultó una realidad resada que absorbía recursos y deudas, pero cuya producción no era suficiente para pagar éstas ni bastante para justificar aquéllas.

Entre 1977 y 1982, una vez que la Promotora del Complejo Agroindustrial de la Chontalpa nació para sustituir al Fideicomiso, la Unión de Ejidos Colectivos de la zona empezó a tener más injerencia en los procesos de toma de decisiones, se procuró el fomento de la participación de los campesinos en el trabajo y se repartieron utilidades en proporción al número de jornadas de trabajo aportadas; sin embargo, que siguieran los campesinos recibiendo un jornal, los acercaba más al concepto de proletarios que al de hombres de campo. Se levantaba, así, una barrera que impedía asumir sus responsabilidades sobre la cantidad y la calidad de la producción, de modo que los ejidatarios empezaron a optar, contradiciendo la lógica del trabajo colectivo de los ejidos, por formar grupos de trabajo con los que subdividían la unidad de labor —el ejido colectivo mismo— conservando de cualquier manera la unidad orgánica del comisariado ejidal para efectos de legalidad, de acceso al financiamiento y de concordia con las autoridades de la Promotora. En este replanteamiento organizativo se buscaba, en el fondo, superar el fenómeno de proletarización y del desinterés manifiesto por el trabajo colectivo, en el cual el estímulo de los ingresos había desvinculado a los campesinos de su trabajo real. Simplemente: los ejidatarios buscaban un método más autogestivo y menos pendiente de las decisiones de las autoridades públicas aunque, ciertamente, de un nivel más modesto. A esas alturas, en que ya está creada toda una infraestructura y todo un procedimiento de financiamiento, de comercialización y de servicios, dentro de una economía pretendida de altos vuelos, las intenciones campesinas resultaban un conjunto de situaciones problemáticas cuyo deceso, aunque de origen social y económico, podía llegar a ser político.

Así fue detectado con tiempo, antes de que las fricciones y las incompatibilidades entre la realidad real —la de los campesinos— y la aparente —la de las autoridades—, hicieran explosión.

El inicio de las pláticas para negociar el cauce que habría de seguirse en la resolución de los problemas de la Chontalpa, al margen de las disputas políticas de los líderes de los ejidos chontalpeños, reunió a la representación general de la SARH, a la Promotora del Complejo, a la presidencia de la Unión de Ejidos, a la Delegación de la SPP, a las Secretarías del Desarrollo y de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas, y a la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, todos en el seno del COPLADET. En una comisión que el gobernador había instruido para ofrecer alternativas de solución; se llamó Comisión Coordinadora para el Reordenamiento del Plan Chontalpa.

Diagnosticar el Plan fue el primer trabajo del grupo. Se reconocía que el proyecto agrícola pasó a ser uno ganadero; en la actualidad, el 42 por ciento de las tierras de la zona se dedican a actividades pecuarias (casi 39 mil hectáreas), las cuales son las más importantes económicamente, porque la mayor parte de los activos con que cuentan los ejidos se dedican a ellas.

Su explotación, no obstante, tiene características parecidas a la de la ganadería del resto de la entidad: es extensiva, pero en virtud de la serie de problemas que se han comentado, la tierra para estos fines se utiliza poco, de manera que hay que agregar bajos rendimientos. Se han introducido últimamente técnicas semi-intensivas que tienden a recuperar los potreros deteriorados y subutilizados, y a complementar la alimentación de los animales con otros nutrientes. La modalidad porcícola enfrenta serios problemas por los altos costos de producción y los niveles de endeudamiento alcanzados en el rubro durante varios años de producción con limitaciones importantes en su comercialización.

Los cultivos de ciclo corto están muy limitados pues, por las características del suelo —poco permeable—, se requiere un sistema de drenes eficiente y en buen estado, de lo cual no se ha tenido cuidado: en 15 años de infraestructura

de drenaje, solamente se le han aplicado acciones de mantenimiento a la mitad de los 1 mil 208 kilómetros de drenes. Asimismo, no ha habido una aplicación tecnológica adecuada al medio para producir granos eficientemente y los campesinos, en realidad, participan poco en la agricultura. Pero los cultivos perennes como el plátano, la caña de azúcar y el cacao, en cambio, son los que más han generado utilidades, de modo que su superficie ha ido en incremento. Para la agricultura, en total, se utiliza el 35 por ciento de las tierras del Plan (poco más de 32 mil hectáreas).

Aunado a la subdivisión real de los ejidos en grupos de trabajo, han proliferado el alcoholismo; en varios ejidos la prostitución; y las afectaciones de PEMEX derivadas de su actividad cercana a la zona.

Integrada la diagnosis, había que continuar con un planteo serio sobre lo que siguiere. Se desprendieron diversas conclusiones: Resultaba importante, por un lado, rescatar la forma colectiva originaria de los ejidos para recuperar su calidad crediticia ante BANRURAL y respetar —esto era lo fundamental— el espíritu de organización con el que jurídicamente se dotó a todos los ejidos. La Promotora del Complejo Agroindustrial de la Chontalpa, por otro lado, había agotado sus fines así como, poco antes, lo hizo la Comisión del Río Grijalva, actualmente en liquidación. Y por último, era de particular importancia que los campesinos restituyeran su confianza en las autoridades públicas a cambio de liberarlos de procedimientos administrativos y crediticios engorrosos y que, en gran parte, habían orillado a los ejidatarios a buscar medidas autogestivas, con el propósito de, precisamente, regresar a los campesinos al camino de la autogestión. Para ello, se programaron visitas del gobernador a todos los ejidos del Complejo, después de que la Unión de Ejidos aceptó firmar, con el gobierno del Estado, la SARH, la SRA y la Liga de Comunidades Agrarias, un Pacto de Normas de Organización y Políticas a seguir en el reordenamiento del Plan Chontalpa. El Pacto se centraba, en esencia,

en dos puntos: que los campesinos regresaran a la forma colectiva de trabajo ejidal; y, que ellos mismos determinaran sus propios programas de producción, para lo cual el gobernador se comprometía a que "Nosotros los vamos a ayudar, -- los vamos a asesorar, pero son los campesinos los que tienen que determinar".¹

La gira tenía, es claro, un carácter político. Después de que la Comisión integrada *ex profeso* dio a conocer los resultados al gobernador restaba acudir directamente a los ejidos para conciliar y aminorar la temperatura que podía alcanzar niveles de desbordamiento político. Pero, en términos de planeación, hay que subrayar lo fundamental: el gobierno estatal pretendía iniciar --afirmó Enrique González Pedrero-- "una nueva historia en el Plan Chontalpa",² asumiendo la responsabilidad de apoyar el crecimiento de la zona en el encuadre de la planeación del desarrollo de todo Tabasco; es decir, incluir el Plan Chontalpa a la dinámica estatal, pero sobre las bases que el gobierno ha establecido para ello. Y un elemento adicional: considerar a los campesinos organizados para que intervengan ellos mismos en la programación de recursos que habrán de canalizarse a sus terrenos. El gobernador reconocía en esa gira que antes no se había considerado la voluntad campesina y que "desde ahí comenzó mal la cosa. No se puede tratar de echar a andar -- algo en que los campesinos juegan un papel primordial, sin tomar en consideración a los campesinos"³

Lo relevante de lo que precede es la intención no sólo por resolver un asunto que podía devenir explosivo, sino que -- con todo ello se inició un proceso que no ha culminado, pero que ya ha dado algunos resultados.

Digamos que con la recuperación de la confianza campesina -- pudieron negociarse fondos para el Plan, sobre cimientos --

Firmes y, sobre todo, en un marco de coordinación no sólo - entre la SARH y el estado sino, además, con la participa- - ción de la Unión de Ejidos. Se acordaron, en consecuencia, varias medidas. La primera se refirió al reconocimiento de los gobiernos federal y estatal de un sólo Coordinador Ejecutivo, designado por ambos de común acuerdo; esta Coordina- - ción vino a suplir a la Promotora del Complejo y, en ella, habría de tener cabida la Unión de Ejidos.

Por eso, en abril de 1985, se formalizó un acuerdo de coor- - dinación dentro del CUD 85, para la realización de un pro- - grama de coordinación especial para apoyar conjuntamente la producción agrícola, ganadera y agroindustrial en el área - propia de la Unión de Ejidos Colectivos del Plan Chontalpa, con el cual se derogaron "los compromisos establecidos antes de este acuerdo o de los que se opongan a lo que este instru- - mento establece"⁴ ; el cual dice en su cláusula Se- - gunda:

Para la realización de este programa la SARH y el ES- - TADO acuerdan reconocer a un Coordinador de Programas que será designado conjuntamente por el C. Gobernador Constitucional del Estado y por el titular de la -- SARH; dicho Coordinador será corresponsable en la eje- - cución de las obras y acciones contenidas en el anexo técnico de este instrumento .⁵

Las partes se comprometieron a considerar exclusivamente al Coordinador de Programas como el responsable de establecer los tiempos y las modalidades de ejecución de los mismos en - lo cual debe proceder con el aval de los ejidatarios. La - cláusula séptima lo establece:

Los programas y acciones que se emprenden en los tér- - minos de este instrumento deberán estar concertados - conjuntamente por la Unión de Ejidos Colectivos del - Plan Chontalpa, el ESTADO y la SARH, para garantizar el apoyo social y la participación correspon- - sable. Esta concertación será una res---

ponsabilidad del Coordinador de Programas .6

Los compromisos de la SARH y del ejecutivo estatal quedaron también insertos en el acuerdo; se trata de recursos que, a su vez, están ya previstos en sus respectivos programas operativos. Desde luego que también se comprometieron actividades de capacitación, asistencia técnicas, organización y promoción en las acciones que se programaron. Las metas, los recursos y las acciones a regatear son distintos de los que los sectores estatales y los ayuntamientos en los que se enmarca el Plan Chontalpa programaron para el ejercicio de 1985 dentro de su presupuesto. Estos recursos suman 1 mil 611 millones de pesos, de los cuales el 66 por ciento está destinado al sector agropecuario, pesquero y forestal; el 23 por ciento al sector comunicaciones, asentamientos y obras públicas; el 7 por ciento al sector educación, cultura y recreación; y, el resto, a obras en salud, fomento industrial y comercio.

De modo que a estos recursos habrá que agregar las acciones que, en respuesta a planteamientos concretos de la Unión de Ejidos, se ejecutarán por virtud del acuerdo de coordinación comentado líneas arriba. Las inversiones que se comentan tienen una de dos peculiaridades: o son de origen estatal y municipal, o son resultado de la coordinación de voluntades, lo cual permite suponer que Tabasco está tomando bajo su férula la zona chontalpeña para orientar su crecimiento —que había estado alejándose del quehacer estatal y creando una especie de ínsula sin control y ajena al devenir del resto del territorio de Tabasco— por las rutas señaladas en los planes y programas de desarrollo. Esto es lo que quiere decir para el gobierno local el desarrollo de la entidad: que todas sus zonas y todos sus hombres se sumen al trabajo productivo bajo una misma lógica y en busca de objetivos iguales. El énfasis en las actividades primarias no es gratuito: coinciden, para eso, tanto la estrategia central del Plan Estatal cuanto la vocación productiva de

de la Chontalpa, con el fin de corregir las desviaciones y los errores cometidos al llevar a la práctica un proyecto que no había considerado, ni más ni menos, la realidad de Tabasco. Ahora hay que aprovechar la infraestructura erigida y darle el uso que merece. Esta es la ruta elegida que, por lo demás, ya preveía el Programa Normativo de la Región Grijalva. En él se propone, como una estrategia dentro del sector agropecuario, pesquero y forestal acciones con las que "...se rescatarán y fortalecerán las actividades agrícolas del Plan Chontalpa para el fomento, hasta donde sea posible, de la agricultura de ciclo corto, con cultivos que ya han mostrado adaptabilidad al medio y cuya producción contribuya a mejorar el contenido alimenticio de la canasta básica para el consumo popular".⁷

Se trata de lograr que en el engranaje estatal, y sin romper con las particularidades de cada comunidad, queden engrazadas todas las zonas, aportando su capacidad para hacer posible un desarrollo modesto, pero equilibrado y homogéneo.

Ahora, después de más de quince años de existir sofocadamente, parece que nuevos aires refrescan al Plan Chontalpa. Las posibilidades de alcanzar mejores resultados, no solamente en términos económicos sino también de bienestar social, son altas en virtud de que lo que comenzó al revés ha sido enderezado atendiendo a la experiencia de tantos años con resultados poco satisfactorios. Una evaluación del Plan Chontalpa a la luz del SIESPLADE dentro de tres años quizá lo demuestre...

El Petróleo y Tabasco: hacia los mismos objetivos

Un ejemplo de cómo ciertos quehaceres productivos —ciertamente prioritarios— pueden ser incompatibles con el crecimiento de una región, cuando no existe previsión conjunta y coordinada de los agentes interesados y afectados por

esas tareas de producción: Tabasco y su petróleo.

Como en ninguna otra parte de la República, Tabasco fue impactado seriamente por la intensidad de la producción de hidrocarburos de hace una década, aproximadamente. No se trata de un fenómeno aislado ni único. La explotación irracional de la selva, la ganaderización y el control de una de las principales cuencas hidrológicas del país, la del Grijalva, con fines agropecuarios de gran escala, y la introducción de la carretera del golfo son procesos que fueron modificando el desenvolvimiento social y económico del estado durante más de 40 años. Sin embargo, su impacto fue mucho menos negativo que el de la producción petrolera, porque no trastocaban, esencialmente, las pautas tradicionales de comportamiento.

La irrupción de grandes cantidades de recursos invertidos a consecuencia del trabajo de PEMEX en la región —ya lo hemos visto en otro capítulo— no sólo despertó a un Tabasco acostumbrado al paso más o menos lento de sus actividades productivas primarias y de un desarrollo petrolero que más bien se insertó en el sistema de manera paulatina modificando imperceptiblemente diversos factores de la economía y la sociedad estatales, sino que lo puso, de repente, en una plataforma de tipo industrial caracterizada por su adelanto tecnológico, su velocidad en el consumo de bienes y servicios y su arrogancia frente a las tradiciones tabasqueñas. El golpe fue duro. Todo el país, incluso —ya que se trataba de una prioridad nacional—, apenas se está reponiendo; Tabasco empieza a tratar de ponderar y equilibrar los dos Tabascos que conviven en él por la coordinación de voluntades entre la empresa paraestatal más grande de México y el gobierno local. Se están tratando de encontrar las convergencias entre ambos y no de incrementar sus divergencias, a través de un organismo creado *ad hoc* en el seno

del COPLADET: la Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del Estado de Tabasco.

Hagamos antes un recuento de la explotación de hidrocarburos en el estado.

Desde 1940, año en que se descubre el campo Progreso al sureste de Villahermosa, se inicia el periodo de explotación y tratamiento primario de petróleo en Tabasco.

En los inicios de los años setenta el petróleo era ya un componente importante de la sociedad y la economía tabasqueña. Ciertamente las inversiones públicas reflejaban un desequilibrio —lo anotamos antes—, pero su inserción paulatina en la dinámica de la entidad, fue modificando de manera casi imperceptible buena parte de la estructura estatal. Hay que reconocer que la integración gradual de la industria petrolera en los ámbitos económicos, sociales, ecológicos, políticos y culturales contribuyó, de algún modo, a reforzar el proceso de integración de Tabasco al ámbito nacional sin alterar las pautas predominantes del desarrollo estatal. Para decirlo en otros términos:

Por los años cincuenta Tabasco aportaba alrededor de la quinta parte de la producción nacional de petróleo. La construcción del gasoducto de Ciudad Pemex y Minatitlán y la red nacional de gas completó la integración de los depósitos de hidrocarburos en Tabasco al sistema nacional .⁹

1977 marca un hito en el desenvolvimiento del país y de Tabasco. El gobierno federal otorgó a la industria petrolera el carácter de prioridad nacional y eje conductor del crecimiento económico del país, por lo que en consecuencia, el mayor volumen de inversiones se canalizó al desarrollo de esta industria. El nuevo régimen presidencial, an-

te el descubrimiento de nuevos yacimientos de hidrocarburos, decidió aprovechar "... el aumento extraordinario de los precios mundiales (del petróleo); el proyecto oficial era lograr una producción de petróleo suficiente para satisfacer la demanda interna de energéticos y además exportar lo necesario para disminuir el gran déficit de la balanza de pagos —agudizado en los últimos años del decenio por la importación masiva de alimentos— pero sin llegar a crear distorsiones en la economía al no poderse absorber adecuadamente los recursos... El objetivo era no convertir a México en un 'país petrolero' más, sino usar el petróleo... como un medio para... acelerar la creación de empleos, lograr la eficiencia industrial y la autosuficiencia alimentaria, ampliar la red de comunicaciones y mejorar los sistemas educativo y de protección social."¹⁰

Desde luego, en ese año, Tabasco se subsume en el programa expansivo del petróleo. El distrito Comalcalco se consolidó como área productiva con la explotación de los recursos de esa zona, cuyo potencial justificó el incremento de los equipos de perforación, de 8 que había de 1973 a aproximadamente 100 en 1981. Que quede anotado como dato significativo que, en ese año, se utilizaron en el estado de Tabasco y en el área adyacente a Reforma, Chiapas, casi la mitad del total de equipos de perforación disponibles en el país.

El desarrollo de los campos Cactus, Sitio Grande, Nispeero, Samaria y Cunduacán dio como resultado un incremento notable en la producción de crudo y gas. La producción anual del primero en el distrito de Comalcalco pasó de 33 millones 556 mil barriles en 1973 a 402 millones 858 mil barriles en 1979. Del segundo, la producción creció de 256 mil 132 millones de pies cúbicos en 1972 a casi un billón de pies cúbicos de gas en 1981.

El ritmo de las inversiones incidió en los volúmenes de producción y en la proliferación de obras imprescindibles para la perforación, extracción, conducción procesamiento y almacenaje de los hidrocarburos.

Desde 1972, que se preveían los volúmenes posteriores de producción de gas y crudo, resultado de la exploración, permitió la puesta en operación de la planta criogénica en la unidad petroquímica la Venta, y justificó la construcción de otra en Ciudad Pemex, así como la de una planta petroquímica en Cactus, Chiapas.

Al mismo tiempo, entre 1973 y 1981 se fueron construyendo las líneas de conducción que interconectaban las diversas instalaciones de procesamiento y transformación. Las líneas instaladas fueron: Ciudad Pemex-Cactus, Cunduacán-Samaria, Paredón-Cactus, y el complejo marítimo Akal Dos Bocas.

Se tendieron en ese lapso alrededor de 4 mil 500 kilómetros de ductos para estos fines, que incluyen el troncal del Sistema Nacional de Gas Gasoducto Cactus-Reynosa, puesto en operación en 1978 con 77.6 kilómetros de ductos que atraviesan el municipio de Huimanguillo de oriente a poniente.

La intensificación de las actividades petroleras a partir de 1977 agudizó el debilitamiento del sector agrícola, como una tendencia que se venía manifestando asociada a las difíciles condiciones ecológicas del trópico húmedo, a las extensas áreas inundables, a la deforestación y a la ganaderización del sector primario, porque no hubo apoyos a este sector; esto se refleja con claridad en la estructura de las inversiones públicas, que ya fueron vistas rápidamente en acápites anteriores.

Las limitaciones del aparato productivo, reflejo de la dé

bil integración de la economía, condujeron a que el incremento en la demanda por el auge petrolero diera lugar, a su tiempo, a la aparición de cuellos de botella como por ejemplo en el sector alimenticio, en la industria de la construcción y la producción de minerales no metálicos y en el abasto de bienes de capital, como los problemas más relevantes.

La concentración de la inversión en las actividades petroleras profundizó las distorsiones en el desarrollo estatal en la medida en que propició mayores desajustes en la economía y condicionó su orientación hacia otros sectores. Tales circunstancias provocaron que el PIB estatal, en consecuencia, mostrara desequilibrios serios: de los 125 mil 142 millones de pesos de producto bruto tabasqueño, el 3.6 por ciento correspondió, en 1980, al sector agropecuario, el 67 por ciento provinieron de la extracción petrolera y el 11 por ciento de la construcción.

Para resumir, a Tabasco concurrieron dos factores que explican la misma situación. Por un lado, las estructuras regionales no estaban preparadas para absorber cabalmente el impacto petrolero; y, por el otro, la planeación de las acciones de esa industria no consideró los objetivos del desarrollo de la entidad. PEMEX, respondiendo a las prioridades nacionales —de extraer los hidrocarburos de la región—, irrumpió en el contexto tabasqueño y sirvió de catalizador de una crisis socioeconómica y ambiental que fue configurando una faz que, en verdad, era desconocida en la región.

Los matices y las características de esta realidad han sido ubicadas en una dimensión que acerca a un punto común al gobierno estatal y a PEMEX, a través de la CODEZPET. Un antecedente de importancia que acercó desde 1983 a las dos instancias, antes de la creación de la Comisión, es el Programa Normativo Especial de la Zona Costera. Este

programa, a su vez, se origina en la respuesta del recién_ entrado en funciones gobierno de la entidad, en 1983, a _ las demandas de un numeroso grupo de campesinos que desde_ 1976 habíase organizado —independientemente de la CNC— _ para reclamar a PEMEX de manera más organizada por una se- rie de afectaciones en sus tierras ganaderas (1 mil hectá- reas), efecto de "la salinización de las aguas después de _ los trabajos efectuados en 1975 por PEMEX".¹¹

Se trataba de quince ejidos y treinta y dos rancherías de_ la costa del municipio de Cárdenas, que se ligaron en un _ "Pacto Ribereño" para hacer frente a la displicencia de la paraestatal en la atención a sus reclamaciones. El Pacto_ Ribereño actuó con violencia en varias ocasiones; la últi- ma fue en 1983 cuando tomó las oficinas de la empresa en_ Comalcalco y se apostó en el puerto de Dos Bocas, con el _ propósito de, por esa vía, resolver sus asuntos prorroga- dos durante años. Para esas fechas, el Pacto agrupaba a _ más localidades en diferentes municipios de la costa tabas_ queña.

El resultado de aquellas actividades fue la intervención _ coordinada del gobierno estatal y de PEMEX para formalizar un acuerdo de coordinación en el marco del CUD 1983 que _ comprometía acciones de la SARH, la SCT, la SEDUE, SEPESCA PEMEX, CFE y, por supuesto, el gobierno de Tabasco, para _ realizar lo que se denominó Programa de Desarrollo de la _ Costa de Tabasco y que, posteriormente, convertírase en _ el Programa Normativo de la Zona Costera. El programa obje_ to del acuerdo era independiente del pago de las indemniza_ ciones que PEMEX había estado soslayando y que, a partir _ de entonces, comenzó a hacerlo aunque con una evidente len_ titud.

Por el acuerdo mencionado, PEMEX transfirió al ejecutivo _

de Tabasco poco más de 1 mil millones de pesos para la realización de obras y la prestación de servicios en materia de agricultura, ganadería, pesca y electricidad; y para que el programa se ejecutara sin contratiempos y en cordialidad se pactó, en la cláusula octava del documento, lo siguiente:

Con objeto de que en el desarrollo del presente programa se respeten las prioridades establecidas y se guarde la debida congruencia, la coordinación de las acciones de las instancias de Gobierno Federal y Estatal se realizará en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo de la Entidad.¹²

Se creó una coordinación del Programa para vigilar la ejecución de las obras convenidas así como para buscar el consenso de los campesinos en ello. Se trató de una labor con ribetes políticos que, poco a poco, fue desmembrando y desarticulando la organización del Pacto, sin menoscabo de la propia ejecución del programa, el cual, por otra parte, se dio en llamar PRODECOT

En 1984 el PRODECOT, pues, se convierte en un programa de desarrollo elaborado por el estado dentro de los límites del SIESPLADE, el cual preveía, sin embargo, que "...en el marco de la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno, la Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras —la instancia de decisión para conciliar el desenvolvimiento de la industria petrolera con el desarrollo estatal— será cauce legal para vigilar el cumplimiento del PRODECOT que, por otra parte, se constituye en el documento normativo de las acciones de desarrollo que el Gobierno Estatal comenzó a realizar en la zona desde 1983 con recursos transferidos por PEMEX; de las que continuaron a partir de 1984 con el financiamiento exclusivo del Estado; y de todas las demás acciones que se instrumen

ten en la zona costera durante la vigencia de este programa especial".¹³

La CODEZPET aparece como el vigía porque en mayo del mismo año, dentro del CUD 1984 y, al interior del COPLADET, se crea la Comisión, mediante acuerdo de coordinación con los siguientes objetivos:

- a) Buscar el equilibrio entre las actividades petroleras en la entidad y los sectores económicos no dependientes directamente del petróleo.
- b) Establecer, de acuerdo con la política y las estrategias petroleras nacionales, los mecanismos de instrumentación de alcance estatal que permitan que las actividades de PEMEX coadyuven directamente en el desarrollo de la Industria Petrolera.
- c) Ser la instancia entre PEMEX y el ESTADO para intercambiar información, analizar programas y concertar acciones.
- d) Estudiar y resolver, con el concurso de las entidades correspondientes, sobre las acciones que deban tomarse para prevenir y corregir daños al medio ambiente en las áreas de operación petrolera; promover la realización de actividades productivas así como coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas que se establezcan.
- e) Determinar, con el concurso de las partes que correspondan, las políticas y las normas administrativas de indemnización, y las acciones tendientes a revisar los montos y tasas con las que se valoran las tierras, aguas y productos afectados por la actividad petrolera. Asimismo, constituirse en instancia de decisión cuando la controversia rebasa, si es el caso, los órganos administrativos encargados de instrumentar dichas políticas de indemnización.¹⁴

Se estaba de acuerdo en que era necesario establecer un mecanismo dentro del órgano de planeación estatal, el COPLA-DET, para dejar al alcance del gobierno tabasqueño la programación de ciertas actividades relativas a la explotación petrolera en cooperación con PEMEX. Se trata de un hecho que va más allá del mero traslado de fondos de una a otra instancia: es la participación real de la empresa en los asuntos de su competencia pero que inciden en el territorio de Tabasco. Es el inicio de la conciliación sectorial (petrolera) con la región de Tabasco, sin que ésta perturbe, antes bien, coadyuve al desarrollo del sector sobre una base racional y coherente de estrategias homogéneas.

La CODEZPET quedó formada por el gobernador del estado, quien funge como presidente de la misma; el director general de PEMEX; el subsecretario de Desarrollo Regional de la SPP; el subsecretario de Energía de la SEMIP; el Subsecretario Forestal de la SARH; la Subsecretaria de Ecología de la SEDUE; y el subsecretario de Asuntos Agrarios de la SRA

Se integra, además, con tres subcomisiones: de Política de Desarrollo; de Contaminación y Afectación del Medio Ambiente (después se acordó que cambiara su denominación a de Protección, Preservación y Restauración Ecológica); y, de Políticas y Normas de Indemnización. Intervienen como secretarios de actas el delegado regional de la SPP y el gerente de la Zona Sureste de PEMEX.¹⁵

La instauración de la Comisión ha sido sólo el principio. Los resultados más tangibles han estado del lado de la Subcomisión de Políticas y Normas de Indemnización, cuyas tareas, después de varias sesiones plenarios y de negociaciones con una fuerte dosis de tensión, han concluido en la creación de un órgano conjunto encargado de efectuar las más de 12 mil reclamaciones pendientes. La Unidad de Aten

ción de Reclamaciones creada en la CODEZPET se propone eliminar los rezagos en un plazo no mayor de diez meses, para lo cual PEMEX aportó 1 mil millones de pesos que habrán de ser canalizados para esos efectos.

La Subcomisión de Política de Desarrollo, por su parte, obtuvo un diagnóstico sobre la Influencia de la Actividad Petrolera en el Desarrollo de Tabasco, en el que tanto Petróleos Mexicanos cuanto el ejecutivo del estado reconocen problemas de estructura y de circunstancia, así como convergencias y divergencias en el desenvolvimiento de las actividades en sus respectivos ámbitos. En la última asamblea plenaria de la CODEZPET, en que fue puesto a consideración de todos los miembros el Diagnóstico para que en la siguiente sesión lo aprobaran, se le calificó como trascendente y, sin temor a exagerar, así es.

Los trabajos de planeación en materia de petróleo, durante el sexenio tabasqueño anterior, no fueron más allá de proponer actividades muy generales sin que PEMEX interviniese en dichas proposiciones. Se trataba, pues, de la descripción del trabajo hecho por la empresa en Tabasco, y de un conjunto de "estrategias" y "objetivos" no validados por PEMEX. En este sentido los documentos así obtenidos ¹⁶ no eran más que un cúmulo de buenas intenciones.

La Comisión está trabajando, además, sobre la obtención de diagnósticos acordados respecto a la contaminación, ya por la explotación y exploración petroleras, o ya por acciones no sustantivas que han venido a afectar, de todos modos, los rendimientos en algunas actividades primarias, como el caso de la Boca de Panteones, cuya apertura ha estado salinizando durante diez años, aproximadamente, terrenos extensos de la zona de la Chontalpa, lo cual ha mermado la ganadería y el cultivo de ciertos productos agrícolas.

ción de Reclamaciones creada en la CODEZPET se propone eliminar los rezagos en un plazo no mayor de diez meses, para lo cual PEMEX aportó 1 mil millones de pesos que habrán de ser canalizados para esos efectos.

La Subcomisión de Política de Desarrollo, por su parte, obtuvo un diagnóstico sobre la Influencia de la Actividad Petrolera en el Desarrollo de Tabasco, en el que tanto Petróleos Mexicanos cuanto el ejecutivo del estado reconocen —problemas de estructura y de circunstancia, así como con--vergencias y divergencias en el desenvolvimiento de las actividades en sus respectivos ámbitos. En la última asam--blea plenaria de la CODEZPET, en que fue puesto a conside--ración de todos los miembros el Diagnóstico para que en la siguiente sesión lo aprobaran, se le calificó como trascen--dente y, sin temor a exagerar, así es.

Los trabajos de planeación en materia de petróleo, duran--te el sexenio tabasqueño anterior, no fueron más allá de —proponer actividades muy generales sin que PEMEX intervi--niere en dichas proposiciones. Se trataba, pues, de la —descripción del trabajo hecho por la empresa en Tabasco, —y de un conjunto de "estrategias" y "objetivos" no valida--dos por PEMEX. En este sentido los documentos así obteni--dos ¹⁶ no eran más que un cúmulo de buenas intenciones.

La Comisión está trabajando, además, sobre la obtención de--diagnósticos acordados respecto a la contaminación, ya por la explotación y exploración petroleras, o ya por acciones no sustantivas que han venido a afectar, de todos modos, —lós rendimientos en algunas actividades primarias, como el caso de la Boca de Panteones, cuya apertura ha estado sali--nizando durante diez años, aproximadamente, terrenos exten--sos de la zona de la Chontalpa, lo cual ha mermado la gana--dería y el cultivo de ciertos productos agrícolas.

Hay un grupo de trabajo formado *ex profeso* para la obtención de un diagnóstico exhaustivo que permita dilucidar la magnitud de la contaminación y las alternativas para solucionar la problemática.

En suma: la CODEZPET ha dado un nuevo cariz a las relaciones PEMEX-gobierno estatal y ha fomentado el flujo de ida y vuelta de opiniones y de información que ofrece mucho más elementos si no para regular la influencia de la industria petrolera en Tabasco, sí para modular su impacto y acercarla a los fenómenos que su actividad ha venido generando durante lustros. Es una instancia real, no solamente una esperanza. Después de poco más de un año de trabajo más o menos continuado la CODEZPET es, como la definió el gobernador de Tabasco, un método de trabajo enmarcado en el SIESPLADE por el que paulatinamente los asuntos de interés común a sus miembros se resuelven de común acuerdo: lo sectorial no prevalece sobre lo regional ni al revés: hay consenso.

NOTAS

1. **Diario de Tabasco**; 19 de octubre de 1984
2. Periódico **Respuesta**; 19 de octubre de 1984
3. Periódico **Presente**; 19 de octubre de 1984
4. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Acuerdo de Coordinación para la realización de un programa de coordinación especial para apoyar conjuntamente la producción agrícola, ganadera y agroindustrial en el área propia de la Unión de Ejidos del Plan Chontalpa**; PP. 3 y 4
5. *Ibid*; P. 2
6. *Ibid*; P. 3
7. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Programa Normativo de la Región Grijalva**; P. 49
8. Jhabvala, F.: "El Crecimiento forzado de Tabasco"; en: Allub y Michel: **Impactos Regionales de la Política Petrolera en México**; P.
9. Rodríguez, R.: "Estructura de la demanda ocupacional en el estado de Tabasco"; en: Allub y Michel; *op. cit.*; P. 196
10. Cosío Villegas, D.: **Historia Mínima de México**; P. 172
11. Schapira, M.F.: "El desarrollo petrolero en el sureste mexicano"; en Allub y Michel; *op. cit.*; P. 196
12. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Acuerdo de Coordinación para la realización del Programa de Desarrollo de la Costa de Tabasco**; cláusula octava.
13. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; **Programa Normativo Especial de la Zona Costera**; P. 9
14. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Acuerdo de Coordinación que crea la Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del Estado de Tabasco**; P. 9
15. Ver: *Ibid*; P. 4
16. Se trata de dos de los Estudios Macroeconómicos que el COPLADET elaboró para la tercera versión del Plan Estatal de Desarrollo 1981: **Estrategias Ecológico Ambientales y Programa Sectorial Petróleo**.

CONCLUSIONES

1. El desarrollo del país ha demandado la intervención decisiva del gobierno para tratar de construir, por decirlo así, los drenes por conducto de los cuales deben ponerse en práctica los procedimientos de la planeación. No se trata de un asunto a discutir. La intervención del Estado en la conducción del desarrollo es una verdad de *jure et facto* porque la rectoría del Estado tiene, ya, rango constitucional y existe un marco legal y normativo adecuado a la estructura administrativa pública; y porque la práctica de la planeación ha sido llevada al nivel de un sistema después de un largo aprendizaje que, por iteración, condujo a este método más acabado conceptualmente y más apropiado a la realidad mexicana.

En este sentido, todos los antecedentes han sido útiles. Éxitos y fracasos han ayudado a la configuración actual del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En él, sus componentes son sus propios contrapesos: no hay una dependencia planificadora sin procedimientos y sin métodos de planeación; tampoco hay procedimientos y métodos sin dirección; todas las dependencias tienen capacidad de planear en sus respectivos sectores sin la intromisión de una agencia justificada técnicamente *ex ante*; la agencia encargada de la planeación global se encarga de lo global y de que el funcionamiento del sistema se haga en un medio de equilibrio; el desarrollo regional es promovido hasta donde los límites de las entidades lo permiten pero, de todos modos, el sistema prevé las regiones como partes de él.

Lo aprendido y lo aprehendido han sido esenciales en la construcción del sistema de planeación. No se trata de un sistema que, concebido externamente, haya sido adaptado o mal adaptado al desarrollo mexicano. Se trata, sin duda, de la asimilación de varias décadas de experiencia que ha engendrado un sistema —general— de planeación nacional del desarrollo.

2. La preocupación por la diversidad regional apareció, como intención orgánica, primero en respuesta al fortalecimiento federal, así, en términos generales, sin que mediara una concepción del desarrollo regional. El Convenio Unico de Coordinación era un documento de factura jurídica para dar cierto orden a las relaciones federación-estado, en general y a la transmisión de fondos, en particular.

Había que darle, pues, cauce legal a las negociaciones que cualquier ejecutivo estatal entablaba con las diversas dependencias del gobierno republicano. El texto del Convenio era el mismo para todas las entidades; variaba el monto de los recursos pactados. Se vio que sus efectos fueron positivos y se buscó, en consecuencia, mejorarlo cada vez hasta convertirlo, después, en un instrumento para el desarrollo regional: el de los estados. En Tabasco, el CUC, mientras existió, resultó una herramienta útil, y nada más, porque la ausencia de un proceso de planeación sistematizado no permitió el aprovechamiento cabal de la herramienta, si bien es justo admitir que por las prioridades nacionales, fundadas en las potencialidades del petróleo, no cabía la medida suficiente para dejar que el estado desarrollara una dinámica de planeación propia, sólida y bien estructurada.

Para decirlo de otro modo: el CUC apareció para regular racionalmente los lazos federación-estados bajo la idea de fortalecer el Pacto Federal; pero, en Tabasco, la explotación del petróleo como punto de lanza del desarrollo nacional, redujo la importancia del Convenio a un mero cauce para la transferencia de recursos y, en consecuencia, el reconocimiento de las particularidades de la región también se redujo. De hecho, solamente se veía en Tabasco su riqueza petrolera para beneficio de la nación en perjuicio de los beneficios para la región. Tabasco era un enclave petrolero muy dinámico y, eso, aunado a la falta de un proceso de planeación sólido y bien concebido no permitió emplear a fondo y con una perspectiva realmente regional al CUC en tanto que instrumen

to federal de apoyo a la entidad. Además, y por último, el CUC experimentó una serie de cambios y adecuaciones por la cual fue ajustándose más a las necesidades locales, de modo que, puede decirse, todos los factores que se han comentado no habían llegado todavía al punto de convergencia. Eso sucedería después.

3. A partir de 1983, hay nuevo gobierno distanciado un mes del nuevo gobierno federal, y con él se instala un Sistema Estatal de Planeación Democrática, el cual habría de darle nuevos contenidos —por tratarse de un nuevo continente— al ahora Convenio Unico de Desarrollo.

El SNPD y el SIESPLADE beben de las mismas fuentes. Sus estructuras están construidas con los mismos materiales. Hay diferencias, es cierto, pero las miradas apuntan hacia el mismo lugar. El Sistema Nacional busca el desarrollo global pero reconociendo a las partes: mira, por decirlo de alguna forma, hacia abajo; el Sistema Estatal busca el desarrollo regional pero reconociendo el universo del país: mira, por así decirlo, hacia arriba. El cordón umbilical que los une es el Convenio Unico de Desarrollo, cuya trayectoria se ha modificado sustancialmente: ahora, la federación sigue traspando recursos y atribuciones al estado pero, su utilización, se hace sobre la lógica de la planeación local. En 1985, el CUC se ha consolidado como instrumento para el desarrollo regional.

4. El desarrollo de Tabasco, en tanto que región, es el nodo, el punto a donde convergen las miradas de la planeación estatal y de la planeación nacional. Por el logro de mejores niveles de vida locales se coadyuva al bienestar del país, y esto, a su vez, podrá alcanzarse apoyando los esfuerzos estatales por obtener un modo de vida más equilibrado social y económicamente.

En esta línea, el Programa de Desarrollo de la Región Sureste es un marco de referencia, cuyo propósito ha sido desagregar el

Plan Nacional a un ámbito de mayor concreción, mediante compromi-
 sos sectoriales bien especificados. La formulación del programa
 tomó en cuenta, en cierta medida, la originalidad de cada estado
 y las estrategias de dos planes locales: el de Tabasco y el de Chia-
 pas, los cuales sirvieron en algo a la elaboración del programa;
 de los otros estados incluidos en el Sureste, se tomaron en cuen-
 ta algunos estudios que había ya confeccionados. El programa ___
 contiene sólo previsiones sectoriales, de modo que su utilidad _
 está más vinculada a la delimitación de una macroregión como un_
 marco de referencia más inmediato a la planeación tabasqueña que
 mira hacia arriba. Digamos, por diferenciar, que el Programa ___
 del Sureste es un ejercicio de "planeación subnacional", antes _
 que regional, porque contiene sólo previsiones sectoriales bien_
 ubicadas en el espacio. Si todas las entidades que quedan encua-
 dradas en el Sureste asumieron compromisos derivados del pro-
 grama, es probable que el carácter de regional tuviera cabida, pe-
 ro no es así. Por eso, el CUL, al menos para Tabasco, sí tiene_
 una significación regional por que hay compromisos de ambas par-
 tes para ser aplicados en un espacio definido y aceptado, en un
 marco de objetivos y estrategias también definido y aceptado. De
 esta manera habría que entender, por extensión, el concepto de _
 coordinación como vertiente de la planeación cuya ~~es-~~ ~~es-~~
 tricta, de todos modos, encaja en la estructura de la planeación.

5. El Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco como órga-
 no responsabilizado de cuidar la eficacia en el proceso se ha ___
 convertido en un buen operador y vigía del sistema de planeación.
 El COPLADET recogió la herencia y la aprovechó ajustando su pro-
 pia estructura para dar cabida al... rediseño de la administra-
 ción pública local. La reestructuración del cuerpo colegiado ___
 del Comité se realizó atendiendo al razonamiento que ha prevale-
 cido en este trabajo: fortalecer lo regional. Por eso, los sub-
 comités que se instalaron ponían las cosas en su justo orden: los
 sectores estatales son los coordinadores de los subcomités mien-

tras que las representaciones federales afines pertenecen a ___ ellos como secretarios técnicos, como unidades de apoyo para la coordinación.

Es en la trayectoria del COPLADET que podemos distinguir, con ___ cierta claridad, la orientación de la actividad planeadora anterior respecto de la actual. El ritmo lo marcaban los tiempos de la federación y los ejecutantes —federales— tocaban en una orquesta donde los artistas locales poco tenían que hacer; el director era el gobernador en turno, pero sólo de forma, porque la orquesta ya se sabía las partituras. Predominaba en Tabasco, pues, una organización de orden federal con fundamentos de igual origen. La clientela era local, pero no tocaban la música que les gusta. El COPLADET, reestructurado a partir de 1983, voltea y pone de pie las cosas: "Desde ahora —dijo— la música será tabasqueña ejecutada por tabasqueños para el gusto de los tabasqueños; no dejaremos afuera a los anteriores músicos, son buenos, pero habrán de tocar a nuestro ritmo y nuestras partituras".

El COPLADET ha resuelto las dudas que circulaban en derredor de la cuestión sobre la estructura y las funciones del organismo planeador. Admite a sectores y municipios, prioridades y programas anuales, contingencias y trabajo cotidiano. Se ha constituido en una mesa de negociaciones con capacidad para decidir y resolver diferencias. Su eficacia depende de su dinámica alejada de veleidades burocráticas. Y, sobre todo, su funcionamiento y las decisiones que surgen de su seno, son respetadas y apoyadas por su presidente, el gobernador del estado.

6. La estrategia central del desarrollo de la entidad pretende conciliar la modernidad a la que Tabasco entró muy rápidamente con sus actividades tradicionales, con el fin de regresar a la autosuficiencia por la autogestión comunitaria.

Las circunstancias territoriales y climatológicas condicionaron el arribo conceptual a esta estrategia. Había que identificar ___

localidades que por sus características de equipamiento urbano y de comunicación pudieran constituirse en centros integradores cimentados, a su vez, en tres criterios: geográficos, productivos y demográficos. No es la traslación de la teoría de polos de desarrollo, pues ello implica la configuración de economías de escala y presupone la existencia de economías externas en zonas rurales marginadas. Esta, no es la generalidad en el estado. Algunas zonas y regiones cuentan con este tipo de economías, pero están bien localizadas en las zonas petroleras, alrededor de los ingenios azucareros —cuya dinámica ha decaído fuertemente— y en las áreas de cultivos perennes. El resto del estado exige una vuelta a la economía de autosuficiencia que, paulatinamente, pueda disolver sus contradicciones con la modernidad. Los centros integradores eso buscan. Es muy probable que a largo plazo esto pueda empezar a notarse en la vida local, pero es fundamental que desde ahora se trace el camino y se destinen los esfuerzos a esos objetivos.

En tales límites se ubica el objetivo de fortalecer la instancia municipal. Si no se les ofrece a los ayuntamientos todos los elementos para el gobierno de su comunidad es impensable que las localidades puedan generar un proceso de autosuficiencia. El proyecto es claro: dotar a las pequeñas comunidades de todo el acervo científico y técnico capaz de hacerlas entidades autosuficientes.

7. Los efectos del ascenso y la posterior retracción de la industria petrolera se sienten, con diferencias de varia índole, en casi todos los estados del país. Pareciera que se hubiese roto el encanto; volvimos a la realidad. Pero las actividades en producción de hidrocarburos no se han detenido en Tabasco; continúan si bien con menos intensidad. Los impactos, de cualquier manera, ya están marcados: resulta imposible volver atrás, más bien, es indispensable hacer frente al desafío de compaginar petróleo con bienestar social.

El reto se asumió. La insistencia en ello dio frutos. PEMEX no entraría a un proyecto de desarrollo como el de Tabasco si no le ofrecían un marco *ad hoc*. La Comisión para el Desarrollo de

las Zonas Petroleras pudo reunir a PEMEX y a Tabasco con objetivos muy específicos, dentro de un órgano más amplio —esto es lo importante— con objetivos y metas de ascendencia local: el CO-PLADET.

La situación era difícil para el gobierno estatal, en términos de que las afectaciones por contaminación petrolera en varias zonas y la inquietud social estaban adquiriendo un peso demasiado grande. Petróleos Mexicanos pagaba tarde y mal las indemnizaciones en el mejor de los casos, o no los pagaba, en el peor. La contaminación, en cualquier caso, es mucho más grave, porque restituir tierras, aguas, ganado, o cultivos o vidas humanas no es un asunto de indemnizaciones. Por eso la CODEZPET importa puntos favorables al desarrollo local: se trata de la inserción orgánica de PEMEX a la actividad estatal, entendida tanto, en su ámbito de administración pública como en su repercusión en la sociedad civil. La CODEZPET, entonces, es un paso fundamental en la planeación de Tabasco, pues Petróleos Mexicanos ya no concurre exclusivamente a mantener su infraestructura ni a cooperar marginalmente con el estado en asuntos derivados de las afectaciones por hidrocarburos, sino a participar directamente en la conducción y la planeación regional del desarrollo, en los espacios de concomitancia. y de manera coordinada.

8. La planeación del desarrollo en Tabasco situada como sistema y que admite la consulta al pueblo tiene una connotación política. La estructura del sistema: un cuerpo de procedimientos técnicos —etapas, niveles y vertientes— que busca imprimir racionalidad al quehacer público, no sería más que un medio si no existieran los fines que la justifican. No solamente se trata del implante de la consulta popular la cual, en *strictu sensu*, expresa la busca por la legitimidad inmediata del sistema en tanto que conjunto de herramientas técnicas; se trata, además, de fines políticos porque reconocen la intervención del Estado en la planeación para transformar la sociedad sobre la base de un modelo caracterizado por la armonización y la conciliación de intereses diversos. Esto es la justificación política de la planeación como eje técnico y como método de trabajo burocrático, en el que el Estado se apropia la facultad de interpretar las múltiples mani-

festaciones sociales por virtud del sistema, para trastocar las estructuras actuales. El sistema, en este sentido, trata de ser consensual: legitimidad para el cambio, ésta es la intención.

9. El desarrollo regional, ubicado como consecuencia de la planeación nacional y de la planeación local tabasqueña, hay que entenderlo, pues, con dos componentes vertebrales: el Convenio Unico de Desarrollo, marco propicio en el cual el gobierno de la federación transfiere recursos al estado, de acuerdo a las prioridades y estrategias fijadas por éste; y, el Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco, conductor y catalizador de los acuerdos fundamentales entre federación y estado, para imprimirle racionalidad al quehacer público del ejecutivo federal en el estado, amén de las actividades de la administración pública local.

En tal orden de ideas, el CUD habría que entenderlo como lo que he querido que se entienda a lo largo del trabajo que antecede: como instrumento que propicia el desarrollo regional, en *strictu sensu*; y como canal favorable al fortalecimiento del sistema federal, en *lato sensu*. Anoto esto, porque la descentralización es un proceso que exige más acciones que la mera traslación de recursos de un ámbito general a otro local (cuando sucede esto es que me refiero al CUD en tanto promotor del desarrollo); la descentralización implica además, que se otorgan los mecanismos suficientes para tomar decisiones sobre una prioridad o un sector con un carácter realmente autónomo por el que, en consecuencia, la responsabilidad en esas decisiones —y sus consecuencias— en ejercicio de la autonomía y la soberanía estatales, recaen justamente en el ejecutivo local. Es cierto, sin embargo, que en el marco del CUD se ha propiciado la descentralización de los servicios de salud y de educación, si bien se trata de un proceso que todavía no se finiquita y que, en virtud de que se trata de un asunto generalizado a más estados del país, tiene ciertos visos que denotan una postura federal de concesión.

En otro sentido, el CUD ha evolucionado de una manera rápida y, desde luego, distinta a otras entidades de la República por la capacidad ejecutiva del gobierno local lo que, a su vez, le vie-

ne de sus altas participaciones federales por concepto de las actividades extractivas petroleras en la región, desde 1977. La lógica es que quien tiene capacidad para darle ejecución a sus recursos y en la medida en que la tenga, se le otorgarán recursos diferentes a los suyos en la medida en que sepa canalizar éstos —los suyos— y también aquéllos —los federales.

Por eso, el CUD es una herramienta sólida que va perfeccionándose en su carácter de instrumento para el desarrollo regional en Tabasco, porque dentro del SIESPLADE se le ha dado la ubicación y el uso que exige la dinámica del estado.

10. La planeación del desarrollo regional es un asunto de, al menos, dos agentes: las autoridades locales y el gobierno federal. Admite a la población beneficiaria, aunque ese paso, para hacerlo orgánico, está todavía lejos. Es decir, no debe entenderse al desarrollo regional como una buena colección de datos con su correspondiente explicación. El desarrollo de una región debe ser el resultado —que a su vez alimenta a la planeación— de una acción previsoras que considere las características regionales para promoverlas y dirigir sus potencialidades al logro de objetivos legítimos. El Plan Chontalpa, según esto, no puede ser catalogado como un caso de planeación regional, porque cuando se le concibió y se hicieron los trabajos de planeación, no se consideraron las tradiciones ni las estructuras locales, sino que desde el centro se decidió todo lo necesario; porque los campesinos de la zona jamás intervinieron en la toma de decisiones; y, porque la Chontalpa era visto por muchos como una isla en medio de un territorio extraño, de modo que se actuaba como si por sí misma pudiese existir y desarrollarse al margen de la dinámica del resto de la entidad. Esto no resultó ser cierto. Por eso, a la luz de la planeación, tanto del Estado cuanto de la federación, el Plan Chontalpa ha sido asumido por el ejecutivo estatal para insertar a la zona a todo el proceso de desarrollo de Tabasco, eliminando los obstáculos que antes lo impedían. Esto forma parte de la planeación del desarrollo regional y el desarrollo regional podrá medirse con apego a lo planeado, a efecto de saber si lo previsto redundó en desarrollo o no.

B I B L I O G R A F I A

LIBROS

1. Leopoldo ALLUB y Marco A. MICHEL
(Compiladores)
Impactos Regionales de la Política Petrolera en México
México, 1982; Centro de Investigación para la Integración --
Social; 333 Págs.
2. Leopoldo ALLUB y Marco A. MICHEL
Industria Petrolera y Cambio Regional en México. El Caso de
Tabasco
México, 1980; Centro de Investigación para la Integración --
Social; 65 Págs.
3. Fernando ARIAS GALICIA (Coordinador)
Administración de Recursos Humanos
México, 1979; Ed. Trillas; 525 Págs.
4. David BARKIN
Desarrollo Regional y Reorganización Campesina
La Chontalpa como reflejo del problema agropecuario mexicano.
México, 1978; Centro de Ecodesarrollo;
Editorial Nueva imagen; 173 Págs.
5. Angel BASSOLS BATALLA
Geografía Económica de México
México, 1978; Ed. Trillas; 440 Págs.
6. Angel BASSOLS BATALLA
México Formación de Regiones Económicas
Influencia, Factores y Sistemas
México, 1983; Universidad Nacional Autónoma de México;
625 Págs.
7. Rosario CASCO MONTOYA
Los Planes de Desarrollo del Tropico: el caso Balancán Teno-
sique, Tabasco; Centro de Ecodesarrollo
México, 1980; 137 Págs.

8. Ricardo CIBOTTI y Enrique SIERRA
El Sector Público en la Planeación del Desarrollo
Textos del ILPES
México, 1982; Siglo XXI Editores; 271 Págs.
9. Daniel COSIO VILLEGAS (Coordinador)
Historia Mínima de México
México, 1981; El Colegio de México; 179 Págs.
10. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
México, 1985; Editorial Porrúa; 126 Págs.
11. Eva y Amitai ETZIONI
Los Cambios Sociales
Fuentes, tipos y consecuencias
México, 1974; F.C.E.; 453 Págs.
12. Miguel de la MADRID HURTADO y otros
Planeación para el Desarrollo
México, 1981; SPP; F.C.E.; 334 Págs.
13. Horacio FLORES DE LA PEÑA y otros
Bases para la Planeación Económica y Social de México
México, 1981; Siglo XXI Editores; 269 Págs.
14. Enrique GONZALEZ PEDRERO
La Cuerda Floja
México, 1982; F.C.E.; 184 Págs.
15. Enrique GONZALEZ PEDRERO
La Riqueza de la Pobreza
México, 1979; Editorial Joaquín Mortiz; 135 Págs.
16. Keith B. GRIFFIN y John L. ENOS
La Planificación en el Desarrollo
México, 1975; F.C.E.; 349 Págs.

17. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - -
(ILPES)
Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo
México, 1982; siglo XXI Editores; 567 págs.
18. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - -
(ILPES)
Discusiones sobre Planificación
Informe de un seminario
(Santiago de Chile, 6 al 14 de julio de 1965)
México, 1982; siglo XXI Editores; 143 Págs.
19. Antoni R. KUKLINSKI
Aspectos Sociales de la Política y de la Planeación Regional
México, 1981; F.C.E.; 250 Págs.
20. Antoni R. KUKLINSKI
Polos y Centros de Crecimiento en la Planeación Regional
México, 1977; F.C.E.; 347 Págs.
21. J. Arturo ORTEGA BLAKE
Diccionario de Planeación y Planificación
(Un ensayo conceptual)
México,
22. Secretaría de Programación y Presupuesto
Aspectos Jurídicos de la Planeación en México
México, 1981; Ed. Porrúa; 619 Págs.
23. Leopoldo SOLIS
Planes de Desarrollo Económico y Social de México
México, 1980; sepeventas Diana; 194 Págs.
24. Alberto WATERSTON
Planificación del Desarrollo, Lecciones de la experiencia
México, 1979; F.C.E.; 725 Págs.

25. Oran R. YOUNG
Sistemas de Ciencias Polfticas
México, 1972; 216 Págs.

DOCUMENTOS

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Evaluación de los Préstamos para el Plan Chontalpa
Tabasco, 1975; fotocopiado; 83 Págs.
2. COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE TABASCO
**Presentación, antecedentes y metología del Plan Estatal de -
Desarrollo 3ra. Versión**
Tabasco, 1981; 111 págs.
3. COMITE PROMOTOR DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DEL ESTADO DE
TABASCO
Plan Estatal de Desarrollo 2da. Versión, Documento General
Tabasco, 1979; 105 Págs.
4. COMITE PROMOTOR DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DEL ESTADO DE
TABASCO
Plan Estatal de Desarrollo 2da. Versión
Tabasco, 1979
5. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
**Constitución Polftica y Leyes del Estado Libre y Soberano de
Tabasco**
Tabasco, 1984; 270 Págs.
6. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Descentralización de la Vida Nacional
Tabasco, 1983; 139 Págs.
7. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Fortalecimiento Municipal
Tabasco, 1983; 149 Págs.

8. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Ley de Planeación, Ley Estatal de Planeación
Tabasco, 1983; 176 Págs.
9. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Plan Estatal de Desarrollo 1983-1985
Tabasco, 1983; 188 Págs.
10. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Planeación Democrática
Tabasco, 1983; 147 Págs.
11. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Programa Normativo Especial del Centro
Tabasco, 1984; 85 Págs.
12. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Programa Normativo Especial de la Zona Costera
Tabasco, 1984; 85 Págs.
13. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Programa Normativo de la Región Grijalva
Tabasco, 1984; 124 Págs.
14. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Programa Normativo de la Región Usumacinta
Tabasco, 1984; 108 Págs.
15. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Secretaría de Finanzas 1977-1982
Tabasco, 1982; 102 Págs.
16. Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A.C.
Avance de Resultados de la Investigación del Desarrollo Rural
Familia y Conducta Demográfica.
México, 1983; fotocopiado; 158 Págs.

17. José LOPEZ PORTILLO
Cuadernos de Filosofía Política No. 14
México, 1980
18. Presidencia de la República
Convenio Unico de Coordinación, 1977
México, 1977
19. Presidencia de la República
Convenio Unico de Coordinación, 1978
Queretaro, 1978
20. Presidencia de la República
Convenio Unico de Coordinación, 1979
Queretaro 1979
21. Presidencia de la República
Convenio Unico de Coordinación, 1980
Veracruz, 1980
22. Presidencia de la República
Convenio Unico de Coordinación, 1981
Sonora, 1981
23. Presidencia de la República
Convenio Unico de Coordinación, 1982
Tabasco, 1982
24. Presidencia de la República
Convenio Unico de Desarrollo, 1983
Tabasco, 1983
25. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios
Administrativos
Glosario de Términos Administrativos
México, S/F; Colección: guías técnicas; serie: organización y
Métodos, No. 11; 157 Págs.

26. Representación General de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Informe 1983
Tabasco, 1983
27. Leandro ROVIROSA WADE
Primer Informe de Gobierno
Tabasco, 1977; 131 Págs.
28. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Estudio Agrológico Detallado de la Primera Fase del Plan Chontalpa
México, 1979; serie Estudios; Publicaciones Núm. 15; 213 Págs.
29. Secretaría de Programación y Presupuesto
Acuerdo de Coordinación para la realización de un programa para apoyar la producción en el Plan Chontalpa
Tabasco, abril de 1985
30. Secretaría de Programación y Presupuesto
Acuerdo de Coordinación que crea la Comisión para el Desarrollo de las zonas petroleras
Tabasco, 1984
31. Secretaría de Programación y Presupuesto
Acuerdo de Coordinación para la realización del Programa de Desarrollo de la Costa de Tabasco
Tabasco, 1983
32. Secretaría de Programación y Presupuesto
Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto
México, 1978; 817 Págs.
33. Secretaría de Programación y Presupuesto
El Convenio Unico de Coordinación, Convenio para el Desarrollo
México, 1982; 118 Págs.

34. Secretaría de Programación y Presupuesto
Convenio Unico de Desarrollo 1985
Celebrado entre el Gobierno Federal y el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco
Tabasco, 1985
35. Secretaría de Programación y Presupuesto
Hacia un sistema de Coordinación Intergubernamental para el desarrollo estatal
México, 1982
36. Secretaría de Programación y Presupuesto
Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo
México, 1981
37. Secretaría de Programación y Presupuesto
Plan Global de Desarrollo 1980-1982
México, 1980; 230 Págs.
38. Secretaría de Programación y Presupuesto
El Sistema Nacional de Planeación Democrática
México, 1983
39. Secretaría de Programación y Presupuesto
Sistema Nacional de Planeación Democrática, principios y organización
México, 1984; 101 Págs.
40. Secretaría de Programación y Presupuesto
El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo
México, 1981; 54 Págs.
41. Secretaría de Programación y Presupuesto
Informe de Labores 1982-1983 (tomo principal)
México, 1983; 215 Págs.

42. Secretaría de Recursos Hidráulicos, Comisión del Río Grijalva
Informe Cronológico del Desarrollo de la Primera Fase del - -
Plan Chontalpa
Tabasco, 1975; 20 págs.
43. Mario TRUJILLO GARCIA
Quinto Informe de Gobierno
Tabasco, 1975; 56 Págs.
44. Mario TRUJILLO GARCIA
Sexto Informe de Gobierno
Tabasco, 1976; 143 Págs.

REVISTAS Y PERIODICOS

1. CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS, POLI
TICOS Y SOCIALES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.
Revista de Divulgación de la Sexta Reunión de Trabajo del Con
sejo Consultivo del IEPES del PRI.
México, Junio de 1982
2. Secretaría de Programación y Presupuesto
Planeación Democrática (números 1 al 27)
México; revista mensual; primer número: enero de 1983
3. Secretaría de Recursos Hidráulicos, Comisión del Río Grijalva
Revista de divulgación: Exposiciones 74
Plan Chontalpa, S/F
4. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Periódico Oficial. (Suplemento al número 3677 del Periódico
Oficial del Estado, de fecha 19 de diciembre de 1977)
5. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO.
Periódico Oficial. Número 4022, Tabasco; abril 1ro. de 1981

6. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Periódico Oficial (Suplemento "A" al número 3889
Diciembre 22 de 1979)
7. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TABASCO
Periódico Oficial S/N
Tabasco, lro. de enero de 1983
8. Periódico **Excélsior**
8 de febrero de 1985; 10 de marzo de 1975; 7 de febrero de
1980
9. Periódico
Respuesta
19 de octubre de 1984
10. Periódico
Presente
19 de octubre de 1984
11. **Diario de Tabasco**
19 de octubre de 1984