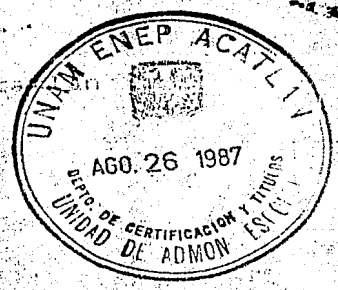


13
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Escuela Nacional de Estudios Profesionales - Acatlán



"La Marginación Rural como Reflejo de la Naturaleza Integral
de la Crisis en el Campo Mexicano. Un Condicionamiento
a la Actividad de Planeación Sistemática Sobre la
Región de la Chontalpa"

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública

PRESENTAN

José Cruz Madrid Rojas
Diana Marcela Notta Adalid

México D.F., 1987.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E .

Prefacio.	I
Hipotesis.	III
Objetivo General.	IV
Introducción.	V
Capítulo I.	
Referencia Teórica.	1
1.1. Desarrollo Capitalista y Marginación Rural: un enfoque Latinoamericano.	1
1.2. La Orientación Sistemica de la Planeación Agropecuaria: una respuesta a la Crisis Inte- gral del Subdesarrollo.	16
Capítulo II.	
Referencia Histórica. Las Experiencias de la Pla- neación Agropecuaria en la Región de la Chontalpa y su Evolución hacia el Enfoque de Sistemas.	35
a) El Desarrollo Estabilizador.	36
b) El Proyecto de la Comisión del Grijalva.	40
c) El Proyecto Piloto "El Limón".	41
d) El Plan Chontalpa.	43
e) El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural.	47
f) La Planeación en la Chontalpa bajo el Enfoque de la Reforma Administrativa.	54
Capítulo III.	
Experiencias Actuales. La formulación de un Sis- tema Nacional de Desarrollo Rural Integral y sus Productos Agropecuarios.	61
3.1. EL Sistema Nacional de Desarrollo Rural Inte- gral y sus paralelismos con los Sistemas Na- cional y Estatales de Planeación Democríti- ca; ¿integración o duplicidad de funciones?.	63

3.2. Los Productos Agropecuarios del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral.	78
3.2.1. El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI).	78
3.2.2. Los Programas Federales de Desarrollo Rural Integral (PEDRI).	84

Capítulo IV.

Enfoque Sistémico para la Planeación del Sector Agropecuario en la Región de la Chontalpa dentro de la Macrorregión Golfo-Centro: un estudio de caso.	86
---	----

4.1. Identificación de los Centros Integradores de Actividad Económica y Social. Un Diagnóstico.	90
4.1.1. Marco Geográfico y Ecológico.	91
4.1.2. Marco Sociodemográfico.	96
4.1.3. Marco Económico.	119

4.2. Dinámica de las Etapas del Sistema de Planeación Agropecuaria en la Región de la Chontalpa: Subsistema de la Macrorregión Golfo-Centro de México.	134
--	-----

4.2.1. El SIESPLADE: la organización descentralizante para el Desarrollo Integral de Tabasco.	134
4.2.2. La Operación del SIESPLADE en el marco de la Chontalpa.	143

Conclusiones	163
------------------------	-----

Propuesta Única.	167
--------------------------	-----

Anexos.

Prefacio

La conclusión de una sustentación escrita, como último trabajo académico de la carrera y primero en la vida profesional, no solo representa el esfuerzo aplicado al análisis y exposición de un objeto de estudio; sino además, el resultado de un largo proceso de formación en nuestra máxima casa de estudios, al que concurrimos, unos, en calidad de alumnos y otros, como profesores; pero todos con el compromiso permanente de la comunidad universitaria de aplicar su capacidad transformadora en beneficio de México.

La tesis profesional que en su oportunidad presentamos, aunque de manera modesta, pretende no ser la excepción; lo que se traduce en un continuo trabajo de investigación iniciado desde el sexto semestre de nuestros estudios de licenciatura, y en cuyas distintas etapas de desarrollo nos fué posible establecer una vinculación con especialistas en la materia, a quienes debemos en gran parte la culminación de este proyecto.

Así pues, hacemos patente nuestro agradecimiento y admiración al Lic. Enrique Aceves Cubas, quien como profesor y amigo, nos auxilió con sus valiosos comentarios durante la etapa de compilación bibliográfica, así como con la revisión de un esquema preliminar para esta investigación. A la Lic. Anaceli Parra Toledo, por la motivación que nos imprimió en su cátedra y por el especial interés que, como asesora de tesis manifestó en la atención de nuestras demandas.

Asimismo, debido al estudio de caso con que cuenta esta investigación, fue necesario acudir en repetidas ocasiones al Estado de Tabasco en busca de información en fuentes directas, mediante prácticas de campo y entrevistas con servidores públicos de la entidad. En

esta obra, agradecemos a los Lic. Abel Caro Sandoval y Francisco Cisneros Alvarez, su valiosa ayuda por constituir el medio de enlace con las autoridades responsables en el Cuadro Técnico del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco.

En este sentido, agradecemos al Lic. Adam Pérez Urbina su cordial atención y colaboración en la recabación de la información documental, así como al Ing. Jesús Castro Orey por su inapreciable apoyo en la obtención de información cartográfica.

De manera particular, extendemos nuestra gratitud al Lic. Mauricio Merino Huerta, por el singular interés mostrado, mediante sus inapreciables orientaciones y comentarios durante el desarrollo de esta trabajo, y que reflejan su prestancia como universitario, profesional y amigo.

Además agradecemos al maestro Roberto Salgado Aquino, la atención prestada a través de sus objetivas opiniones en la evaluación del borrador definitivo de esta sustentación.

Por otra parte, hacemos manifiesto nuestro reconocimiento a los Lic. Roberto Arroyo Villalobos y Mario Vasconcelos Aguilera quienes de alguna manera contribuyeron en la formación de nuestro criterio universitario, mediante su ejemplo como profesionales y catedráticos.

Finalmente, hacemos patente nuestro agradecimiento al Dr. Abraham Barón Rojas y familia, por la hospitalidad brindada durante nuestra estancia en la Cd. de Villahermosa, Tabasco.

Cd. de México, septiembre de 1987.

Hipótesis

Primera

La marginalidad que caracteriza a numerosos grupos de la sociedad rural sólo es posible concebirla y analizarla en el marco de las relaciones de interdependencia que sostienen las economías campesinas o tradicionales con el sector económico dominante, lo que constituye dos partes de una misma estructura, cuyo desarrollo y crisis les asigna un carácter funcional; fuera de ello, su identidad es un mito, propio de la óptica desarrollista.

Segunda

La condición de marginalidad que se manifiesta en los ámbitos económico-social, está calificada como relativa, ya que la calidad de su condición siempre variará desventajosamente, en tanto exista un punto de comparación; no así en la esfera política, donde la ausencia de organización interna y conciencia solidaria siempre redundará en la falta de participación en la toma de decisiones.

Objetivo General

Describir y explicar de la manera más objetiva y veraz posible, el proceso de desarrollo de la crisis integral en el campo mexicano; a través de uno de sus efectos: la marginación rural, considerando lo anterior como un ineludible condicionamiento de la actividad de planeación llevada al cabo por el Estado mediante el ejercicio de la administración pública sobre la sociedad civil. Procurando demostrar que la necesaria tendencia hacia el enfoque por sistemas de la actividad del Ejecutivo, obedece a una conflictiva de la realidad cada vez más compleja e interdependiente, no coyuntural, sino estructural. Ordenando el discurso expositivo de la investigación mediante un análisis técnico, histórico y práctico, proyectado sobre un caso específico: la Región Natural de la Chontalpa en la Mesoamérica Golfo-Centro de México.

Objetivo General

Describir y explicar de la manera más objetiva y veraz posible, el proceso de desarrollo de la crisis integral en el campo mexicano, a través de uno de sus efectos: la marginación rural, considerando lo anterior como un ineludible condicionamiento de la actividad de planeación llevada al cabo por el Estado mediante el ejercicio de la administración pública sobre la sociedad civil. Procurando demostrar que la necesaria tendencia hacia el enfoque por sistemas de la actividad del Ejecutivo, obedece a una conflictiva de la realidad cada vez más compleja e interdependiente, no coyuntural, sino estructural. Ordenando el discurso expositivo de la investigación mediante un análisis técnico, histórico y práctico; proyectado sobre un caso específico: la Región Natural de la Chontalpa en la Macrorregión Golfo Centro de México.

Introducción

La marginalidad que caracteriza a un extenso número de individuos dentro del territorio nacional, se asocia primordialmente con aquella parte de la población rural que posee una economía de subsistencia. Sus peculiares características en el marco de las interrelaciones con el resto de la sociedad, han estado sometidas a una constante polarización debido al proceso de marginalización que priva al campesino, no sólo de la satisfacción de sus más elementales necesidades en los ámbitos económico y social, sino, sobre todo en la esfera política, de la capacidad de participar en la toma de decisiones, dejando de ser sujetos políticos para convertirse en objetos de la política de otros.

En este sentido, sus rasgos más notorios se dan en torno a la ausencia de una organización interna, así como de la capacidad y actitudes necesarias y suficientes frente al proyecto nacional. El estudio de que ha sido materia le ha distinguido como un fenómeno coyuntural, antes que histórico y estructural, lo que se enfatiza con el tratamiento de una administración pública asistencial y centralista, que refrenda su paternalismo y simultáneamente su dominio político, dada la incapacidad de respuesta que le imponen las limitantes del subdesarrollo.

En este contexto, la creciente complejidad en la actividad de intermediación del Estado para con la sociedad civil, ha llegado a puntos integrales; abarcando a este como a la sociedad política, como parte del mismo sistema. Sin embargo, esta reforma administrativa no pasará de ser un paliativo, en el supuesto de que se siga considerando de manera tácita y como un hecho dado, la incapacidad de los grupos marginados para participar y hacer uso de la alternativa ahora brindada por el Estado: la planeación democrática. Cuestión relativa al tema de esta sustentación.

I. Referencia Teórica

1.1. Desarrollo Capitalista y Marginación Rural; un Enfoque Latinoamericano.

Toda relación con el mundo del cual formamos parte, origina invariablemente la conformación de un cuerpo de conocimientos que, fruto de la práctica, nos permite interpretar el conjunto fenoménico de la naturaleza que se halla en esta y a la que pertenecemos. Dicho cuerpo cognoscitivo al ser compartido y aceptado por una comunidad o número determinado de individuos, adquiere la denominación de corriente de pensamiento, misma que en su seno radica dos elementos que la integran: Ideología y Metodología, es decir, por un lado encontramos el elemento prospectivo, que basado en una aspiración o una visión del deber ser, nos muestra la realidad tal y como quisieramos verla ajustada a nuestra particular escala de valores de clase; y, por el otro, un elemento metodológico a través del cual nuestro análisis sea lo más eficaz posible para definir con claridad nuestro objeto de estudio. En suma: Ideología-Metodología, constituyen la base de nuestro conocimiento, que explica la realidad y nos explica ante los demás simultánea y recíprocamente. Por tanto, si nos avocamos a la tarea de examinar lo que pudieramos citar como "Teorías del Desarrollo" -a manera de hilo conductor de nuestro análisis-, sería necesario hacerlo desde el punto de vista de las ideologías y las metodologías que las constituyen.

a) Las Teorías del Desarrollo.

Partiendo de las premisas antes señaladas, nuestro objeto de análisis lo podemos presentar dividido en tres clasificaciones:

* Clasificación de Osvaldo Sunkel y Pedro Paz; "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo"; Ed. Siglo XXI, 1984.

a₁) El Desarrollo como Crecimiento. Los seguidores de esta corriente conciben al desarrollo como un proceso de crecimiento, cuantificable en términos de ingreso por habitante, así como en términos de tasa de crecimiento. Dicho criterio también se ha utilizado para jerarquizar a los países desarrollados y a los que están por debajo de estos, asimismo, desde el punto de vista ideológico, para esta corriente, el objetivo del desarrollo es llegar a tener el mismo tipo de sistema económico, social y político que existe en los países de alto grado de desarrollo, es decir, como un avance hacia el capitalismo maduro.*

a₂) El Desarrollo como Etapa. Quienes pretendan visualizar el desarrollo como etapa, son autores que observaron determinadas características similares en las economías subdesarrolladas, obteniendo modelos para su interpretación del desarrollo, donde los países subdesarrollados deben transitar por una sucesión de etapas que recorren desde la más primitiva hasta la más desarrollada o moderna.†

Podemos resumir ambas corrientes de análisis en una misma; pues básicamente su metodología se fundamenta en el instrumental clásico de la economía convencional de las sociedades occidentales. Es por esta razón que se habla de conceptos tales como capital, ahorro, inversión, ganancia, renta, interés, precio, etc., e incluso normando de manera determinante la utilización de indicadores vinculados al análisis del bienestar so-

* "En síntesis, quienes consideran al desarrollo como un proceso de crecimiento lo encaran típicamente a partir de una teoría desarrollada y perfeccionada acorde con los requisitos ideológicos y metodológicos de economías capitalistas avanzadas." / Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, op.cit., p.23.

† "Partiendo de la experiencia histórica del Desarrollo Económico de los países centrales se han elaborado teorías... de donde se pretende derivar conclusiones de políticas para ser aplicadas a los países menos desarrollados y mediante ello coadyuvar en su proceso de crecimiento." / Martín del Campo, Antonio: "La Cuestión Agraria y el Desarrollo Regional en México", documento U.17 en "La Cuestión Regional en América Latina", El Colegio de México; 1978; p.3.

dial del sector agrario con un criterio urbano, por tanto todo comportamiento que no puede ser descrito a la luz de tales conceptos es atribuido, entonces, a los factores "no económicos de la vida económica".*

a) El Desarrollo como un Proceso de Cambio Estructural Global. La tercera corriente -en contrapunto a las dos primeras- la podemos definir como la suma de los elementos ideológicos-metodológicos dentro de una corriente de pensamiento latinoamericano; misma que expone como ninguno de los conceptos ideológicos e instrumentos metodológicos antes enunciados es aplicable a las sociedades tradicionales, ya que éstas funcionan en el marco de una lógica propia en que se entremezclan los factores propiamente sociales y propiamente económicos, y que por otra parte, en las sociedades modernas se mantienen aparentemente separados.⁵ Por ello, estamos ante una opción teórica propia para examinar la realidad del desarrollo que nos pertenece, cuyas exigencias deben consistir en enfocarlo desde un punto de vista estructural, histórico y totalizante, más preocupado por el análisis y la explicación que por la mera descripción. En este sentido, se trata de examinar

* Podemos citar algunos errores en la instrumentación para analizar las economías subdesarrolladas (en este caso rurales) bajo la óptica económica convencional de las sociedades occidentales: a) se ha concentrado más bien en estudiar la unidad productiva; es decir, el predio agrícola o ganadero, estudiándolo con las mismas herramientas como si fuera una empresa comercial o industrial cualquiera; b) la discusión acerca de la eficiencia relativa de los distintos tamaños del predio agrícola, pocas veces toma en consideración la variedad de los objetivos posibles de la actividad productiva en el campo, sino que más bien se basa en un supuesto de la economía de mercado, a saber, la maximización de la ganancia del predio visto como una empresa capitalista. Para más detalle ver: Lamartine Yates, Paul: "El Campo Mexicano Vol. I y II", Ed. El Caballito (colección Fregata Mexicana), 1978. El autor en mención basa su análisis en indicadores económicos exclusivamente, sin tomar en consideración aspectos sociales, políticos y culturales de los campesinos mexicanos.

⁵ "... la racionalidad de la economía, de prestigio de algunas comunidades campesinas no debería verse sólo en términos económicos sino en el marco de la estructura social en su conjunto." Steffenhagen, Rodolfo: "Capitalismo y Campesinado en México" en "Capitalismo y Campesinado en México", I. N. H. (Boletín de Investigaciones Superiores), 1976, p. 16.

al proceso de cambio incorporando todas las variables socioeconómicas internas y externas que se consideren pertinentes, formuladas en función de un esquema que repose sobre las nociones de Proceso, Estructura y Sistema, que, vinculadas, constituyen una teoría integral de nuestra realidad.

b) Los Aportes de la CEPAL.

Proponemos que, a través de los aportes teóricos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),⁶ como se puede partir para la concreción de una corriente de pensamiento fundamental en el análisis sistemático de la estructura que conforma la realidad económica, social, política, cultural y hasta moral, que integra la identidad de nuestros países latinoamericanos. Tal concepción trasciende los límites nacionales y relacionistas para caer en generalizaciones abundantes, llegando a construir un cuerpo de análisis enfocado hacia un objeto de estudio común: Dependencia-Subdesarrollo.

La estructura económica está constituida por dos polos del sistema cuyas relaciones de intercambio demuestran una desigualdad dinámica por naturaleza: la interconexión Centro-Periferia,⁷ mismas que se distin-

⁶ Bajo esta concepción cepalina predominó de 1947 a 1960 la llamada concepción desarrollista; sin embargo, para América Latina no llegó la industrialización y así, en cambio, se acentuaron las desigualdades sociales. Fue este fracaso lo que dio origen a la Teoría de la Dependencia, apareciendo como una crítica del capitalismo latinoamericano. Dentro de tal variación en dicha corriente de pensamiento, se sitúan autores como: Anibal Quijano, Francisco H. Cardoso, Evaristo Dagnino, Pedro Paz, Genia Basbirria, Teotónio Dos Santos, Ruy Mauro Marini, etc.

⁷ "La breve reconsideración de la concepción del sistema centro-periferia muestra que su enfoque es compatible con definir 'estructura' como 'las proporciones y relaciones que caracterizan a un conjunto económico localizado en el tiempo y en el espacio'... y 'sistema' como un 'conjunto coherente de estructuras'... siempre que se entienda que 'las estructuras se van transformando, y con ellas cambia el propio sistema'..." (Rodríguez, Octavio, "La Teoría del Subdesarrollo de la Cepal"; Ed. Siglo XXI, 1975, p.24.♦

guen estructuralmente. La Periferia, por un lado destaca su carácter especializado, o unilateralmente desarrollado, ya que una parte sustancial de los recursos productivos se destina a sucesivas ampliaciones del sector exportador de productos primarios, mientras que la demanda de bienes y servicios es satisfecha por importaciones; tal estructura es rezagada parcialmente (heterogénea), en el sentido de que coexisten en su seno sectores donde la productividad alcanza los niveles más altos del mundo -especialmente en el sector exportador- y actividades que utilizan tecnologías anticuadas, en las que la productividad del trabajo es muy inferior a la de las actividades similares de los centros, cuya estructura productiva, en contraste, se distingue por ser diversificada y homogénea.*

En tales conceptos está implícita una idea de desarrollo desigual originario como Centros se consideran aquellas economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; la Periferia, en cambio está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo. La crítica al subdesarrollo latinoamericano a partir del sistema de intercambio entre ambos polos, no solo ha de tenerse a un nivel mundial -pese a que la naturaleza del capitalismo tiende a internacionalizarlo-, para definir y explicar el desarrollo del Centro y el subdesarrollo de la Periferia; sino que su análisis bajo esta corriente, permite examinar sus estructuras en un ámbito intranacional; pues las desigualdades generadas por la

* "... sobre esta diferenciación estructural se asientan las distintas funciones propias de las etapas condicionales de la división internacional del trabajo: en el polo periférico le cabe producir y exportar materias primas y alimentos, en tanto los centros cumplen la función de producir y exportar bienes industriales en su conjunto." Rodríguez, Octávio; op.cit., p.27.

dinámica del sistema repercuten a todos los horizontes, afectando clases sociales, sectores económicos y regiones geográficas.

c) El Dualismo interno.

El mosaico constituido por los factores que caracterizan el Subdesarrollo,⁹ lo podemos identificar como la interdependencia de dos estadios de desarrollo global, cuya amalgama a nivel local produce un Dualismo Interno.¹⁰ El caso más complejo es el que se da cuando la economía periférica presenta tres sectores: uno, principalmente de subsistencia;¹¹ otro, dirigido sobre todo a la exportación, y el tercero, como un núcleo internacional ligado al mercado interno, suficientemente diversificado para producir parte de los bienes de capital que necesita la economía para su desarrollo. En suma, podemos afirmar que el capitalismo que existe en la estructura dualista, presenta características cuya razón de ser está en las interrelaciones que mantiene con el sector capitalista. Así, el excedente creado en este sector depende fundamentalmente de las condiciones de vida en el sector no capitalista; mismo que a su vez presenta dentro de nuestro objeto de análisis los efectos

⁹ Para más detalle ver: Anexo I.1. "Algunos factores que caracterizan el Subdesarrollo".

¹⁰ "El efecto del Choque de la Expansión Capitalista con esas estructuras varía de región en región, ya sea por las circunstancias locales o por el tipo de penetración capitalista y de su misma intensidad. Con todo, el resultado fue casi siempre la creación de estructuras dualistas, una parte de la cual tendió a organizarse en función de la maximización de las ganancias y la otra a mantenerse dentro de las formas precapitalistas de producción. Este tipo de economía dual constituye, específicamente, el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo." Furtado, Celso, "Teoría y Política del Desarrollo Económico", Ed. Siglo XXI, 1982, p. 170.

¹¹ "... en los países periféricos, el desarrollo capitalista no ha requerido la destrucción de las formas productivas no capitalistas que coexisten en el agro; de hecho, estas formas productivas son utilizables; es decir, son funcionales y sirven para retroalimentar el desarrollo de la producción capitalista." Martín del Campo, Antonio; op.cit., p.7.

tos del capitalismo.¹² El concepto de sociedad dual, si bien es una noción incompleta para el examen del desarrollo periférico en un país determinado, no por ello constituye un enfoque inexacto; que por razones de método es útil para exponer las disparidades más evidentes, -heterogeneidad- de éste.¹³ Por tanto, la prosperidad y crisis son momentos enlazados sistemática y dinámicamente en el desarrollo del capitalismo, conformando un todo indivisible que históricamente podría ser explicado como crisis en el campo y prosperidad para la industria, o, en su caso, para las actividades financieras. El desarrollo capitalista, -por tanto-, divide y margina,¹⁴ sumiendo en crisis, hasta un punto axiómico, a todo aquello que se ajuste desventajosamente a sus estructuras de acumulación y reproducción de capital;¹⁵ la marginación rural en su

¹² "Las crisis no representan 'accidentes' en el proceso de creación de la riqueza en condiciones capitalistas, sino fases inevitables, y también necesarias, dentro de este proceso. En este sentido las crisis a las cuales lleva el movimiento del capital, expresan, en forma distinta, las leyes que están debajo de los períodos de acumulación acelerada, de prosperidad. Prosperidad y crisis son momentos enlazados orgánicamente en una estructura en la que prosperidad genera crisis y la crisis prosperidad; cada momento prepara y condiciona su negación." / Pipitone Allione, Ugo: "Desarrollo contra Equilibrio", U.N.A.M.: 1979; p.107.

¹³ "Algunos autores gustan de referirse a una economía, a una sociedad dual, noción que no es inexacta sino incompleta. Pero el problema es mucho más complejo: aunque pueda hablarse esquemáticamente, de esos dos extremos, se dan en nuestro país todos los niveles de la evolución histórica, todos los tiempos, desde el comunismo primitivo, en el que todavía viven muchas tribus indígenas hasta las formas más adelantadas de la sociedad contemporánea, como ocurre en la ciudad de México." / González Pedrero, Enrique; "La Riqueza de la Pobreza", Ed. Joaquín Montiz; 1979; p.111

¹⁴ "... la situación de marginalidad se caracteriza por la participación de un importante sector de la población económicamente activa en ocupaciones económicas no relevantes al funcionamiento del sistema económico y generadoras de una franja de actividad a la que se ha dado el nombre de 'polo marginal' de la estructura económica respecto a un núcleo central o hegemónico. ... tomemos la idea de marginalidad económica como el núcleo básico de las demás dimensiones de marginalidad." / Martínez Ríos, Jorge; "Los Campesinos Mexicanos: perspectivas en el proceso de marginalización" en "El Perfil de México en 1980"; Autores Varios, Vol.III; Ed. Siglo XXI; 1982; p.18.

¹⁵ Ver Anexo 1.2.: "Sociedad Campesina y Tipos de Marginalización".

sentido parcial, o hasta integral,¹⁶ es un ejemplo y efecto de ello;¹⁷ siempre y cuando el específico estadio de desarrollo socioeconómico del sector campesino se interrelacione de manera desfavorable con el capitalismo como sistema dominante. Fuera de lo anterior, sostenemos que su marginación es un mito, propio de la óptica desarrollista.

c1.) Capitalismo y Campesinado. La dinámica del capitalismo en el campo incorpora la desintegración progresiva de la economía campesina en la medida en que va participando de las actividades agropecuarias;¹⁸ podría pensarse que el desarrollo del capitalismo dentro del subdesarrollo se encamina a una incorporación de todos aquellos grupos, actividades económicas o regiones geográficas que durante este proceso no se han adecuado a su dinámica, que es un proceso de acumulación y progreso técnico del cual resulta la elevación persistente del producto por hombre ocupado. Sin embargo, para alcanzar niveles más altos de productividad e ingreso, su estructura sectorial de producción y de empleo sufre una paulatina transformación que no es arbitraria: a medida que aumentan dichos niveles, la demanda crece y se diversifica, modificándose al mismo tiempo su composición. Se incrementa con mayor intensidad la demanda de bienes industriales y de servicios que la de bienes primarios. La mayor productividad permite al

¹⁶ Proponemos que la marginación integral -es decir: la suma de la marginación económica, social y política- es producto de la falta de una organización realmente democrática en tales conceptos de la sociedad nacional, esto para que permita la participación de los grupos afectados negativamente, sin la intermediación de los grupos dominantes, problema "sui generis" del capitalismo.

¹⁷ "El hecho de utilizar el marco del desarrollo capitalista como fundamento para el análisis de la marginación rural, nos hace advertir que durante el mismo existirá invariablemente la noción de dependencia estructural como categoría fundamental para estudiar los tipos de relaciones que se dan al interior del sistema centro-periferia." Martínez Ríos, Jorge; op.cit.; p.4.

¹⁸ Ver Anexo 1.3.: "Participación del Capitalismo en el Campo"; subíndices a y b.

mismo tiempo satisfacer estas demandas en aumento mediante un cambio en la composición sectorial del empleo. Ambas -producción y ocupación- deben, pues, crecer a mayor ritmo en los sectores secundario y terciario, que en el primario. Este desarrollo desigual expulsa de la agricultura a una gran cantidad de gente, formando una masa de subempleados y desempleados, incidiendo además, en una mayor diversificación de la estructura social en el campo;¹² una buena parte de la población campesina permanece ligada a la tierra,¹³ pero en condiciones tales de miseria y pauperismo que difícilmente pueden ser calificados de agricultores. Esta población constituye una masa marginal,¹⁴ donde los jornaleros agrícolas -de la que forman parte- pueden integrarse a dos tipos principales de sistemas de trabajo:

- la agricultura comercial de los distritos de riego, en donde con frecuencia realizan trabajos especializados, relativamente bien remunerados. En este tipo de agricultura el trabajador agrícola desempeñará una función necesaria, y si bien la creciente mecanización tiende a desplazar la mano de obra, la constitución de un verdadero proletariado agrí-

¹² Ver Anexo 1.4. "Clases Sociales en el Campo".

¹³ Ver Anexo 1.5. "Tipos de Predios Campesinos".

¹⁴ Roger Bartra considera que la masa marginal constituye clases sociales bien definidas, a diferencia de aquella parte de la población que cumple funciones de reserva de trabajo y se encuentra en transición, cuyo papel consiste en regular el precio del trabajo con el objeto de mantener altas las tasas de explotación -pega a la garantía de los salarios mínimos en el campo-. La masa marginal -constituida por jornaleros y campesinos minifundistas- en cambio, no tiene ese carácter de transición, ya que además, para Bartra, no cumple la típica función de ejército industrial de reserva.

En cambio, para Luisa Paré, el jornalero equivale a un proletario agrícola (o campesino sin tierra); mismo que si cumple la función de ejército laboral de reserva, ello debido a la creciente composición orgánica de capital en el campo. Posición -esta última- con la que simpatizamos.

Para más detalle ver: a) Bartra, Roger; "Estructura Agraria y Clases Sociales en México"; EG. ERA; 1980; y b) Paré, Luisa; "El Proletariado Agrícola en México: ¿Campesinos sin tierra o proletarios agrícolas?"; Ed. Siglo XXI; 1981.

cola es un proceso ineludible, dando lugar en algunos casos al fenómeno denominado 'bracerismo'.

- la agricultura de las zonas de subsistencia, principalmente en las regiones temporeras. Aquí la miseria en que se desarrolla el trabajo jornalero aparece con todo su dramatismo, no obstante la abundancia de recursos naturales de algunas zonas en las que viven -haciendo menos palpable tal situación-, aunado a la falta de empleo, bajísimos niveles de vida -como la promiscuidad o el hacinamiento-, insuficiente educación, así como la falta de oportunidades y esperanzas, aspectos fundamentales de una injusta repartición de la riqueza, ausencia de una democrática participación en su generación y en la toma de decisiones dentro de la vida de sus comunidades. En este caso no se desarrolla el proletariado moderno, solamente se agrava la marginación de la población rural que ha entrado en una etapa de exclusión como resultante de sus relaciones coloniales internas respecto al capitalismo en el campo.**

(c) El Proceso de Marginalización. Una de las características de las economías campesinas** es el he-

** "La concepción de la integración de los jornaleros a 'dos sistemas de trabajo' diferentes se inscriben ... dentro del esquema de la 'sociedad dual' concebida como aquella en la que existen 'regiones menos desarrolladas' que han sido llamadas 'colonias internas' ... las suposiciones y contradicciones entre las clases sociales a nivel global y regional con frecuencia pierden importancia frente a la oposición mayor, representado por el sometimiento de la región como un todo por los centros o 'metrópolis' dominantes de la nación, es decir, las grandes ciudades y las zonas de rápido crecimiento." / Paré, Luisa; op.cit.; p.42.

se "La economía campesina puede definirse simplemente como aquella forma de producción agropecuaria (con actividades conexas) en que el productor y su familia trabajan directamente la tierra, generalmente con sus propios medios de producción (herramientas, aperos), con el objeto de satisfacer directamente sus necesidades básicas aún cuando por diversas circunstancias se ven en la necesidad de vender parte de su producción en el mercado para adquirir otros satisfactores. La economía campesina se realiza en unidades de producción no salariales, están limitadas o ausentes las posibilidades de acumulación y el propósito principal de la actividad económica no es obtener o maximizar una ganancia sino asegurar una subsistencia." / Staverinagen, Rodolfo; op.cit.; p.13.

cho de que la producción generada en su seno se encuentre invariablemente subordinada al capitalismo; esta subordinación se manifiesta de diversas maneras,⁴⁴ siendo el resultado principal el que la economía campesina sea explotada y que los campesinos sean marginados por este;⁴⁵ por lo que, contrariamente a lo se pudiera pensar, la condición del campesino no es totalmente aislacionista, sino que su autonomía se hace cada vez más relativa en la medida en que avanza el capitalismo como sistema económico y su modernización como elemento ideológico (vrg., el incremento de vías y medios de comunicación). Teóricamente podemos afirmar que el proceso de marginalización se da partir de tres fenómenos relacionados de la siguiente manera:⁴⁶

— primero, si la proporción de individuos presentes en ocupaciones marginales sobre el global de la fuerza de trabajo tiende a crecer y a su vez, es menor su contribución relativa al producto agrícola nacional y tiende a disminuir el crecimiento del producto por activo agrícola;

— segundo, se habla de marginación, si paralela a la situación mencionada se verifica en el mundo de la agricultura un progresivo ensanchamiento entre los niveles de participación y el consumo de bienes y servicios entre los individuos integrados y de los marginados hasta llegar a una situación polarizada, sin descuidar que la regla se refiere únicamente a aquellos grupos rurales limitados en la satisfacción de sus necesidades reales, determinadas por valores cultur-

⁴⁴ Ver anexo 1.6. "Subordinación del Campesinado al Capitalismo", subíndices a y b.

⁴⁵ "... no son las características de los minifundistas, de los ejidatarios, de los jornaleros, de los indígenas: pobreza, desempleo, tradicionalismo, enfermedad, falta de participación activa y pasiva lo que dificulta su integración en la sociedad sino que son las características de la sociedad... como totalidad dependiente y subdesarrollada y la dinámica entre el polo marginal y el dominante, las que producen los individuos y grupos marginales." Martínez Ríos, Jorge; op.cit., p.38.

⁴⁶ Fuente: Martínez Ríos, Jorge; op.cit.

nales distintos a los mantenidos en el sistema dominante o por las más elementales condiciones en su peculiar calidad de vida y respecto a la dignidad humana; y

- tercero, existe proceso de marginalización cuando se da una creciente y progresiva inmovilidad entre la situación de marginalidad y la de integración. Situación difícil de comprobar en tanto que la marginalidad, no se encuentre adherida al rol social marginado.²⁷

La pauperización de los campesinos durante este proceso de marginalización, así como la explotación sistemática de los jornaleros son causadas principalmente por las fases intensivas del régimen de producción capitalista en la agricultura. Debido a ello, los actores principales de la lucha de clases en el campo están representados cada vez más por el proletariado rural y la gran burguesía agraria. (Anexo 1.4.) - el resto de las contradicciones tiene un carácter subordinado a esta contradicción principal.²⁸

d) El Colonialismo Interno.

El desarrollo periférico al conformar una estructura dual dentro de un país subdesarrollado, no sólo divide; edificando su realidad con características heterogéneas pero integradas en un complejo interdependiente; sino que, también margina, presentando su punto más crítico en el ámbito del indígena. Excluido de la vida nacional en diversos sentidos: económica,

²⁷ "En nuestro contexto, los proletarios marginales encuentran que cada vez es más difícil integrarse a la sociedad global por la vía del trabajo como jornaleros estables, en vista de la creciente oferta de trabajo en una situación en que la demanda de mano de obra disminuye." / Martínez Ríos; Jorge, op.cit., p.20

²⁸ "La lucha de clases en el agro mexicano revela las principales contradicciones del capitalismo: el eje de los conflictos que tradicionalmente oponía al campesinado contra los latifundistas y los comerciantes ha pasado a un segundo plano de importancia; hoy en día la lucha de clases en el campo se expresa fundamentalmente en la contradicción antagónica entre burguesía agraria en su conjunto y las masas proletarianizadas del campo." / Bartra, Roger; "Campesinado y Poder Político en México"; Ed. ERA, 1982; p.120.

social o políticamente, llegando a caer hasta en la polarización cultural; su problemática tiende a ser mayor, cuando el sentido de su marginación es integral, es decir, nos referimos a una situación que define no sólo a quienes se distinguen por la precaria participación -como resultado de la falta de sentido de pertenencia a la sociedad nacional, por carencia de receptividad o rechazo de ésta hacia aquellos- sino también a la población rural cuya participación se codifica en mayor o menor grado, al servicio de un grupo, una clase o todo el sistema. La marginación integral, por tanto, es característica innegable dentro del fenómeno denominado 'Colonialismo Interno',²⁹ o el dominio y explotación de unos grupos culturales por otros.

La diferencia más notable que existe con el colonialismo internacional desde el punto de vista social, es que algunos miembros de la comunidad indígena pueden escapar física y culturalmente de las colonias internas, aunque esto sea relativo.³⁰ Es problema que ha sido abordado como una cuestión cultural, antes que racial.³¹ Los individuos de raza indígena al desarrollar

²⁹ El Colonialismo Interno presenta dos formas de explotación usualmente: a) la del 'Centro Rector' o 'Metrópoli' (San Cristóbal, Mitla, etc.); y b) la realizada por diferentes clases sociales de la población ladina sobre los indígenas. Fuente: "La Democracia en México"; González Casanova, Pablo; Ed. ERA; 12a. ed. 1980.

³⁰ "Con mucha frecuencia abandona el campo, con la ilusión de que basta estar en la ciudad para poder participar en la esplendorosa vida que ha admirado en la pantalla cinematográfica, únicamente para encontrarse con que sus condiciones de vida no mejoran y que, en cambio, se ve obligado a llevar una existencia de París. Lo que podría mejorar sus oportunidades en la ciudad es contar con una instrucción y el adiestramiento industrial, su carácter personal seguirá siendo un obstáculo para ganarse bien la vida."/ Fromm Erich y Haccoby, Michel, "Sociopsicoanálisis del Campesino Mexicano". Ed. F.C.E., 1974; p.22.

³¹ "... las indígenas son culturas y sociedades subordinadas que, como directa consecuencia del desarrollo colonial, han quedado situadas en una posición de subordinación respecto a la cultura y la sociedad nacionales y que esta situación de sometimiento influye considerablemente en la naturaleza y la forma de sus características culturales. Siendo como son las cultur-

su vida en el interior de sus comunidades, lo hacen agumiendo simultáneamente las características de la sociedad colonizada. El colonialismo interno abarca a toda la población marginal y penetra en distintas formas²² e intensidad según los estratos y regiones. La totalidad de la cultura, la sociedad y la política en un país determinado; para comprender tal fenómeno, es necesario tomar en cuenta que un considerable sector de la población está marginado, pues no tiene política - es objeto político de los que sí la tienen-, no son sujetos políticos, ni en la organización, ni en la información, ni mucho menos en la acción; a ellos, sean campesinos pobres minifundistas o bien jornaleros agrícolas, la vida nacional únicamente los ha considerado por exclusión, es así, porque de la misma manera los centros metropolitanos en su fase modernizadora los ha tratado (Anexo 1.2.-), constituyendo el traspatio donde se videnten todos los defectos causados por el subdesarrollo capitalista en su conjunto, que ha sido incapaz de incorporarles a la dinámica del sistema dominante, pero de manera justa, todo por haber tenido la infortunada de no contar con una organización social acorde con los requisitos estructurales de éste en su versión de polo dominante en la sociedad dual.

e) Desarrollo Regional y Marginación.

La economía campesina se liga al desarrollo de la economía regional mediante el proceso de semiproletarización y proletarización completa de miembros de las unidades campesinas, que no pueden satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes con el ingreso que generan; o por la marginación exclu-

ras indígenas, culturas subyugadas, su evolución se ve entorpecida por decisiones externas..."/ citado de Gonzalo Aguirre Beltrán, por Béjar Navarro, Raúl; 'Una visión de la cultura en México' en "El Perfil de México en ...", op.cit.: p.588.

²² Ver Anexo 1.7.: "Tipos de Marginación".

gente de otros grupos campesinos que se resisten a perder su identidad como tales, cayendo en una verdadera atomización de sus comunidades respecto a la vida regional y nacional. Constituyendo, en ambos casos, un proceso de marginalización. El proceso de desarrollo agrícola ha tenido manifestaciones muy diferentes en distintas regiones, por lo que al observar sus respectivas estructuras agrarias, como casos diversos de articulación de formas productivas, es posible apreciar la conexión entre la conformación de esas estructuras agrarias y el desarrollo de las economías regionales.²⁹ Por tanto, la heterogeneidad en la composición de algunas regiones, permite explicar el ordenamiento territorial y urbano en el interior de las mismas; lo que significa un medio para la identificación de aquellos grupos marginados, que invariablemente se dedican a actividades tradicionales en la agricultura y que progresivamente se ven más afectados por el avance del desarrollo modernizador, un proyecto sustentado en el capitalismo; al que les será muy difícil incorporarse, dado el carácter selectivo de éste. Tal es la problemática del jornalero agrícola, el campesino minifundista y sobre todo el comunero indígena; de los que sus asentamientos humanos son fácilmente localizables dada la ausencia de servicios básicos y pobreza que sufren, frente a la mejor calidad de vida de los grupos rurales incorporados.

En términos generales, la mapificación de la pobreza y de la riqueza no sólo demuestra una asociación natural entre pobreza, campo y agricultura, por un lado, y riqueza, ciudad e industria por el otro; nos demuestra primordialmente, una clara asociación entre el poder concentrado en los grupos urbanos y la impotencia relativa de los campesinos.³⁰ Nos demuestra asimismo, -

²⁹ Ver Anexo 1.8. "Grados de Marginación por Entidades Federativas y Regiones de México".

³⁰ "Si tuviéramos disponible la información con el detalle suficiente, no sería difícil mapificar la dis-

que los mecanismos económicos -dentro de ciertos límites-, pueden ser y son manipulados de tal manera que por medio de la distribución desigual de los recursos de todo tipo, el campo y la agricultura no sólo quedan siempre en desventaja, sino que además son obligados a generar nuevos recursos que son apropiados y usados por la ciudad y la industria.

Por tanto, pobreza, campo y agricultura constituyen categóricamente la periferia de la estructura dualista en un país subdesarrollado, donde la naturaleza de la marginación expresada en ésta, además de llegar a puntos integrales y axiomáticos, sostenemos que es sistémica y orgánica, pues su dinámica tiende hacia la integración de un todo articulado, donde crisis y progreso son interdependientes. Lo cual es causa y efecto de la pauperización rural y su consecuente marginación, participando desventajosamente en un proceso de desarrollo desigual que explica al capitalismo dependiente.

1.2. La Orientación Sistémica de la Planeación Agropecuaria: una respuesta a la Crisis Integral del Subdesarrollo.

La Planeación** no puede ser concebida como sustituto de los cambios estructurales encaminados a la

distribución actual de la riqueza y de la pobreza en México ... la pobreza quedaría mapificada de tal manera que coincidiría con las áreas rurales formadas por las unidades territoriales con población exclusiva o predominantemente dedicada a la agricultura. El mapa de la riqueza coincidiría con las áreas urbanas, con territorios ocupados por poblaciones ocupadas, casi exclusivamente a la industria, al comercio, a la banca, a la administración pública, a la educación superior y a otros servicios. La concentración de la riqueza se vería aumentar con la de la magnitud de los centros urbanos, hasta llegar a las grandes redes metropolitanas del país." "Silam, Angel, "Ensayo de Crítica al Desarrollo Regional de México" en "Los Beneficiarios del Desarrollo Regional", Bankin, David y otros; Ed. Sep. 70's, 1972, p.19.

** El término Planeación, a más de ser un concepto técnico, es una categoría histórica; pues corresponde precisamente al Modo de Producción Capitalista, cuya

que un desarrollo igualitario y acelerado; el papel que representa "la función del Estado" para atenuar la conflictiva originada en el Dualismo Interno. Por tanto, cualquier examen que se haga de la primera, no puede ser realizado, sino a partir del análisis del segundo -el Estado-,²⁷ cuya actividad directora del desarrollo económico, social, etc., se encuadra en el mismo contexto de la sociedad capitalista subdesarrollada -para el caso de Latinoamérica, por ejemplo- misma a la que debe su génesis y dinámica específicas. La sociedad no puede ser abordada -como primer punto de explicación-, sino a partir de las condiciones materiales de la estructura económica, donde la modalidad que adquiere la distribución de la riqueza generada, la convierte en una sociedad civil de clases. Por consiguiente, la desigualdad social es la fuente del Estado y su Planeación.

a) Estado y Subdesarrollo.

Estado-Planeación, debe ser analizado en fun-

cionamiento de mercado no permite la toma centralizada de decisiones -Planificación-, ya que cualquier medida de política económica choca con intereses de clase "... la dirección administrativa queda en la impotencia cuando entra en contacto con la vida privada; el interés colectivo prevalece hasta el momento en el que toca el interés privado; o sea, realmente el interés privado se alza sobre el interés público." Guerrero, Omar: "La Administración Pública en el Estado Capitalista"; Ed. Fantasma, 1981; p.198.

27 "... Estado es todo el complejo de actividades prácticas y técnicas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados..." Gramsci, Antonio. "Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno"; Ed. Juan Pablo (Serie Cuadernos de la cárcel); 1975, pp.107-8.

28 Las definiciones tradicionales del Estado como ente político-social que ha dado la doctrina general en el derecho público, son muy numerosas y algunas fijan la atención en el aspecto orgánico (Nación jurídicamente organizada); b) otras reducen al Estado a un fenómeno de fuerza (deón Fugitt, Kelsen, etc.); c) le dan un carácter sociológico (Harlow); d) le determinan una naturaleza puramente jurídica (Bonard); y e) finalmente la Teoría Clásica en el Derecho Constitucional, lo expresa en el reconocimiento de Población, Territorio y Gobierno. Precisamente, bajo dicho enfoque se ha concebido la personalidad del Estado en el ámbito de las relaciones internacionales como sujeto de Derecho Internacional junto a las Organizaciones Internacionales.

ción del momento de conciencia política que lo caracteriza el hegemónico²⁰ -no sólo alianza política, sino fusión de objetivos políticos, económicos, intelectuales y morales-; así el Estado tendrá la capacidad de Dirigir y Dominar, expandiendo el grupo dominante al desarrollar todas las energías nacionales en un mismo proyecto político cuya formulación y ejecución serán responsabilidad exclusiva de su delegación en la sociedad civil: la Administración Pública.²¹

La función ejecutiva del Estado muestra el divorcio del mismo con la sociedad a la que pretende representar en su conjunto (pese a ser él mismo un producto de ésta), pues la Dirección Administrativa²² que lleva a cabo queda en la impotencia al tocar los problemas que brotan del desarrollo capitalista periférico y su sociedad dual: una sociedad de clases, de crisis y progreso, pobreza-campo-agricultura, por un lado, y riqueza-ciudad e industria por el otro; donde el interés particular -de clase- no permite la homogeneización de la dirección; y por consiguiente la capacidad de respuesta del Estado-Dirección Administrativa, cede lu-

les; aspecto que resulta de poca utilidad para la presente exposición.

²⁰ Entendamos como Hegemonía, el ejercicio de liderazgo político, intelectual, y hasta moral; solidificado por una ideología orgánica o visión unitaria del mundo: a) dominante sobre opositores; b) dirigente sobre clases aliadas; y c) no sólo enfrentamiento, sino complejo de fuerzas sociales: 1o. relaciones de fuerzas sociales ligadas a fuerzas materiales de producción. 2o. relaciones de fuerza política grado de conciencia y organización y 3o. relación de fuerzas militares.

La hegemonía tiende a la articulación de clases y regiones mediante la dirección y dominio de un grupo que manteniéndola busca expandirse totalmente.

²¹ La definimos como: "La actividad organizada del Estado sobre la Sociedad Civil, mediante la utilización de un aparato burocrático tendiente a satisfacer las necesidades determinadas por un proyecto político que busca fortalecer la hegemonía en el marco del Derecho."

²² "... la dirección administrativa implica, como armonización y coordinación, la conducción de las actividades económicas de la sociedad en su conjunto que brotan del desarrollo de las fuerzas productivas ... la administración pública, como dirección administrativa, brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente del desarrollo económico." / Guerrero, Omar; op.cit.; p.189.

gar al incremento proporcional del Estado-Dominio Político⁴¹ expresando el doble carácter de la Administración Pública en el Estado Capitalista. El incremento del Dominio Político contiene el perjuicio de las clases o grupos sociales menos organizados y más marginados de la toma de decisiones, pero también se hace sentir sobre el conjunto de la sociedad en algunos aspectos de la Administración Pública (vgr. el Impuesto): ratificando el divorcio Estado-Sociedad y cierta autonomía para el primero, en un contexto que agnava la problemática del subdesarrollo, mostrando simultáneamente las contradicciones dialécticas que sufre su maquinaria gubernamental y que son evidencia de su incapacidad para impulsar mediante los suficientes recursos jurídicos y económicos la acumulación y reproducción de capital en los diversos estadios del desarrollo capitalista en la periferia.⁴²

b) Funciones Directivas y Reforma Administrativa

La condición mediadora del Estado en el conflicto social -representando tutelalmente a los menos favorecidos lo obliga a garantizar los niveles mínimos de bienestar para la clase trabajadora, a fin de mantener las condiciones suficientes para desarrollar -

⁴¹ "Como dominación política, la administración pública ilustra el divorcio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía relativa del estado frente a la sociedad, del antagonismo de clases, de la desigualdad social..." / Guerrero, Omar; op. cit.; p.129. / Para más detalle ver Anexo 1.5. "Campeinado y Poder Político en México".

⁴² "1) Contradicciones entre supremacía-explotación y tutela-servicio. Es una contradicción dialéctica dominar y reprimir, por un lado y, por el otro, proteger, servir y asistir.

2) Contradicción entre fines políticos y medios administrativos. Es una contradicción dialéctica el concebir vastas y ambiciosas decisiones y realizar magras y pobres actividades.

3) Contradicción entre la función administrativa que cumple la administración con respecto del Estado y la función política que desempeña con relación a la sociedad civil. Es una contradicción dialéctica el desempeñar dualmente funciones contrapuestas: administración para el Estado y política para la sociedad." / Guerrero, Omar; op.cit.; p:203.

sus actividades y evitar lesiones graves a los intereses de las clases dominantes que pongan en peligro la estabilidad política y económica, sin embargo dicha mediación encuentra un límite natural por ser propio del subdesarrollo la miseria.¹⁴ La planeación como condición mediadora obedece a tales limitaciones estructurales, dando por resultado una continua modificación en su organización administrativa, la administración pública, es decir el Estado.

b.) Complejidad creciente de la Administración Pública. El Estado, al hacer uso de su hegemonía sobre la sociedad en su conjunto, no sólo busca contribuir a la reproducción del capitalismo -participando indirectamente en el proceso de acumulación de capital-, sino que también busca su legitimación, apoyado en una ideología orgánica y de un marco jurídico, con el objeto de asegurar la permanencia de un grupo político y de toda una legión de burocratas que se esfuerzan por no quedar fuera de la maquinaria gubernamental. Para ello, es necesaria cierta autonomía respecto a todos los grupos, lo que le permite relativa independencia en la dirección del desarrollo, esto constituye la base para una progresiva intervención sobre la vida de la sociedad civil -si así es necesario, dado el nivel de la crisis integral del subdesarrollo y su sistema dualista-, lo que podemos denominar como una creciente complejidad en la administración pública, determinando simultáneamente al Estado no sólo en sus funciones directivas, sino también en su dominio político.

Dicha evolución gradual parte desde la mera observancia de la dinámica económica, hasta llegar a aquellas funciones que no sólo se relacionan con la asistencia social o la promoción de algunas actividades económicas, sino incluso a la conducción integral de la

¹⁴ "Es el pauperismo el límite de toda administración pública tutelar y de servicio, porque es el pauperismo el resultado de las relaciones de producción imperantes, de las relaciones entre el capital y el trabajo." / Guerrero, Omar; op.cit.; p.130.

vida social en su conjunto, mediante la Planificación del desarrollo en todos sus sentidos. Estamos a un determinado nivel del desarrollo capitalista periférico, donde la transformación formal del Estado constituye la respuesta hacia un medio ambiente turbulento, anárquico e incapaz de resolver por sí mismo la crisis generada por las características estructurales del capitalismo subdesarrollado, que margina integral y sistemáticamente. El vehículo de tal cambio en su nivel de participación es la reforma en la dirección administrativa, ajustando su hegemonía a las condiciones materiales del subdesarrollo, lo cual es lógico ya que la reforma -en el Estado capitalista- facilita una estructura gubernamental más ajustada a su realidad -siendo relativo su mito-, extendiendo la tutela-servicio, pero conservando el control que sobre los grupos desfavorecidos ha ejercido siempre. Dominando políticamente a los opositores y en consecuencia no alterando su estructura esencial. Lo anterior, es el punto de partida para entender el significado primordial de la versión más novedosa del papel estatal, ahora como planificador integral.⁴⁴

ba) La Administración Pública para el Desarrollo. El cambio gradual en la forma estatal, no sólo se refiere a una fría modalidad en el aparato burocrático -ahora más complejo-, sino al surgimiento de toda una corriente ideológica que -en nuestra opinión-, trata de homogeneizar la condición desigual del desarrollo periférico; donde los diversos grupos que han quedado marginados de los beneficios del desarrollo capitalista -parcial o integralmente-, puedan tener ac-

⁴⁴ "... el Estado no se reforma de conjunto, porque una reforma tal significa su abolición como Estado; solo reforma este aspecto la administración pública. De este modo, las causas del pauperismo y otros problemas sociales que le van aparejados, los atribuye el Estado a su administración. El Estado capitalista, no encara males sociales a los que reconoce como emanados de sí mismo; reforma la administración pública; es así porque la administración pública es su propia actividad organizando a la sociedad." Guerrero, Omar, op.cit., p.195.

ceso al sistema planado de toma de decisiones, incorporándose -aunque sólo en forma relativa- al proyecto político manejado por el Estado mediante su administración pública. Ahora el desarrollo se manejará como un 'Proceso de Cambio Estructural global', basado -a diferencia de las otras corrientes del pensamiento sobre el desarrollo- en un tránsito hacia una fase más humana del desarrollo; una original respuesta al Dualismo Interno: el 'Desarrollo Integral'.⁴⁵

El nuevo concepto sobre desarrollo, está constituido por tres premisas básicas: a) el hombre, fin del desarrollo -donde las cuestiones culturales de este, si son obstáculo al mismo desarrollo, entendiéndose capitalista, deben ser 'superadas'-; ⁴⁶ b) el hombre, factor del desarrollo; y c) el hombre, principio del desarrollo. También es reconocida la necesidad de una alta moral en los grupos de élite profesional o técnica; dicha 'renovación moral' -si así hemos de comprenderla-, tiene la finalidad de que los grupos antes mencionados estén motivados y tengan la capacidad de ser eficientes agentes de cambio, quedando, por tanto, comprendidos dentro del mismo proyecto político.

ba) El Sistema de la Administración Pública. El enfoque totalizante del Estado en el desarrollo periférico, empuja a la reforma administrativa bajo los mismos conceptos de integralidad y sistema. Ahora, el -

⁴⁵ "Es el proceso deliberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales, que hacen que cada hombre, comunidad y país se transforme y mejore, y pase de una etapa particular a otra más adecuada, en términos de dignidad y convivencia humanas." / Jiménez Castro, Wilburg; "Administración Pública para el Desarrollo Integral"; Ed. F.C.E.; 1975; p.41

⁴⁶ "El ser humano debe disponer de algunas condiciones mínimas para participar con sus semejantes y extraer el máximo de los medios de producción en que trabaja y vive."

Debe estar en capacidad de 'cambiar sus actividades, creencias, tradiciones, compromisos, etc. si llega a adquirir el convencimiento de que es necesario para su mejoramiento.' / Jiménez Castro, Wilburg; op.cit.; pp.49-50 (las comillas simples son nuestras).

aparato administrativo ¹⁷ es entendido como un sistema; el de la Administración Pública para el Desarrollo Integral ¹⁸ que a diferencia del concepto tradicional de la función ejecutiva del Estado, éste se encuentra en un estado dinámico al interior de un suprasistema: el Sistema Político. ¹⁹ La vida política, por tanto, estará contemplada bajo el mismo enfoque y se definirá como el estudio del orden, el poder, el Estado, la política pública, la adopción ó el monopolio del empleo de la fuerza legítima -siendo ésta la garantía del Estado de Derecho-; donde los individuos y grupos interactúan asignando y aceptando valores autoritariamente y de manera dinámica, lo cual es el punto de diferenciación del Sistema Político con otros sistemas de la vida -económico, religioso, etc.-, es decir, su medio ambiente. El Sistema Político se basa esencialmente en su capacidad para adjudicar con eficacia valores en la sociedad y lograr su aceptación; en la medida en que lo logre será más dinámico el sistema.

b.) El Sistema Administrativo. El sistema administrativo ²⁰ se encuentra ubicado en el interior -

¹⁷ "El Estado no puede reformar su administración sin reformarse a sí mismo; pero no en su esencia, sino en sus formas; por eso, la reforma de la administración pública es precisamente eso: una reforma, es decir, un cambio de forma, una modificación superficial en la cual el Estado sólo cambiará la piel administrativa para conservar las entrañas políticas." / Guerrero, Omar; op.cit.: p.198.

¹⁸ "... es el conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos." / Jiménez Castro, Wilburg; op.cit.:pp.220-221.

¹⁹ "Un sistema político se identifica ... como una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad. Las personas que intervienen en esas interacciones, es decir, las que actúan en roles políticos, se llamarán genéricamente miembros del sistema." / Easton, David; "Esquema para el Análisis Político"; Ed. Amorrortu; 1969; p.90

²⁰ "El Medio Ambiente, los insumos, el proceso de conversión, los productos y la retroalimentación se re-

del sistema político, del cual toma la capacidad potencial necesaria para autorregularse y conseguir los recursos que requiere el Estado para mantener su hegemonía, o sea la capacidad de dirigir y dominar.

En un nivel más detallista sobre la administración pública, podemos destacar algunos elementos que a su vez constituyen subsistemas administrativos de suma importancia: a) El Subsistema de Procesos de Conversión -donde podemos ubicar al Proceso Administrativo que desempeña la función cibernética²¹ en el sistema de la administración pública-; b) El Subsistema de las Finanzas Públicas -donde el equilibrio dinámico del sistema (homeostasis) se puede explicar a partir del equilibrio entre ingresos y egresos públicos²²; y c) El Subsistema Normativo -que le da una legalidad jurídica a todo el sistema de la administración pública-.

lacionan e interactúan unos con otros. A todo un conjunto complejo de esos elementos y sus interacciones se le llama Sistema Administrativo. Este sistema no es simplemente la unidad administrativa contenida en el proceso de conversión. Es la comunicación de la unidad administrativa y todos los elementos y procesos que interactúan en la unidad ..."/ Shkarsnsky, Ira; "Administración Pública" (elaboración de la política en las dependencias gubernamentales); Ed. Asociados; 1977; p.14.

²¹ En efecto, el Proceso Administrativo desempeña dicha función de manera general, en fijar un objetivo, realizar las actividades necesarias para alcanzarlo y determinar si se alcanzó o no a fin de corregir las acciones en este último caso. Hablaremos así de la planeación como el estado ideal que se desea alcanzar (homeostasis); del empleo de cierta energía para alcanzarlo o ejecución; y control, o la recepción de cierta información (retroalimentación) sobre el desempeño para controlar que la actividad del proceso no se desvíe sino dentro de ciertos límites estrechos de lo planeado.

²² "...si los ingresos públicos son iguales a los egresos públicos, se tiene un presupuesto equilibrado; si los egresos son superiores a los gastos entonces las Finanzas Públicas presentan un superávit, que significa dinero disponible, pero, si el gasto supera al ingreso entonces se tendrá un déficit lo que implica recursos monetarios faltantes, lo cual se tiene que cubrir con Ingresos Extraordinarios, lo que da origen a la Deuda Pública, que puede ser interna o externa, dependiendo de dónde se hayan obtenido los inputs adicionales." Bello Maldonado, Rafael; "Esquema General para el estudio de las Finanzas Públicas" (un enfoque sistémico); C.I.D.E. documentos de trabajo, serie Administración Pública, No.6; 1983; p.5

c) Sistema Político y Dualismo Interno.

El sistema político -dentro del que circunscribimos al de la administración pública-, es un elemento más del Suprasistema al que denominamos Subdesarrollo -un sistema dualista-, compuesto por la multiplicidad de relaciones de interdependencia en las que se apuntan los Sistemas Sociales -suprasistema, a su vez, del Sistema Político-, y los Naturales. La maquinaria gubernamental como sistema, reforma la dirección administrativa del Estado permitiéndole extenderse hacia todos aquellos aspectos del subdesarrollo que han quedado al margen del progreso de los centros o polos dominantes -sin perder de vista las relaciones de todo el sistema dualista-.

Pobreza, campo y agricultura son una de las partes de la dicotomía que el Estado pretende homogeneizar hegemónicamente, pero ante una realidad estructural, su función directora se ve limitada en la medida en que toca y afecta los intereses de los grupos sociales, sectores económicos y regiones beneficiados; entonces, la función directora del Estado tenderá a elaborar un proyecto político donde la participación de todas las clases sociales -desde las más beneficiadas hasta las más perjudicadas y marginadas-, sea una premisa básica que las presente como responsables del desarrollo integral; esto a través de las vertientes de participación en el sistema político, mismas que funcionarán como filtros institucionalizados, pues permitirá la participación de los menos beneficiados en la toma real de decisiones, pero sólo en la medida en que su existencia como agentes económicos beneficie a la acumulación y reproducción de capital, o en la medida en que constituyen una considerable fuerza de disidencia en la protesta política.

Quedando aquellos grupos, sectores y regiones que no pueden incorporarse organizativamente al sistema dominante -por razones estructurales-, representados

tutelariamente por el Estado mismo mediante su administración pública asistencial²³ pero matizada con el carácter de dominio político, pues toda representación de las clases menos favorecidas, por el Estado, constituye un acto de sumisión; en la medida en que estén incapacitadas para decidir por sí mismas.

d) La Orientación Sistemica de la Planeación Agropecuaria.

El Estado a través de la Planeación llevada al cabo por su administración, se encamina a solucionar la crisis del subdesarrollo en su conjunto; pero deteniéndose únicamente en los síntomas provocados, dejando a un lado el problema de fondo, estructural; hasta el momento en que ya no es posible postergar su solución, solo en ese momento (cuando el Estado ve amenazada su hegemonía); tiende a reformar su dirección administrativa. Por tanto, estamos ante un cambio formal del Estado: su participación se vuelve cada vez más sistemica e integral; deduciéndose de esto que el desarrollo no es disociable de la transformación estatal, aunque sea sólo de manera formal; lo que, lejos de suponer que la reforma administrativa constituye un mito, por el contrario, es necesaria (dentro del sistema capitalista) para dar origen a una estructura gubernamental más ajustada a su realidad. La intervención estatal adquiere tendencias cada vez mayores, hacia las actividades agropecuarias, principalmente las más rezagadas dentro del dualismo interno, llegando a extremos de marginación integral, sistemática. Razones

²³ "Las clases dominadas, que tienen en el Estado a su representación, también tienen en él a su señor. El Estado, cuyo interés consiste en desorganizar las clases dominadas como clases, no pretende presentarse sino como representación de las clases dominadas; por tanto, entre más se masifica una sociedad, menor posibilidad tienen las clases dominadas de hacerse representar como clases ante una instancia parlamentaria o por medio de un partido político. Al representarse mediante el Estado, lo hacen, en realidad, por medio del ejecutivo; o sea, que no se representan, sino que son representados porque el ejecutivo es la delegación del Estado en la sociedad, ... el poder real de las clases dominantes. La represen-

mas que suficientes para utilizar una estrategia que la aborde bajo la misma optica en busca de una mayor eficiencia, pero tambien de mayor equidad.

d.) El Sistema Agropecuario. En el caso del campo, la conveniencia de utilizar un enfoque de sistemas para la planeacion del desarrollo agropecuario se ha fundamentado en tres condiciones: a) la integracion multidisciplinaria necesaria en la planeacion, que proviene de gran numero de ciencias y disciplinas que han de intervenir en el analisis, su heterogeneidad conceptual, metodologica y de enfoque, y el diverso grado de avance alcanzado por cada una de ellas; b) la profunda y constante transformacion del objeto de analisis, las actividades agropecuarias y sus relaciones con el resto de las rurales, con las urbanas, con las de otras ramas de produccion, etc., y c) la variabilidad e incertidumbre derivadas del caracter biologico de la produccion, de la dependencia climatica, de la heterogeneidad ecologica y de las particularidades de la organizacion de la produccion agropecuaria.

El uso del enfoque de sistemas permite apreciar el sector agropecuario a partir de dos subsistemas: a) Sistema Social, integrado por el conjunto de relaciones entre los agentes -individuos, empresas, etc.- que en ella intervienen, unicos con capacidad de conciencia, lo que les permite autorregularse y regular las relaciones que mantiene con el otro subsistema; y b) Sistema Natural, integrado por componentes fisicos, biologicos y ecologicos. Ambos subsistemas integran uno mayor denominado "Sistema Construido", ⁵⁴ mediante la relacion de trabajo, tecnologia y conocimiento.

El sistema agropecuario constituye en si un sistema sectorial integrando a otro mayor: el Sistema Productivo; que a su vez esta inmerso en una realidad

54 "La produccion es, por tanto, un acto de sumision." Guerrero, Omar, op.cit., p.185.

55 Ver Anexo 1.10. "El Sistema Agropecuario", subindice 2.

nacional específica sustentando una relación de interdependencia con otros subsistemas de carácter social. La conformación del morafico a que da lugar,⁷⁵ básicamente puede ser descrito como un macrosistema: el Dualismo interno en general y la multiplicidad de estadios de desarrollo en particular; donde la desigualdad estructural y crisis, generadas por la dinámica del desarrollo capitalista periférico, es tratada por el Estado -ya reformado en su dirección administrativa- mediante la creación de un Sistema Nacional de Planeación Agropecuaria.

a) El Sistema de Planeación Agropecuaria. Dicho sistema de planeación agropecuaria⁷⁶ constituye su campo básico con las actividades de conducción y regulación del desarrollo agropecuario, que son asumidas exclusivamente por el Estado. Tal sistema de toma de decisiones está incluido en un suprasistema que abarca no sólo al conjunto de sistemas sectoriales, sino también a los sociales, que, integrados en una misma dinámica, pretenden reorientar -teóricamente- la dinámica de la vida nacional hacia un desarrollo más justo que facilite la reproducción del capitalismo, pero en condiciones menos especializadas y heterogéneas; lo cual es casi imposible si el Estado no encabeza una verdadera participación democrática de todos los grupos sociales, no sólo en el sistema de planeación agropecuaria, sino en el sistema de planeación global o nacional⁷⁷, pasando por los respectivos sistemas de pla-

⁷⁵ Ver Anexo 1.10.1 subíndice b.

⁷⁶ "El Sistema de Planificación podría definirse como un conjunto de componentes -funciones, organización, mecanismos, métodos y gestión- que, operando dentro de un determinado medio ambiente, permitan otorgar coherencia y eficiencia a la política de desarrollo agropecuario, de tal manera que se logre mejor la normatividad que los gobernantes desean para el sistema agropecuario". ILPEB; "La Planificación del Desarrollo Agropecuario", Vol. 1; Ed. Siglo XXI; 1989; p. 92.

⁷⁷ "... es irrefutable que la existencia de un sistema nacional de planificación introduce beneficios ciertos a la planificación agropecuaria. Estas ventajas ... surgen de las interrelaciones y la interdependencia estructural de las variables económicas y sociales de un

planeación locales.

Por tanto, la interpretación del desarrollo agropecuario en el pasado, la definición de su contribución al desarrollo capitalista y su sociedad, la selección de sus objetivos y el diseño de una estrategia y demás mecanismos instrumentales se verán resentidos en sus alcances y eficacia, de no asociarse a un marco global -nacional e incluso internacional- en el que pueda determinarse la coherencia, eficacia, y nivel aceptable de riesgo de la política de desarrollo y de cada actividad.

La ubicación del sistema de planeación agropecuaria puede vincularse con más claridad si se hace en base a tres sistemas de los cuales forma parte:

- el Sistema Nacional de Planeación;

- el Sistema de Administración Pública, en sus distintos niveles de gobierno;

- el Sistema Agropecuario, compuesto por varios subsistemas de actividades que pueden ser analizados mediante sus distintos componentes³⁰ y que mantienen relaciones de coordinación³¹, de subordinación o de jerarquías,³² así como mediante la participación de los agentes públicos, privados y mixtos en dichos subsistemas.³³ El propósito de su identificación -para efectos de la planeación sistémica- es el de permitir el análisis y manejo de algunas relaciones de interdependen-

sistema nacional, las cuales obviamente no se detienen en las fronteras que formalmente separan las diferentes ramas de actividad. Esta interdependencia deriva de la multiplicidad de relaciones de causa a efecto que existen entre las variables económicas y no económicas -lo que implica que diversas acciones o fuerzas originadas fuera del sistema agropecuario repercuten necesariamente en él y viceversa, cambios en las variables agropecuarias afectan al resto de las actividades." ILPEE; op.cit. p.127.

³⁰ Ver Anexo 1.11. "Distintas Relaciones Internas en el Sistema Agropecuario", subíndice a.

³¹ Ver Anexo 1.11., subíndice b.

³² Ver Anexo 1.11., subíndice c.

³³ Ver Anexo 1.11., subíndice d.

dencia que son propias del sistema,⁶² así como las zonas de influencia originadas por los flujos inter e intrarrégionales. El Sistema de Planeación Agropecuaria se construye con el propósito de elaborar una política para el Sistema Agropecuario que le permita orientar su desarrollo en la dirección elegida por la comunidad nacional en general, así como por aquellos grupos dominantes económica o políticamente en particular; esto exige que esas medidas sean viables en términos económicos, sociales, políticos y hasta morales, es decir integrales.

Se trata de garantizar, mediante este recurso político-administrativo, que las actividades de conducción y regulación logren la debida coordinación con las del resto del Sistema Agropecuario -producción, apoyo y mejoramiento de las condiciones de vida-, llevadas al cabo por un número elevado de agentes públicos y privados, mediante las membranas del sistema o vertientes de participación que operan durante las respectivas etapas del sistema de planeación, impidiendo el paso de aquellos insumos que no se ajustan institucionalmente a la estructura del capitalismo, conformando con los sí aceptados, el proyecto político que los ha de contemplar como necesidades políticamente

⁶² Esta participación del Sistema de Planeación Agropecuaria en los tres sistemas mencionados dan origen a relaciones de interdependencia que conviene señalar.

Primero. El Sistema Global o Nacional de Planeación determina los objetivos, la estrategia y los mecanismos instrumentales de la política de desarrollo nacional, así como las responsabilidades que se asignan al Sistema Agropecuario y las orientaciones generales a que deberá ajustarse.

Segundo. El Subsistema de Planeación Agropecuaria, en el marco de estas definiciones formula la correspondiente política planificada de desarrollo.

Tercero. Los agentes públicos y privados, que participan en las actividades productivas, de apoyo y de mejoramiento del medio rural, son los destinatarios de la política planificada de desarrollo.

Cuarto. El Subsistema de Planeación Agropecuaria está inserto en el Sistema de Administración Pública a través de las relaciones jerárquicas, funcionales y de asesoría que mantiene con las autoridades responsables de la conducción y regulación del desarrollo agropecuario y con los organismos encargados de ejecutar las actividades que le son asignadas al sector público en la política de desarrollo del agro.

determinadas. Lo anterior se sujeta a las características que presenta en un momento determinado el sistema político; ya que la posibilidad de que la planeación agropecuaria tenga un carácter descentralizador, dependerá de la mayor o menor tendencia centralista del Estado mediante la administración pública.⁵⁹ Dando la pauta -formal- para el fortalecimiento de un proceso democratizador en la conducción del desarrollo, o por el contrario, un paliativo ante las demandas de aquellos sectores de la sociedad civil que han quedado en desventaja ante el avance capitalista; siendo el resultado una exclusión marginante en la toma de decisiones dentro de su vida regional, local o nacional.⁶⁰

e) Sistema de Planeación Agropecuaria y Proyecto Político.

El Sistema de Planeación Agropecuaria, constituye el medio por el que se maneja parte de un proyecto político que persigue varias finalidades:

- en lo político, mantener la hegemonía por parte del Estado, a través de la homogeneización de la desigualdad en todos sus sentidos, bajo un mismo concep-

⁵⁹ "... todo proceso político se caracteriza, primariamente y fundamentalmente, por tender a la concentración de poder... Los sujetos de acción política, individuales o institucionales conscientemente o no, se orientan a la ampliación del círculo de dominio; y esta constante concentracionista se puede encontrar tanto en el ámbito interno como en el internacional. La integración del mundo, aparece entonces como la resultante de dos factores básicos: las necesidades económicas, políticas y culturales, y la tendencia innata, de individuos e instituciones, a la concentración de poder."/ Seara Vázquez, Hóster, "Derecho Internacional Público"; Ed. Porrúa; 1964; p.26.

⁶⁰ "... sin el ejercicio de la libertad no desaparecía la enajenación, ... se entendió que la solución del conflicto seguiría pendiente en tanto que el proceso de selección de las necesidades que han de satisfacerse en beneficio de la sociedad siguiera dependiendo de una decisión de la cúpula y no de la base. Y esto, llamese como se llame la cúpula y lo mismo si habla en nombre del Partido o de la Ciencia. La enajenación no desaparece porque, sin una amplia consulta popular, sin "democracia", el hombre de carne y hueso, el hombre concreto con sus necesidades y deseos y aspiraciones sigue ausente, desconocido, cosificado y negado."/ González Pedrero, Enrique; op.cit.; p.44

to: el desarrollo integral y la participación de todos los agentes de la sociedad en la obtención de tal fin; y

- en lo económico, extender la intervención del Estado aún más para ayudar a la reproducción del capitalismo como modo de producción dominante; mediante la incorporación sistemática de grupos sociales, sectores económicos y regiones geográficas a éste, disminuyendo -en la medida de su capacidad de respuesta- la problemática a la que se enfrenta el sistema capitalista periférico.

En tal sentido, la estrategia que propone el Estado mediante su administración pública, no es la de eliminar la marginación rural, sino de cambiar su calidad; ya que marginación siempre habrá en tanto que exista un punto de comparación -vgr. el capitalismo-. Además, la incapacidad de absorber totalmente a la economía campesina se complementa con una necesidad del mismo sistema dominante⁶⁵ de mantenerla y recrearla constantemente -a través de la tutela y servicio de la administración pública, ahora planeada sistemáticamente-; por tanto, afirmamos que, lejos de confundir marginación rural con formas tradicionales de organización y cultura campesinas, su rudimentaria economía es funcional al sistema capitalista aún cuando al mismo tiempo genera contradicciones difíciles de superar⁶⁶ expresadas primordialmente con la existencia de una sociedad desigual que no brinda la oportunidad de participación democrática en la vida económica, política, social, cultural o hasta integral en el proceso de desarrollo nacional.

El sector agrario capitalista, si se desarrolla en forma empresarial moderna, no requiere del medio ambiente campesino; pero el conjunto de la economía ca-

⁶⁵ Ver Anexo 1.12.: "Regeneración del Sector Campesino y contradicciones del Sistema Capitalista en la Agricultura", subíndice a.

⁶⁶ Ver Anexo 1.12., subíndice b.

capitalista, si requiere de una refuncionalización de pequeñas unidades no capitalistas, "7 pues su capacidad de respuesta como sistema, es mínima, por lo que las dimensiones de la masa rural pauperizada exceden en mucho sus funciones como ejército industrial de reserva -como ya señalamos en su oportunidad-; debemos mencionar por tanto, que las medidas de protección tutelar hacia la economía campesina, refuerzan al conjunto del sector atrozado. Así pues, se trata de un círculo vicioso donde primero, existe una acumulación primitiva de capital en base a una explotación bajo las formas más tradicionales, segundo, una destrucción paulatina de la ya pauperizada economía campesina, tercero, una acumulación ampliada moderna de capital -en base a una mayor composición orgánica del mismo-; y cuarto, una refuncionalización de las economías no capitalistas y si marginalizadas.

Afirmamos por consiguiente, que la orientación sistémica de la planeación para el desarrollo rural integral, significa la respuesta del Estado ante una crisis que margina de manera excluyente, dividiendo progresiva y sistémicamente. Pero dadas las condiciones estructurales del capitalismo periférico como sistema dominante en general, la labor racionalizadora vía planeación se ve limitada, dada la incapacidad de respuesta de un complejo de inter-relaciones en las que él toma partido.

Por tanto, la planeación sistematizada para el desarrollo integral pasa a constituir un mero paliativo ante la crisis estructural del subdesarrollo, en la medida en que no considera a la organización de los grupos campesinos en cuanto a sus formas tradicionales.

... la dinámica actual del capitalismo dependiente en México tiene necesidad de recrear constantemente la economía campesina. No de otra manera se entiende la persistencia de una reforma agraria y de diversas políticas de apoyo y fortalecimiento de los pequeños campesinos (sobre todo en el sector ejidal)..."/ Stavenhagen, Rodolfo; op.cit., p.25.

dentro de una estrategia de planeación situacional y democrática, por lo que las posibilidades de mejora en la vida marginal de los mismos, se ven reducidas; pues un sistema de planeación a más de ser un recurso normativo del desarrollo capitalista dependiente, constituye el vehículo mediante el cual el Estado extiende su control y dominio político, ahora de manera sistémica. Razones por las que sustentamos que la solución -al menos parcial- para reducir la marginación rural, debe radicar fundamentalmente en un proceso democratizador mediante una real apertura a la toma de decisiones como único requisito válido; es decir, la marginación rural como reflejo de la naturaleza integral de la crisis en el campo, no encuentra solución alguna fuera del contexto político.

II. Referencia Histórica. Las experiencias de la Planificación Agropecuaria en la Región de la Chontalpa y su Evolución hacia el Enfoque de Sistemas.

El campo mexicano está en crisis; sus problemas no son coyunturales, sino estructurales y producto del desarrollo histórico. La situación que ha venido presentando en su sistema productivo, lo convierte a un ritmo creciente en un conflicto cada vez más complejo: la dinámica de crecimiento de la producción ha disminuido en términos generales, mientras que la necesidad de sus productos agropecuarios crece. La agricultura de subsistencia -campesina- se encuentra estancada, mientras que la agricultura comercial -capitalista- goza de subsidios, de más inversión pública, así como de recursos materiales para ampliar su control sobre dicho sistema. Razones que, si analizamos desde la óptica del modo de producción dominante en nuestro país, resulten por demás obvias.

Peró como consecuencia de tal dinámica histórica -sistémica y estructural-, también se ha ido generando una crisis social en el agro mexicano; el ejidatario y el pequeño campesino ven que su peculiar economía familiar paulatinamente es desplazada por nuevas formas de organización social que los priva de su derecho a controlar sus cultivos, del acceso a la moderna tecnología, así como a una participación más justa en la distribución del producto generado por la producción. Es decir, el problema agropecuario mexicano obedece a una dinámica histórica que tiende a transformar al pequeño productor campesino en un mero asalariado, subordinado a una burocracia estatal o a una empresa comercial nacional o transnacional, o más aún: en marginados, sostenidos en base a subsidios oficiales, cuya finalidad primordial ha sido la regeneración del sector campesino; o -a falta de lo anterior- empujados hacia los cinturones de miseria que se extienden en la periferia.

de los asentamientos urbanos de algunas ciudades de la República.

a) El Desarrollo Estabilizador.

El problema del campo mexicano en términos generales y específicamente el de la Región Natural de la Chontalpa, ¹ proponemos ser analizado históricamente para los fines de esta exposición a partir de la década de 1940; punto de partida de lo que se ha denominado "Desarrollo Estabilizador", fruto de la aplicación de una estrategia de desarrollo económico nacional, basado en la sustitución de importaciones y en el crecimiento rápido de la agricultura comercial; que en conjunto pretendía alcanzar la autosuficiencia industrial del país.

Dentro de los factores más importantes que caracterizaron dicho período (1940-1965), podemos citar: a) la expansión del área en uso, tanto para cultivo como para ganado; b) la expansión de obras masivas de irrigación -el área regada se duplicó entre 1940 y 1960, logrando un total de 3.5 millones de hectáreas-; y c) el uso de mejores insumos, en especial semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas y maquinaria agrícola.

Sin embargo, el avance inusitado por el que se destacó la dinámica agropecuaria se fue aminorando hacia el año de 1965, resultando una ya muy evidente polariza-

¹ Debemos puntualizar que el objeto de estudio tema de la presente sustentación se basa en un análisis teórico, histórico y práctico, cuyo estudio de caso se localiza geográficamente en la Región Natural de la Chontalpa. Lo que de ninguna manera debe confundirse con el área ejidal contemplada por el plan denominado "Chontalpa", y que representa sólo uno de los diversos ejemplos que exponemos. La Región Natural de la Chontalpa se ubica entre los paralelos 18°24' de latitud norte y 22°43' de longitud oeste. Está constituida por los municipios de Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo, Jalpa de Méndez, Nacajuca y Paraíso. Su extensión territorial es de 3,407.74km. ² los cuales constituyen el 35 por ciento de la superficie total del Estado de Tabasco. Se encuentra enmarcado por los siguientes límites: al norte con el Golfo de México, al sur con el Estado de Chiapas, al este con los municipios de Centla y Centro y al oeste con el Estado de Veracruz. Fuente: "Monografía General del Estado de Tabasco", 1961, p.p. 104-112.

ción de nuestra agricultura, dividiendo el territorio nacional prácticamente en dos México: por una parte un sector moderno, de empresas capitalistas, geográficamente ubicado en los distritos de riego y específicamente en el noroeste del país; y por otra parte, el sector tradicional, generalmente de subsistencia localizado principalmente en la parte sur del país y, que de manera retardada se ha venido incorporando en algunas de sus regiones naturales en el proceso modernizador del capitalismo.

La explicación del anterior fenómeno ha variado de investigador a investigador; sin embargo, no podemos dejar de lado el indignante paternalismo con el que se explica un proceso estructural -por parte de algunos de ellos-, dentro del capitalismo subdesarrollado y dependiente, marcando un cinico fatalismo y simplista versión histórica de las consecuencias de utilizar un erróneo y ajeno modelo de desarrollo.*

a.) La Función del Estado Mexicano y el Desarrollo Estabilizador. La función del Estado mexicano no se encontró desligada del desarrollo histórico y desigual del sistema agropecuario, sino por el contrario, su fun-

* "... el sector campesino también, está contribuyendo poderosamente, aunque en forma indirecta, a la creación de empleos e ingresos en otros sectores de la economía nacional. Un fenómeno que se puede observar en cualquier parte del mundo es que una agricultura eficaz y floreciente es condición necesaria para la promoción de la industria y del bienestar general, ya que un país que se está industrializando necesita importar gran cantidad de materias primas, maquinaria y equipo que no posee, y le resulta abrumador importar también alimentos. En este contexto, la tarea del sector agropecuario es proporcionar los alimentos necesarios para la población urbana en expansión y contribuir a las exportaciones que pagan las importaciones de maquinaria, hasta que esto pueda solucionarse pagando con productos manufacturados u otros artículos no agropecuarios. Si este sector no cumple con su misión, las importaciones de equipo para la industria tienen que ser crediticias, los empleos y la producción industrial no aumentan con la rapidez indispensable y la población en general no puede disfrutar del acceso a bienes de consumo básico o a los muy necesarios servicios sociales. Muchos países no han sido capaces de avanzar convenientemente, debido a la falta de dinamismo de su sector agropecuario. México ha sido afortunado al contar con un sector lo suficientemente vital y dinámico como para sostener los avances hacia el bienestar social y económico de, por lo menos, una parte de su población." Lamartine Yates, Paul, op. cit., p.24.

ción ejecutiva contribuyó a la configuración regional desde inicios del período que nos ocupa.

Podemos formalizar dos tipos de acciones: a) las acciones de política nacional o sectorial -promoviendo el desarrollo global-, que han contribuido al proceso de desarrollo desigual, y b) las acciones orientadas regionalmente, pues su incidencia regionalmente considerada, ha sido escasa, ya que se trató en general de medidas de desarrollo, necesarias para atenuar el desequilibrio en el sistema económico, la crisis del modelo de desarrollo estabilizador, la agudización de las contradicciones sociales y el paulatino deterioro de sistemas de dominación, en este caso, para el campo.³

22) El Papel de la Planeación Regional. Por lo que se refiere a la planeación regional⁴ para el desarrollo integral, en México sería como punta de lanza desde el año de 1947, la utilización de "Comisiones de Cuencas Hidrológicas". Estas organizaciones tomaron como modelo las experiencias del "Tennessee Valley Authority", teniendo como característica muy atractiva, su capacidad

³ "En el medio rural, la violencia es un elemento cotidiano que adquiere significado político en la lucha por la tierra y el agua y en ocasiones en venganzas populares contra los dirigentes políticos; más aún, surgen esporádicamente brotes de insurrecciones campesinas... Dichos brotes han tenido hasta ahora un carácter local o cuando menos regional. Sin embargo, ... de no mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los sectores marginales, no es improbable que se presenten movimientos espontáneos con la suficiente intensidad como para que representen un peligro para el sistema si llegan a ser dirigidos por grupos organizados a nivel nacional." Lebastide Martín del Campo, Julio, "Los Grupos Dominantes Frente a las Alternativas de Cambio" en "El Perfil de México ...", op. cit.; p.158.

⁴ "El desarrollo regional es una estrategia que intenta aumentar la infraestructura física e institucional mediante la aportación de recursos financieros y humanos necesarios para facilitar la producción rentable, en la escala comercial. En general, ... los programas de desarrollo regional no pretenden comprometer al Estado mismo en el proceso productivo; más bien crean las condiciones idóneas para que los productores mediantarios, neolatifundistas y minifundistas puedan aumentar los rendimientos físicos y sus propios ingresos." Birkin, David, "Desarrollo Regional y Reorganización Campesina. La Chontalpa como Reflejo del Problema Agropecuario Mexicano", Ed. Siglo XXI, 1978, p.24.

para trabajar en varios Estados de la Federación de manera simultánea, coordinando los esfuerzos de distintos organismos públicos en un mismo fin: desarrollar la región de que se trate.

Las políticas orientadas regionalmente que corresponden al periodo que va de 1940 a 1970, representaron los primeros intentos importantes y sistematizados para desarrollar regiones alejadas de la "mesa central",¹ que se explicaron en lo fundamental por dos razones estrechamente articuladas:

- por una parte, se trató de medidas que tendieron a promover, a favorecer de alguna manera el proceso nacional de desarrollo, es decir, se adecuaban al proceso de acumulación nacional y por ende al sector predominante dentro del mismo; y

- por otra parte, tienden a eliminar las contradicciones sociales que las consecuencias del desarrollo capitalista sobre territorios específicos ha generado. Buscando un desarrollo geográficamente más equilibrado, de modo tal que los beneficios totales que da el Estado, en su función de planeador integral (personalidad a la que evoluciona gradualmente, no excluyen "excesivamente" a grandes sectores de la sociedad que están en las zonas subdesarrolladas e igualmente a que no se acentúan las condiciones de marginación, especialmente en las grandes ciudades, tratando de influir sobre las corrientes migratorias.

Por tanto, sostenemos que el problema regional en nuestro país, se ha manifestado desde entonces bajo la forma de la necesidad del desarrollo regional, asumiendo un carácter paternalista mediante una planeación de arriba hacia abajo, en la que la margi-

¹ Para mayor información sobre la utilización de la Ingeniería en Sistemas en las Comisiones del Papalapan y el Salas, Ver: Cárdenas, A.: "Aplicaciones del Análisis de Sistemas"; Ed. C.E.C.S.A., México, 1981.

² "El desarrollo regional emerge como un componente esencial de la nueva estrategia de desarrollo nacional. La concepción gubernamental del desarrollo regional está íntimamente ligada con los grandes objetivos planteados

nación se acentuó aún más por la precaria importancia que se le dio a la participación de la población en términos integrales respecto a la toma de decisiones, fundamento esencial para una apertura democrática en la vida nacional; así como por el punto de comparación centralista mediante el que se analizó la calidad de vida propia de cada uno de los grupos campesinos afectados.

b) El Proyecto de la Comisión del Grijalva.

En el mes de junio de 1951, el gobierno del Lic. Miguel Alemán anunció la creación de una Comisión para promover el desarrollo integral de las cuencas hidrográficas de los ríos Grijalva y Usumacinta.⁷

La Comisión empezó sus trabajos en 1953 -durante el gobierno del Lic. Adolfo Ruiz Cortines-, al igual que las otras Comisiones Ejecutivas de la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos, ésta tenía facultades legales para emprender un programa de desarrollo integral que requeriría la participación y coordinación de gran número de organismos oficiales, asumiendo la responsabilidad de implementar un programa de desarrollo con su propio personal y propias asigna-

de la nueva estrategia y sin el cual perderían gran parte de su significado.

Al hablar de una nueva estrategia caracterizada por el objetivo de lograr el crecimiento económico, redistribución del ingreso, el mejoramiento del nivel de vida de la población y la creación de mayores oportunidades de empleo, surge la necesidad del desarrollo regional, entendido, básicamente, como desarrollo de las regiones donde se ubica la gran masa de la población marginada, las zonas rurales del país que sufren los niveles de ingreso, de vida y de desempleo más infamantes.⁸ Lavell, Pérez y Unikel, Luis, "El Estado y la Cuestión Regional en México" en Documento U.15 de "El Estado y ...", op. cit., p.46.

⁷ Ambas cuencas abarcan casi 12 mil km.² del sureste de México y del oeste de Guatemala, quedando comprendida la mayor parte de los Estados de Tabasco y Chiapas. En esta zona se distingue una fuerte precipitación pluvial sobre ellas montañas que se levantan más allá de una planicie costera sujeta a inundaciones regularmente. Los ríos Grijalva y Usumacinta se unen a unos pocos kilómetros del municipio de Centla en Tabasco, desde donde fluyen hacia el Golfo de México. La combinación de su caudal representa casi el 30 por ciento del total del de México. Fuente: "Monografía General del Estado de ...", op.cit.

ciones presupuestales; es decir, la autonomía que le proporcionaba dicha descentralización administrativa daba la posibilidad de atenuar el centralismo que caracteriza a nuestro sistema político, al menos de manera relativa.

La primera obra de consideración que realizó la Comisión mencionada, estuvo constituida por la presa "Baudales de Mal Paso" o "Retrahualcoyotl", construida entre 1960 y 1964, con una inversión aproximada de 1 mil diez millones de pesos, la cual contaba con una obra anexa denominada "Planta Hidroeléctrica de Mal Paso", iniciada en el año de 1964 y terminada en su primera etapa en 1967; lo anterior formó parte de un paquete de inversiones públicas que motivó la inmigración hacia la zona, lográndose los efectos deseados: la constitución de un Polo de Atracción y Desarrollo.

c) El Proyecto Piloto "El Limón".

Como consecuencia de las obras de infraestructura iniciadas por la Comisión del Orizaba (CRO), la misma presentó para el año de 1961 -durante el periodo del Lic. Adolfo López Mateos- un proyecto de desarrollo agrícola ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual comprendía la utilización de 50 mil ha., como primer paso en el desarrollo específico de la región natural conocida como "La Chontalpa". El proyecto en sí, ofrecía la solución de diversos problemas que ya para entonces, no sólo eran de índole nacional como: a) abrir en el trópico húmedo grandes extensiones de tierra, para una colonización, aligerando así las demandas -cada vez más numerosas- de la distribución y dotación de tierras en otras partes de la República; y b) contribuir al desarrollo nacional mediante la creación de un polo de crecimiento. Sino también respondía a cuestiones coyunturales de política internacional.*

* "A nivel internacional, el Plan representaba una al--

Para el año de 1969, se aceptó el proyecto y el otorgamiento de los créditos solicitados, mismos que consistirían en dos partes: a) uno por 2.55 millones de dólares, para la construcción de viviendas, agua potable y alcantarillado. Los contratos de préstamo establecieron las siguientes condiciones para ejercer los créditos: primero, que el ejecutor del proyecto debería ser la CRG -reconociendo su autonomía administrativa como apoyo a la descentralización del Ejecutivo Federal-; segundo, que los recursos del préstamo solamente se utilizarían previa aprobación por el BID, de planos y especificaciones de la obra -lo que hace suponer la subordinación de la Comisión a un organismo internacional-; y c) que el gobierno de México, con sus propios recursos mantendría los servicios de conservación y operación de las obras, investigación y extensión agrícolas, así como, la fundación de centros escolares para la impartición de técnicas agrícolas y granjas escolares, etc.

Sin embargo, pese a la postura positiva mantenida por el BID, el gobierno federal -durante el gobierno del Lic. López Mateos- mostró un claro disentimiento a través de la Secretaría de la Presidencia cuando se iniciaron los primeros trabajos en la Chontalpa.² Lo anterior motivó un examen exhaustivo, mediante la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pu-

ternativa de desarrollo agropecuario integral, congruente con los propósitos de la reforma agraria y el marco institucional mexicano. Para el BID esto era importante dada su preocupación por responder al desafío planteado por la Revolución Cubana, encontrando soluciones que fueran más aceptables para los gobiernos latinos de entonces."/ Barkin, David, "Desarrollo Regional y Reorganización ...", op. cit.: p.28.

² "A pesar de que la Secretaría de la Presidencia autorizó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para presentar el Proyecto, a la consideración del BID, a través de la Nacional Financiera, S.A., y de que lo incluyó en su Plan de Acción Inmediata, presentado a la nómina de los nueve expertos de la O.E.A., al aprobarse los créditos cambió de actitud y puso objeciones a su realización."/ "Informe Cronológico del Desarrollo de la Primera Fase del Plan Chontalpa - Tabasco"; 1971, p.7.

blico, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Nacional Financiera, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Lo cual no sólo manifestó desconfianza a un proyecto financiado desde el exterior, sino además, el centralismo de nuestro sistema. Asimismo se solicitó la asistencia técnica de expertos israelitas y alemanes, quienes -pese a la postura del gobierno federal- corroboraron la factibilidad del proyecto, por lo que ya para el año de 1965 - a inicios de sexenio del Lic. Gustavo Díaz Ordaz - se recomendó la modificación y ampliación del mismo; convirtiéndose en el 'Plan Chontalpa'; programa de desarrollo agropecuario, cuya postergación en la ejecución -tres años- dejaba trunco el 'Plan de Acción Inmediata' presentado ante la O.E.A. durante el periodo del Lic. López Mateos.

d) El 'Plan Chontalpa'.

El nuevo programa se implantaría en dos etapas, cada una de ellas a su vez subdividida en dos fases. La primera etapa - se desarrolló de 1966 a 1976 -abarcando en ella a dos periodos presidenciales-; en beneficio de 140 mil has. netas situadas en el margen izquierdo de los ríos Grijalva y Seco.

de) El Programa Original. La primera fase de esta etapa - que va de 1966 a 1970 y que precisamente comprendió lo que restaba del gobierno de Díaz Ordaz; abarcó 82 mil has. netas incluyendo 35 mil 162 has. que en aquel momento se encontraban en producción. El proyecto consideraba la introducción de cultivos más remunerativos para la economía campesina, que los ya existentes, así como una mayor superficie de cultivos perenes. Al final de la primera etapa, los más remunerativos en cuanto a rendimientos monetarios por ha. debieron ser en orden decreciente plátano, hule, hortalizas, cacao, caña de azúcar, frutales, maíz, sorgo, arroz, frijón, pastizales, soya y -

En términos sociales, el Programa contempló la construcción de diversas obras encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población campesina; misma que se encontraba sumamente dispersa y carente de los servicios más elementales de salubridad, educación y vivienda. A lo anterior, debemos agregar que en la Chontalpa —como en el caso de Tabasco—, la crisis no es tan palpable porque el medio natural brinda un determinado potencial de recursos alimenticios, pero su incidencia se manifiesta en otros aspectos: figura relativa a un tipo peculiar de marginación rural.

Para concentrar a la población y hacer posibles los servicios que se les trataba de proporcionar, se concibió en la primera etapa la construcción de 42 poblados, de los cuales 25 se erigieron en la primera fase.

El nuevo poblado propuesto era compacto, trazado en forma cuadrangular, mezcla de modelos urbano y rural, con amplias calles asfaltadas, apropiadas para el tránsito de vehículos y aceras arboladas. La población para cada centro se estimó en 2 mil habitantes aproximadamente, considerando tanto a agricultores como a residentes dedicados a actividades no agrícolas; la ubicación de cada poblado permitiría que los productores estuvieran cerca de sus parcelas. Tal urbanización, junto con los servicios médicos proporcionados a la población suscitaron notables mejorías en la calidad de vida de una parte de la población en la Chontalpa; principalmente en el nascente sector ejidal.

Dentro de los esfuerzos por reorganizar al sistema productivo regional, se iniciaron obras de "desmonte" por parte de la CRB, así como la reestructuración de la

10 Este consideración de productos se obtuvo tomando en cuenta las condiciones ecológicas de la región —fundamentalmente suelos y vientos—, la necesidad de alimentos básicos para la población, los requerimientos presentes y futuros del mercado interno y la necesidad de recuperar posiciones en los mercados mundiales.

tenencia de la tierra, afectando a ciertos latifundistas; lo que causó la oposición de un gran número de campesinos coludidos junto a pequeños y grandes propietarios. Lo que llegó a extremos peligrosos debido a la organización de grupos armados. Lo anterior motivó la creación de un programa de convencimiento por parte de la Comisión, el que descansaba en tres medidas básicas:

- primero, el uso de empleados de la CRG, para labores de promoción y asistencia social y técnica, cuya labor organizativa estuvo orientada a crear consenso y participación activa entre los ejidatarios, en la conformación de una nueva sociedad dentro de los poblados;

- segundo, la capacitación y formación de líderes, cuyas cualidades políticas o técnicas apuntaran coincidencias con los propósitos del Programa; y

- tercero, coacción y paternalismo (dominio político y dirección administrativa), factores que fueron acentuados permanentemente por parte de la Comisión.¹¹

El conflicto regional llegó a su clímax con la aparición de una Central Campesina Independiente (CCI), misma que aprovechó la agudización de las tensiones para emprender una campaña en contra de la colectivización de los ejidos. Lo anterior, aunado a la constitución de una cooperativa, dio auge y fuerza al movimiento.¹² Ante tal

¹¹ La permanencia de la coacción estriba no sólo en la constante presencia de la fuerza pública, sino en el convencimiento de muchos ejidatarios de que no se puede luchar contra el gobierno porque tiene a su disposición recursos muy superiores a sus fuerzas. El paternalismo refuerza la actitud de pasividad entre la población en tanto que las diversas instituciones son quienes deciden por los ejidatarios socios sobre los aspectos productivos y sociales de las comunidades. Por lo que podemos afirmar que desde un principio el Programa adolecía de una real participación social en la toma de decisiones.

¹² "Esta Central logró afiliarse 500 miembros y contaba con un respaldo bastante amplio que le permitió realizar frecuentes mítines. En 1972, fundó un Comité Regional en Cárdenas. Por iniciativa de la C.C.I. se constituyó una cooperativa de producción con el reconocimiento y aliento de la S.I.C. La Cooperativa fue un importante"

situación, el gobierno tabasqueño promovió la disolución de la cooperativa en mención. Esto no se logró sino hasta pasada la primera fase a la que nos referimos, pasando sus bienes a un fideicomiso denominado "Fideicomiso Plan Chontalpa".¹⁴ La situación de intranquilidad y hostilidad entre los campesinos no era algo aislado de la problemática por la cual estaban pasando también las instituciones directamente ligadas al Programa¹⁵ tanto en el ámbito local como a nivel federal.

d₂) Replanteamiento del Programa. Había dificultad en conseguir suficientes recursos con las instituciones de crédito, asimismo la dirección del Programa en manos de la Comisión, no contaba con el apoyo necesario por parte de las diversas instituciones superiores, lo que obstaculizaba el control y el manejo de la mayoría de los programas. Esto se hizo evidente en 1970 -en vísperas del gobierno del Lic. Luis Echeverría-; lo que sirvió para revelar las presiones ejercidas por parte del gobierno federal, dándose la necesidad de renegociar el contrato con el BID, originó un viraje radical no sólo en el aspecto organizacional -pasando a constituirse una administración federal en los aspectos más substanciales para la región; a través del Fideicomiso ya mencionado-; sino que también la orientación del Programa cambió bruscamente en los as-

punto de la Central." / Bartra, Armando, "Colectivización o Proletarianización: el caso del Plan Chontalpa", en "Cuadernos Agrarios", 1:4 (oct-dic); Ed. F.C.E.; México, 1979, pp. 57.

¹⁴ "A la vez, empezaron a funcionar en la zona delegaciones de la Confederación Nacional Campesina y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (D.A.A.C.) con el objeto de contrarrestar la creciente oposición. Junto con las sanciones a los inconformes, dichas acciones fueron eficaces para vencer la resistencia." / Barkin, David, "Desarrollo Regional y ...", op.cit., p. 58.

¹⁵ En aquel momento existía una gran indecisión política a nivel estatal y federal sobre las medidas que se podían tomar debido a la complejidad en que se iba manifestando el desarrollo del programa y además, por la efervescencia de la política nacional debido a los acontecimientos recientes ocurridos en el país -1968- y al próximo cambio presidencial.

pectos productivos, asignando a la ganadería y al cultivo de caña de azúcar la mayor parte de la superficie cultivable; quedando desplazada la agricultura tradicional o campesina a un segundo término, en tanto que no respondía a los objetivos del Programa -ahora modificado-.

Tales modificaciones respondían a factores tanto regionales, entre los que podemos citar: a) las dificultades para conseguir créditos suficientes, como resultado tanto de las escasas recuperaciones, producto en sí de la falta de apoyo institucional; como de que algunas instituciones locales concebían la zona apta para la ganadería de carne y la caña de azúcar;¹⁵ y b) las presiones para aumentar la producción ganadera. Así como nacionales a) los análisis de la dinámica del sector agropecuario mostraron claramente que la agricultura capitalista había tenido mucho dinamismo en los últimos años; b) el sector azucarero seguía en crisis por sus bajos niveles de productividad en el campo y fábricas, por lo que hacían falta nuevas plantaciones e ingenios para enfrentar la demanda nacional; y c) se preveían problemas para el abastecimiento de carne hacia el centro del país.¹⁶ Factores que expresan la crisis postrera del Desarrollo Estabilizador.

e) El Programa Integral para el Desarrollo Rural.

A partir del año de 1970, se inicia una nueva etapa

¹⁵ Podemos citar que dicha manera de pensar se refleja en algunas obras de la época que destacan por su postura "modernizadora". Vrg.: "Plan de la Chontalpa" (antecedentes, estudio, análisis y conclusiones). Autores Varios, Universidad Autónoma, 1973.

¹⁶ "... los problemas dentro de la Chontalpa no podían explicarse sin considerar el contexto nacional que influyó en la asignación de recursos para el plan y los agricultores ... a nivel nacional se experimentaba un viraje gradual en la estructura productiva de todo el sector agropecuario. La ganadería parecía expandirse gracias al apoyo financiero exterior. Esta "ganaderización" se fortalece con el respaldo financiero de los grandes Bancos Internacionales (el Mundial y el Interamericano de Desarrollo) a través de sus líneas de créditos de financiamiento agropecuario. La banca priva-

pa dentro de la función del ejecutivo, sobre todo en los aspectos relacionados con el desarrollo, en este caso rural. Durante todo el sexenio del Lic. Luis Echeverría, podemos hablar de una mejor organización en la planeación, basando su racionalización en un enfoque de sistemas que comprendía a la nación como un complejo integrado de relaciones; dejando rebasado el concepto de sistemas cerrados, como hasta la fecha se le había considerado a la región de la Chontalpa. Quedó superada su concepción regional localista; ahora su desarrollo estaba integrado al de los mercados nacional e internacionales, que delimitaban la capacidad de respuesta a las demandas agrícolas y las necesidades sociales de algunas zonas en la región. De la misma manera fue concebida la organización administrativa que atendiera su desarrollo agropecuario y los desequilibrios causados por la dinámica económica en su conjunto.

En este periodo -1970 a 1976- podemos destacar específicamente la institucionalización de un sistema de planeación para el desarrollo del sector agropecuario, con base en la utilización de microrregiones;¹⁷ nos referimos al Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), el cual fué concebido en el año de 1971 por la Subcomisión de Inversiones y Financiamiento del Gobierno Federal, ya para el año de 1973, el PIDER operaba siguiendo un modelo de negociación para el desarrollo de la comunidad; la tarea principal de este modelo era suministrar los recursos para ayudar a una

da participa también en este auge, alimentada en parte por las políticas del Banco de México, y por la mayor seguridad que ofrece la ganadería en el contexto institucional." / Barkin, David, op.cit., p.61.

17. "El término 'región' se usa en México en dos sentidos; hasta el establecimiento del PIDER se refería sobre todo a zonas amplias, definidas desde el punto de vista geográfico y socioeconómico y cubriendo varios Estados. Entre seis y nueve de estas regiones son identificadas comúnmente. Las regiones del PIDER son áreas mucho más pequeñas, dentro de los Estados, comprendiendo uno o varios municipios. Las regiones del PIDER han sido llamadas micro-regiones ..." / Miller, Eric J.; "Desarrollo Integral del Medio Rural"; Ed. F.C.E.; 1a. ed. en español, 1983, pp.52-53.

comunidad a formular, negociar e implantar su propio programa de desarrollo, mediante el apoyo externo.

Los elementos con que funcionaba los podemos resumir de la siguiente manera:

- un programa de desarrollo de la comunidad, que requiere tomar en cuenta: primero, los programas de desarrollo de otras comunidades y del municipio en su conjunto, y segundo, las políticas y recursos de las dependencias relevantes del gobierno;

- planeación y programación conjunta; y

- la negociación de una relación contractual entre el PIDER y la comunidad.

e.) El PIDER y la Agricultura de Subsistencia.

Mediante los trabajos del PIDER sobre la Chontalpa se identificó -hasta el año de 1973- que la agricultura de subsistencia era un sector que requería la ejecución de un programa efectivo de inversiones, constituyéndose no sólo un experimento de desarrollo rural, sino también en administración pública -encontrada como una función ejecutiva más racionalizada y también más adecuada a la realidad del sistema agropecuario-. El PIDER obedeció a la necesidad de acudir de inmediato en forma eficiente y dinámica a las poblaciones del medio rural en general, y específicamente a aquellos grupos afectados por el desarrollo agrícola intensivo.

Orientado bajo la concepción del desarrollo integral, el Programa rebasó con creces las metas de un simple desarrollo agrícola; enlazando las acciones de distintas dependencias de la administración pública federal, se constituyó como un mecanismo de coordinación intersecretarial que sportaría planteamientos productivos, de apoyo a la producción y de desarrollo social, cuyos respectivos subprogramas fueron ejecutados a nivel regional.⁴⁰ En suma, podemos afirmar que con la

⁴⁰ "El Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) es un instrumento de Política Económica diseñado por el Gobierno Federal con el propósito de promover el desarrollo de las comunidades rurales atrasadas del país y hacer llegar a sus habitantes los niveles mínimos

aparición del FIDER se inicia un replanteamiento por parte del Estado, que ya no puede negar los efectos negativos causados por el Desarrollo Estabilizador en el campo mexicano, así como por el proceso de desarrollo desigual.¹⁷

ea) El FIDER en la Chontalpa. En términos generales, los trabajos dentro del FIDER sobre el Estado de Tabasco se concentraron en cuatro microrregiones: a) Microrregión 48 -municipios de Jalpa, Tacotalpa y Teapa-; b) Microrregión 81 -municipios de Centro, Centla y Nacajuca-; c) Microrregión 82 -municipio de Tenéique-; y d) Microrregión 107 -municipios de Jonuta y Macuspana-. Por lo que se refirió a la región natural de la Chontalpa, esta quedó atendida mediante la microrregión 81 que contenía al municipio de Nacajuca, la cual comenzó a ser tratada dentro de un enfoque de sistemas, procurando hallar un cierto grado de uniformidad ecológica, trazando fronteras de tal modo que no contaran ningún sistema de producción o mercado y tampoco afectarían a otros sistemas potenciales, pese que a nivel local, el gobierno tabasqueño ya tenía un programa específico que atendía a tal municipio integrado a la región de la Chontalpa con similar criterio ecológico.

La Microrregión 81 tenía como fin promover el agrupamiento de sistemas socioeconómicos tanto existentes como nuevos, siendo una condición sustancial que la gente de cada comunidad se comprometiera con el

de bienestar a los que tienen derecho." COPLADET, "Programa Integral para el Desarrollo Rural"; 1981; p.3.

* "El FIDER surgió como un programa tendiente a contrarrestar las consecuencias de un modelo económico que impulsó la industrialización, a través de diferentes medidas de política financiera y fiscal, así como la agricultura comercial apoyada en grandes obras hidráulicas, investigación, créditos y abastecimientos de insumos, lo que les permitió alcanzar altas tasas de productividad y crecimiento.

Por el contrario, los productores denominados de economía campesina o de subsistencia, enfrentaban problemas de desempleo, subempleo, bajos índices de productividad e ingreso y déficit en los mínimos de bienestar en materia de alimentación, salud, educación y vivienda." COPLADET, "Programa Integral para ...", op.cit., p.4.

programa de cambio y desarrollo,²⁰ participación ineludible ya para el funcionamiento de los instrumentos de planeación sobre la Chontalpa, y específicamente en Nacajuca, municipio representativo de la crisis generada por el desarrollo capitalista y la hasta ahora errónea política manejada dentro de un modelo relativo a éste.²¹

Para el año de 1975 se integró a nivel del gobierno local una unidad básica de programación regional para el desarrollo integral, con la función de preparar programas anuales de inversión pública, de desarrollo estatal, sectorial y regional, así como de evaluar las acciones del Sector Público tabasqueño, nos referimos al Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico (COPRODE). Sin embargo, la centralización de la toma de decisiones se hizo notable: el control del presupuesto del PIDER, si bien se delegaba cada vez más en dicho Comité local, éste en la práctica representaba los intereses de organismos Federales o Centrales;²² los que iban inter-

²⁰ "Cada comunidad debe convertirse en un sistema elástico capaz de administrar su propio desarrollo tanto interno como en relación con su interacción con otros sistemas." Miller, Eric J., op.cit., p.38.

²¹ "Los principales problemas son:

1) Falta de ejecución de resoluciones presidenciales.

2) Aprovechamiento deficiente de parcelas ejidales por falta de recursos económicos o por dotación de terrenos no aptos para actividades agropecuarias.

3) Desarrollo desigual de las agriculturas, mismo que ha beneficiado fundamentalmente a un número muy reducido de propietarios localizados en grandes áreas de riego y ha dejado grandes sectores de campesinos marginados, cuya producción apenas satisface sus necesidades.

4) Pulverización de la tierra, que dificulta la adopción de tecnologías para aprovecharla en volúmenes de producción rentables.

5) Exceso burocrático en el trámite y expedición de certificados de inafectabilidad para auténticas pequeñas propiedades.

6) Los latifundios simulados, neolatifundios y residuos semirreales de naturaleza política y económica." COPLADET. "P.I.D.E.R. - Microregión 81", 1981; pp.43-44.

²² El COPRODE se integró con el gobernador del Estado y representantes de la Secretaría de la Presidencia, las Secretarías de Estado y organismos descentralizados del Gobierno Federal con ingerencia en el Estado, Agencias de Desarrollo Estatal y representantes de los Sectores Privado, Universitario y Popular del Estado. Pese a lo anterior, se creó una situación en la que el Gobierno de Tabasco, carente de recursos financieros importantes, tenía sus intereses representados a nivel central por un organismo sin poder real. Tal problema radicaba en as-

grando paulatina y sistemáticamente sus acciones, orientándoles hacia las zonas rurales en función de la extensión y fortalecimiento del sistema económico dominante o capitalista sobre puntos de interés como la Chontalpa, y por otra parte, minimizando los conflictos sociales que se manifestaban en la misma por la intensidad de las afectaciones petroleras en los municipios de Comalcalco, Cárdenas y Huimanguillo; cuyos campesinos habían presentado su defensa utilizando los mismos mecanismos creados por el sistema político para controlar sus demandas.

2a) El Movimiento del 'Pacto Ribereño'. En 1975 la contaminación causada por las actividades petroleras aumentó la inconformidad de los campesinos afectados; por lo que las demandas se multiplicaron y el cuerpo institucional de la administración pública tabasqueña resultó inoperante, haciendo que el conflicto latente brotara dando lugar a un movimiento campesino en la zona occidental de Tabasco. Miles de campesinos perjudicados bloquearon la principal central de distribución nacional de petróleo y gas en el Distrito de Comalcalco.^{2a} Lo anterior fue producto de la política para el control de las demandas utilizada por Petróleos

pectos como a) la Coordinación General del COPRODE estaba a cargo del Delegado Regional de la Secretaría de la Presidencia, quien fungía además como Secretario Técnico del Comité, en su calidad de miembro de la Administración Pública Federal; y b) los subcomités sectoriales habían trabajado también bajo la coordinación federal, mientras que los subcomités municipales y financieros correspondían propiamente al Estado. Lo anterior no pudo corregirse sino hasta 1982.

2a "El Pacto Ribereño surgió en 1975 al reunirse en asamblea general los ejidatarios y pequeños propietarios de Patzamal (ranchería), El Guayo (ranchería), de los municipios de Comalcalco, Cárdenas y Huimanguillo. Todos ellos habían sido afectados por el dren construido por Petróleos Mexicanos en la Barra de Tupilco, en las riberas del Golfo de México, que provocó la salinización de la Barra y la que ven entre otros los ríos Guayo, Tulán, Cocchital y contaminó las tierras y los pozos de agua dulce construidos por los campesinos para su uso, además de que fueron afectados por la localización de múltiples pozos en la zona." Velázquez Guzmán, M., Guadalupe: Afectaciones Petroleras en Tabasco: el Movimiento del Pacto Ribereño en "Revista Mexicana de Sociología"; No. 1/82, enero-marzo de 1982; U.N.A.M., p. 179.

Mexicanos (PEMEX); misma que revistió dos aspectos:

- primero, con los grandes empresarios agrícolas; directores algunos de las Uniones de Productores, que demandaban indemnizaciones para compensar las pérdidas sufridas en sus propiedades, las que eran evaluadas y pagadas a satisfacción; en estos casos PEMEX siguió una estrategia realista, reconociendo no solo la expropiación de la tierra, sino también la contaminación ocasionada. La vinculación de estos grupos de empresarios con otros de dirigentes estatales o federales, les confirió mayor poder de negociación con la empresa federal;

- segundo, en cambio la política seguida por PEMEX con los ejidatarios y pequeños propietarios, fue de tipo autoritario y expresó una relación conflictiva de evasión de demandas que condujo a la movilización campesina mediante su organización en el llamado Pacto Ribereño.

Por tanto, afirmamos que durante el periodo que va de 1970 a 1975, el uso del concepto "Desarrollo Regional" tuvo una función esencialmente ideológica; ya que las necesidades de acumulación de capital y de la estabilidad política requirieron de una acción estatal orientada regionalmente; dadas las condiciones de desequilibrio que comenzó a presentar el desarrollo de la Región, tal y como se reflejó en el municipio de Nacajuca.* Para el caso de la Chontalpa, la naturaleza de las acciones cambió cuantitativamente, reformándose en el interior de un sistema centralista de planeación -PIDER-, que demostró la necesidad del Estado de rege-

* En un primer nivel, postulamos que la "cuestión regional" en su vertiente rural sigue un aspecto político sectorial (legitimidad/crecimiento/acumulación). El concepto de equidad o "justicia social" es relegado a un nivel ideológico, el "beneficio" que recibe el campesino depende de su importancia como agente necesario para fomentar el crecimiento de la acumulación nacional, o bien como agente en la protesta política." (Llavell, Pérez y Uribe, Luis; "El Estado y la Cuestión Regional en...", op.cit., p.67)

nerar el sector campesino -economía tradicional- ante la incapacidad del sistema de producción dominante, de incluirlo en su dinámica económica. Por lo que, el cambio no fue cualitativo; ya que en materia económica siguió predominando la ganadería extensiva y los cultivos de caña de azúcar, actividades propias de la economía comercial alentadas por el mercado nacional e internacional -'Plan Chontalpa'-; a lo que se agregó la creciente actividad petrolera.

f) La Planeación en la Chontalpa bajo el Enfoque de la Reforma Administrativa.

A partir del año de 1976, la planeación en la región de la Chontalpa fue adquiriendo un carácter más complejo; producto de la reforma administrativa emprendida por el gobierno del Lic. José López Portillo; mediante la que se adoptó definitiva y formalmente el enfoque de sistemas para la actividad del Estado sobre la Sociedad Civil. Lo que hasta antes de este año ocasionaba diversas complicaciones entre las que podemos citar: a) la falta de coordinación entre los distintos organismos públicos; y b) el control casi absoluto sobre las decisiones productivas por parte del Fideicomiso Plan Chontalpa -de índole federal-, fue un punto a superar mediante la elaboración de los Convenios Unicos de Coordinación (CUC); documentos de derecho público encargados de la política macrorregional, cuya naturaleza los colocaba como medios de enlace entre las decisiones federales-estatales.

f.1) Reorganización Administrativa. El CUC contenía una serie de lineamientos a los que debía sujetarse tanto el Gobierno Federal como el Gobierno tabasqueño; su instrumentación descansaba en cinco programas básicos como vehículos de política regional: a) PIDER, cuyas funciones se extendieron durante todo el sexenio, b) Programa Estatal de Inversiones (PEI); c) Programa de Desarrollo Estatal (PRODES); d) Programas Sectoriales

Concertados (PROSEC); así como el Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM 20 - Zona Chontal de Tabasco).

Para el año de 1991 el COPRODE modificó sus estructuras, replanteó sus objetivos, funciones y fundamentos jurídicos con el propósito de constituirse en Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco (COPLADET), cuya responsabilidad primordial era planear de manera integral el desarrollo en dicha entidad federativa y constituirse en ejecutor regional de los instrumentos del entonces Sistema Nacional de Planeación. El COPLADET fue considerado a partir de entonces, como la forma en que un Estado Federado podía llevar a cabo el proceso de planeación-programación-presupuestación de manera práctica y realista, atendiendo a dos premisas fundamentales:

- que el desarrollo debía darse en una secuencia lógica de las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación; y

- que el proceso real de desarrollo²² en Tabasco se venía dando principalmente en base a las acciones de presupuestación y ejecución y que las demás etapas, si bien se daban, no se realizaban en forma coordinada, ni tomadas como base para ejecutar lo presupuestado.

Lo anterior sirvió de fundamento para la creación de un Sistema Estatal de Planeación, el cual descansó en dos subsistemas básicos: a) el Sistema de Información; y b) el Sistema de Coordinación.

Así pues, en el marco del CUC como instrumento de Planeación Federal Macrorregional y del Sistema Estatal de Planeación -cuyo órgano administrativo era ya el COPLADET-, se desarrolló una estrategia que atendía a la región de la Chontalpa no sólo en términos económicos, sino integrales; esto a partir de una serie de programas

²² "Se entiende por proceso real de desarrollo a la secuencia de realizar diversas acciones en forma coherente en función del bienestar social y económico de la población."// "Monografía General ...", op.cit., p.14.

regionales, sectoriales e institucionales que concierne a los tres niveles de gobierno.

f) Agudización de la Problemática en la Región. Paralelamente a lo anterior, la transformación acelerada del ecosistema natural de la Chontalpa, catalizada considerablemente por los efectos contaminantes de PEMEXSA que incremento sus actividades, así como el desarrollo de la agricultura comercial y ganadería extensiva, demostraron una realidad evidente: el sistema económico dominante, avanzaba incorporando aquellos recursos -naturales y humanos- sólo lo suficientemente valiosos como para merecer una inversión, quedando los más desfavorecidos aquellos que se distinguieron por sus manifestaciones culturales distintas a las de la sociedad industrial, que no presentaron las actitudes ni las aptitudes necesarias para integrarse a dicho sistema; los campesinos -especialmente el indígena-, en las zonas más rezagadas, con los pocos recursos, y sin otra oportunidad alentadora a sus vidas de subsistencia que la proporcionada por el Estado a través de sus Programas Especiales de Desarrollo Integral. Es decir, atendidos asistencialmente por medio de una óptica centralista que les privaba -vía "representación"- del derecho a decidir su propia calidad de vida.

g) El PAZM 20 - Zona Chontal de Tabasco. Dentro de los instrumentos que destacaron por su naturaleza sui generis e la exposición que nos ocupa, fué el PAZM 20 - Zona Chontal de Tabasco; programa integrado, encaminado específicamente hacia la atención de la marginalidad de

26 "El gas que diseminan los mecheros destruye, seca y debilita los cultivos de cacao, plátano, maíz y caña. La contaminación más grave es la que causan las presas de derribo que se construyen alrededor de las perforaciones con el propósito de almacenar -todo- diesel, soya, acetona, agua y otras sustancias, pues cuando están mal hechas y llueve, lo que es frecuente en Tabasco, se rompen y los desperdicios se dispersan a través de aguas y tierras. Los desperdicios forman una película impermeable en el suelo y en las raíces de las plantas, lo que impide la difusión del oxígeno y la absorción de los nutrientes y esto trae como consecuencia la muerte de los cultivos." Velázquez Guzmán, Ma. Guadalupe, op.cit., p.170.

una zona ubicada en Tabasco²⁷, la cual no solo se extendía a la Chontalpa, sino que también a las tres Regiones Naturales restantes en el Estado: la Zona Chontal de Tabasco.²⁸ Nuevamente se reconocían los efectos del desarrollo capitalista sobre el campo y agricultura campesina.²⁹ Tal zona se caracteriza por constituir un sistema de pauperización con una fuerte corriente migratoria hacia el municipio del Centro; asimismo, la distribución del ingreso es uno de los indicadores que demostraron la polarización entre riqueza y pobreza, situación que se hizo por demás representativa en el caso de los trabajadores del campo; la dispersión de la población, y además, la existencia de una economía de autoconsumo. Estas fueron las razones primordiales por las que quedó incluido el municipio de

27 "... el concepto de marginalidad o marginación se utilizaría para caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible." COPLAMAR, "Programa Integrado 20 - Zona Chontal de Tabasco", Presidencia de la República, México, 1978, p.vii.

28 La Zona Chontal de Tabasco se encuentra ubicada en la parte sureste de la República Mexicana, entre los paralelos 17°33' y 18°34' de latitud norte y entre los meridianos 92°05' de longitud oeste. Limita al norte con el litoral sur del Golfo de México, a lo largo de aproximadamente 60 km. al sur del Estado de Chiapas y con los municipios de Teapa, Jalapa y Tacotalpa; al oeste con los de Panajol, Jalpa de Méndez y Cunduacán; al este con el Estado de Campeche y el municipio de Emiliano Zapata. La Zona se compone de cinco de los diecisiete municipios que integran al Estado: a) Centla y Jonuta, que pertenecen a la Región de los Ríos; b) Centro, que constituye la Región del Centro; c) Macuspana, que pertenece a la Región de la Sierra; y d) Nacajuca, que pertenece a la Región de la Chontalpa. Fuente: COPLAMAR, "Programa Integrado...", op. cit.

29 "... si la marginalidad es resultado de un crecimiento global de varias décadas cuyas distorsiones sociales, contradicciones y obstrucciones son indiscutibles, parece evidente que ha faltado capacidad y se han registrado errores y desviaciones en la utilización de los instrumentos de política con que cuenta el Estado para promover, fomentar e inducir los cambios de carácter general que se deben operar en la estructura y funcionamiento del orden social, para lograr que los marginados alcancen la igualdad de oportunidades a que tienen derecho: la ocupación productiva, el acceso al consumo de bienes necesarios, la educación, la valorización y el respeto a su legado cultural, la comunicación activa con el resto de la sociedad y la participación en las decisiones públicas..." COPLAMAR, "Programa Integrado...", op. cit., p.v.

Nacidos en un Programa Especial para la marginación en Tabasco, sin contar los demás instrumentos federales y locales.

El mecanismo jurídico-administrativo encargado de analizar los problemas derivados del desarrollo capitalista en Tabasco, estuvo representado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), dependiente del Gobierno Federal; y que para lograrlo operaba a través de un Sistema de Colaboración Programática, que comprendía tres elementos básicos:

- la celebración de Convenios Generales de Colaboración Programática para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados;

- la elaboración de Programas Integrados de Desarrollo e Interinstitucionales; y

- el señalamiento de una asignación presupuestal específica de carácter intransferible, para realizar los Programas Interinstitucionales que se elaboraron para las zonas marginadas.

La vigencia cubrió todo el periodo sexenal (de 1977 a 1982) procurando dar una respuesta integral a las demandas, en este caso de la Zona 20 de COPLAMAR.

Dicha Coordinación General sometió los proyectos del Programa integrado al COPLADET: esto fue el objeto de que en el seno de dicho Comité -con influencia centralista- se analizara la calidad de los mismos. El fin que se perseguía a través de esto era revelar y desarrollar las formas tradicionales de la economía agropecuaria -regeneración del sector campesino-, así como de explorar todas las posibilidades innovadoras de organización social que tienden a la autosuficiencia regional, esto -por supuesto sin perjuicio de que, en aquellas regiones en que fuera viable se desarrollaran formas de industrialización, como acontecía con la actividad petrolera, en un caso extremo, o en el caso de agroindustrias, en el mejor de los casos. Lo que hace suponer que se trató de una estrategia cuyo objetivo fue

reducir las incompatibilidades entre la economía campesina y la comercial o capitalista.

Por tanto, la estrategia fundamental de COPLAMAR consistió en la capacitación de los grupos marginados a fin de que pudieran integrarse gradualmente al sistema dominante. Pero sin embargo, una era la racionalidad del Estado aplicada en su actividad ejecutiva y otra la racionalidad con que opera el capitalismo, en este caso periférico, sobre el campo mexicano en general y la Chontalpa en particular. Cuestión por demás representativa de la división del Estado y la Sociedad Civil, cuyo efecto directo es el dominio político ante su incapacidad por resolver o atenuar las contradicciones del desarrollo generadas en ésta, como lo demostraron la represión e intentos de división del movimiento del Pacto Ribereño.²⁰

Afirmamos por tanto, que la planeación en la región natural de la Chontalpa, ha demostrado una tendencia histórica hacia la eficiencia, esto mediante su progresiva complejidad cuya orientación se encuadra cada vez más en el enfoque de sistemas, respondiendo a las necesidades de acumulación y reproducción del capitalismo; pero su equidad se ha visto reducida en aras de una modernización que no es producto casual de fuerzas aleatorias. Su evolución estuvo marcada por una

²⁰ Ante el hecho consumado, el Estado decidió emplear una estrategia combinada por un lado, una estrategia de "represión intimidadora" en contra del Pacto y por el otro, una estrategia de subversión, con el objeto de desprescindir al movimiento ante la opinión pública y dividirlo.

Para ello intervinieron Pemex, en el papel de "agraviado", la Jefatura de la 30a. Zona Militar, en el papel de fuerza pública defensora de la legalidad, la Procuraduría General de la República, en el papel de "fiscal representante de la sociedad", a través del Ministerio público federal, la Liga de Comunidades Agrarias, en el doble papel de "defensora de los campesinos desorientados y engañados" y "representante de los auténticos intereses campesinos" y el gobierno de Tabasco, en el papel de "mediador" y "consejero" a través de la Comisión Revisora de Reclamaciones de Tabasco y la Procuraduría de Justicia de Tabasco. Así Petróleos Mexicanos señaló que se había afectado de manera importante la producción nacional de crudo y gas con graves daños para la nación cuya economía depende en gran parte del Petróleo. Velázquez Guzmán, Ma. Guadalupe, op.cit., p. 178.

insuficiente participación real y activa de la población en la toma de decisiones -fruto del esquema centralista del Sistema Político-; lo que preparó el terreno propicio para el surgimiento de un movimiento autónomo que contenía los principios sociales en los que se fundamentó una lucha campesina por la participación en las decisiones políticas que afectan su vida, en el desarrollo económico, en su cultura, así como por la reivindicación de la libertad de decidir cual es el camino que quieren para sí los campesinos.

Razones más que suficientes para que se dé una apertura cada vez más democrática, como lo pudo haber demostrado el esquema bajo el que se formuló el PIDER; pero la inconveniencia de este u otros modelos de planeación ha radicado en la mayor o menor organización social de los diversos grupos que participan en la toma de decisiones, de los cuales, los más desfavorecidos han sido aquellos que no corresponden en cuanto a su organización, al sistema dominante: los campesinos y ejidatarios minifundistas; es decir, su marginación ha sido consecuencia de un proceso estructural en el que aquéllos siempre han tenido la peor parte, constituyendo un condicionamiento a la planeación sistemática sobre la región de la Chontalpa. Problema cuya solución nosotrosmos no podrá estar fuera del contexto político, fundamento de una planeación basada en la participación democrática.

III. Experiencias Actuales. La formulación de un Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y sus Productos Agropecuarios.

El desarrollo gradual de la crisis en el campo mexicano es producto de la dinámica estructural y sistémica Centro-Periferia; su expresión intranacional la hemos denominado Dualismo Interno, causa y efecto recíproco de nuestra heterogénea realidad manifestada primordialmente en dos sistemas integrados: a) ciudad-industria-riqueza; y b) campo-agricultura-pobreza. Pero simultáneamente diferenciados, configurando una dialéctica de la dependencia, donde las actividades urbanas están por encima de las rurales.

El punto de análisis del cual decidimos iniciar la materia de nuestra disertación radica en la marginación rural: fenómeno caracterizado por la precaria participación real, activa y democrática en la toma de decisiones que afecta la vida regional, local y hasta nacional -illegando a extremos intolerables como el Colonialismo Interno-. No obstante, también es innegable que a raíz de la dinámica de desarrollo desigual, algunos sectores de la sociedad civil han ido elevando progresivamente su grado de concientización respecto a sus problemas más elementales; conflictiva que en las zonas rurales tiende hacia matices violentos como última instancia en su protesta política.*

En términos generales, la falta de participación en la toma de decisiones por: a) política; b) manipula--

* "El capitalismo mexicano encara una contradicción paradójica que amenaza la existencia de la principal fuente de acumulación y reproducción de capital: el trabajo campesino.

El desarrollo de esta contradicción no puede dedicarse de un sistema de control político capaz de absorber o de eliminar los múltiples enfrentamientos que amenazan la estabilidad. Este sistema contiene, en su práctica concreta, muchas modalidades y variantes que manejan lo mismo la esperanza que la represión, la cooptación que la exclusión, la movilización o el silencio." / Warman, Arturo: "El Problema del Campo" en "México Hoy". Ed. Siglo XXI, 1980; p.115.

ción* e incluso el "represión directa," es un indicador de marginación que muestra el carácter selectivo del capitalismo como sistema dominante en México, pero bajo sus características periféricas, a través del centralismo político, ocasionando incapacidad para incorporar a los sectores marginados de la población rural en un proceso igualitario en los aspectos más elementales, así como la proletarianización de numerosos grupos, que intentaron organizarse bajo sus estructuras e instituciones políticas. De ahí las dos expresiones de marginalidad en sus aspectos parciales o hasta integrales: a) marginación rural; y b) marginación urbana, cuya fuente es la primera.

El Estado mexicano ya no puede descuidar tal cuestión enmarcada bajo la crisis económica -sustancialmente- a la que pretende enfrentar mediante su administración pública, por lo que la elección de la planeación como recurso de gobierno -en tal sentido-, obedece cada vez más a los esfuerzos por racionalizar, dentro de las capacidades de respuesta del mismo, el desarrollo del sistema periférico; pero a la vez, atenuar las desigualdades que ha generado, en el campo.

* "La negociación agraria se canaliza a través de las centrales campesinas 'oficiales' y 'oficializadas' por el reconocimiento estatal, a las que se las ha dotado de un doble carácter: por un lado son extensiones administrativas del estado y por otro son las únicas representantes que el gobierno reconoce. Es muy difícil y muy riesgoso negociar al margen de estas organizaciones sin ser ignorado o reprimido. El doble papel les otorga a las centrales oficiales un poder real y les garantiza una participación masiva, pero no les da representatividad, sino que sólo la finge, la pretende. Las centrales oficiales tienen un poder designado desde arriba y lo ejercen, pero carecen de una verdadera base." Wannen, Arturo; op.cit.; p.117.

* "La represión siempre ha sido un factor activo en el campo mexicano. Su magnitud, grado de violencia y de ilegalidad varía en extremo, desde la simple amenaza a la persecución individual y la cárcel, hasta la matanza y la destrucción de asentamientos. También varían los agentes de su ejercicio: pistoleros e castaños, guardias blancos, policías locales o especiales o instituciones recreales. A través de ella se trata de suprimir lo que el sistema no puede absorber o la gente que no puede cooptar." Wannen, Arturo; op.cit.; p.117.

3.1. El Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y sus paralelismos con los Sistemas Nacional y Estatales de Planeación Democrática; ¿integración o duplicidad de funciones?

Es a partir del régimen del Lic. Miguel de la Madrid H., cuando se hace evidente una reforma más, pero ahora en cuanto al concepto de la función interventora del Estado sobre la Sociedad Civil. La planeación, ahora ya no es entendida como un mero tecnicismo (a) toma de decisiones; b) elección de alternativas; y c) asignación de recursos-, sino además, como un proceso de participación social, en el marco de la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos, cuyo objetivo primordial es la consolidación reafirmada de un determinado proyecto político,* identificable con los denominados "principios de la Revolución Mexicana".

Significa, la adecuación del Sistema Político en sus componentes jurídico y administrativo, a las condiciones de nuestro tiempo; implica ajustarse simbióticamente -vía reforma jurídico-administrativa- a la realidad contingente de la Sociedad Civil, cuyas demandas han sido determinadas y recogidas políticamente -vía administración pública-, tratando así de reducir, en lo posible, la crisis de hegemonía, elemento con el que se

* El proyecto político radica básicamente en: a) el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; b) la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece, y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; c) la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mayoría, en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria; d) el respeto irrestricto de los derechos individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos; e) el fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país; y f) el equilibrio de los factores de la producción que protejan y promuevan el empleo, en un marco de estabilidad económica y social. Fuente: "Sistema Nacional de Planeación Democrática" (Principios y Organización); S.P.F., 1993; p.9

nutre dicho sistema. Postulamos, ante tal expectativa, que la Planeación Democrática⁵ es la Única alternativa viable para el Estado, antes de caer en el autoritarismo: el dominio político en pleno.⁶

a) Sistema Nacional de Planeación Democrática y Descentralización de la Toma de Decisiones.

Dentro de la óptica de la participación social, la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.)⁷ no es exclusivamente la extensión de una compleja burocracia heredada del sexenio anterior, sino elementalmente: primero, el aprovechamiento renovado de la infraestructura existente mediante la cual, la Sociedad Política ha quedado obligada a actuar de determinado modo -superar el "sist-

⁵ "La planeación democrática es el instrumento que nos está permitiendo, en la fase política de la campaña, captar las necesidades populares, sus demandas y sus sugerencias. La planeación es un vehículo para captar los sentimientos de la nación y transformarlos en programas de gobierno. Nos permite articular las demandas sociales, a fin de que el sistema político y, en su oportunidad, la administración pública, puedan reconocer esas demandas, captarlas sistemáticamente, regularlas y también construir programas e instrumentos de trabajo para satisfacerlas ordenada y eficazmente." De la Madrid Hurtado, Miguel. "Planeación Democrática"; I.N.A.P.; 1983; p.21.

⁶ "La planeación democrática supone una idea de desarrollo que nos hace responsables a todos: desarrollo ya no es solo asunto del gobierno sino el producto del esfuerzo organizado de la sociedad en su conjunto. El pueblo sabe de antemano lo que hará porque participa de la decisión y, porque lo sabe, vigila y controla; manda. La planeación que toma en cuenta al pueblo es la antítesis de un gobierno autoritario, a la vez que propicia un gobierno fuerte, sustentado en una sociedad fuerte; la fortaleza no reside aquí en la coacción, sino en la decisión libre del ciudadano." González Pedrero, Enrique (cita). Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: "La Planeación Democrática y el Fortalecimiento Municipal"; Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco; 1985; p.20.

⁷ "El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos, y toman parte activa en el proceso de planeación." "Sistema Nacional de ...", op.cit.; p.15.

tema de la papa caliente, en lo posible; y segundo, la institucionalización de la participación social -incluso lucha de clases- en la Planeación para el desarrollo integral, procurando así ampliar la relativa capacidad de respuesta del sector público mexicano. Por lo que dentro de la finalidad del Sistema Político -racionalizar-, se pretende alcanzar el objetivo de hacer consciente y organizada dicha actuación mediante las denominadas Vertientes de Participación.

a1) La descentralización. La formulación del SNPD, implica básicamente un proceso de descentralización que no puede concebirse únicamente como un reacomodo en el espacio; razón por la que, la descentralización del aparato gubernamental es un problema político que implica la redistribución del poder de decisión para ponerlo más cerca de la participación de las personas y grupos implicados. El centralismo, es un vicio de nuestra forma de organización política federal, que se traduce en la concentración de la vida económica, social, política y (hasta cultural); es decir, constituye la expresión de una estructura integral e integradora de relaciones de dependencia, destacando aquellas cuya influencia determina -como punto de comparación-, la vida y desarrollo de una periferia en multiplicidad de ámbitos y niveles. Dialectica de la Dependencia que tiende a reproducirse en el tiempo y el espacio, vgr.: los planes de desarrollo centralistas.⁸ Por lo que, la descentralización no es una cuestión que se alcance mediante un

⁸ "...Aun el proyecto mejor concebido, elaborado y realizado, continuará produciendo los mismos o parecidos resultados, si es que no se atiende y modifica la relación estructural entre la región periférica y el centro dominante. Dicho de otra manera, la verdadera y principal motivación del centro no es la de desarrollar la región, excepto en cuanto al desarrollo de aquella va a significar mejores posibilidades de explotación por parte del centro. Y esto implica, desde muchos puntos de vista, no sólo negar a la región sus posibilidades, sino también distorsionar su propio proceso de crecimiento." Palermo, Angel: "Ensayo de Crítica al Desarrollo Regional en México" en "Los Beneficiarios del Desarrollo Regional", Ed. Sep 70 s, 1972, pp.18-19.

decreto y reforma administrativa, implica una reestructuración de fondo que no excluye al capitalismo como modo de producción dominante y su sistema político. No obstante lo anterior, el SNPD significa el espacio para una reorganización administrativa más democrática, en base a una mayor especialización y complejidad que contrarreste al gobierno del centro,* asimismo, la descentralización puede también llamarse desarrollo rural y dentro de esta perspectiva, crecimiento desde abajo y con participación democrática.

a.2. Descentralización en la Toma de Decisiones. La descentralización en la toma de decisiones dentro del SNPD, se pretende, sea realizada a partir de las vertientes de participación; cuyo objetivo es encaminar un proceso de ampliación de las bases políticas y sociales a los distintos niveles de gobierno¹⁹ en cuanto a dos direcciones fundamentales: a) en lo que se refiere a la actividad de los partidos y organizaciones políticas; b) respecto al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en ámbitos productivos, profesionales, juntas cívicas, consejos ver-

* "... la supervivencia regional frente a las tendencias expansionistas del estado depende de la capacidad regional para desarrollar estructuras que se articulen al mismo nivel con las estructuras estatales. Esto implica estructuras especializadas con alta división social del trabajo; operando en varios niveles de integración. Por tanto, si una de las tendencias regionales es la permanencia generalizada de estructuras indiferenciadas, una estrategia adaptativa será la creación de estructuras complejas formalmente diferenciadas." Del Castillo U., Gustavo, "El Estado y la Política Regional-Local" en "El Estado Mexicano", Autores Varios; Ed. Nueva Imagen; 1a. ed. 1982, pp.368-369.

¹⁹ "Dentro del SNPD la participación se refiere y se ordena por niveles de gobierno; con ello se reconoce las diferencias en la expresión de los grupos sociales a nivel federal, estatal o municipal. Por eso las actividades para fortalecer la participación deben identificarse con las características y necesidades de los estados de la República y de sus municipios. En la medida en que cada entidad puede legislar sobre la planeación, es posible definir diferentes instancias de participación. La federación asesora y apoya a los gobiernos estatales y estos a los municipales, tanto para definir la legislación necesaria como para llevarla a la práctica." "La Planeación Democrática y el Fortalecimiento...", op.cit. p.22.

civiles, padres de familia, y otros. Es por ello que el desarrollo de un sistema de planeación con carácter democrático, implica no sólo el derecho de los diversos grupos sociales para participar en la vida política a través de sus decisiones, sino además la posibilidad de comprometerse en ser participes y responsables, junto con el gobierno, en la estrategia de desarrollo dentro de la crisis.¹⁴

No obstante lo anterior, la descentralización constituye una contradicción en tanto se maneje al interior del esquema centralista del Sistema Político en el que se circunscribe el de la Administración Pública Federal.

La participación real en la toma de decisiones, significa un acto político cuya eficacia radica en la mayor o menor organización de los sujetos implicados y su capacidad de influencia en la orientación del desarrollo nacional. Por lo que las Vertientes de Participación en el SNPD podrían caer en un mero paliativo del estado ante las demandas de la sociedad civil en tanto que no se atiende la dinámica de un proceso estructural, que históricamente ha demostrado su naturaleza concentracionista del poder de decisión en una minoría incorporada, respecto a una mayoría excluida, sobre todo en el ámbito rural.

¹⁴ "Las circunstancias de la crisis presente obligan a intensificar los esfuerzos de todos los grupos sociales y del gobierno, para superar los problemas e ir estableciendo las bases materiales y sociales capaces de afrontar el futuro con mayor capacidad de adaptación a los cambios.

Los problemas del desarrollo actual no pueden ser enfrentados sólo con la acción gubernamental. Aspectos tan importantes como la protección y preservación del medio ambiente, la generación de empleos, la revolución educativa, la renovación moral de la sociedad y la descentralización de la vida nacional, requieren de la voluntad de colaboración y solidaridad por parte de todos los grupos sociales.

"Vencer la crisis y realizar los cambios cualitativos que requiere el país precisa integrar los esfuerzos de todos los sectores sociales, a través de la planeación democrática." "Sistema Nacional de Planeación..." op.cit., p.74.

b) El Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral (SNDRI).

En términos de Planeación Democrática, la participación social abarca diversas formas y tipos de actividad, vinculadas con áreas prioritarias del desarrollo, mismas que sirven de base para la formulación de los instrumentos de mediano plazo que contemplan al Plan Nacional de Desarrollo (PND) en sus diversos aspectos.¹² y que para los fines de esta exposición resalta por su importancia la política de desarrollo rural integral, considerada como una respuesta a las demandas de justicia social de los hombres del campo,¹³ la que, para su instrumentación, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) en estrecha colaboración con las de la Reforma Agraria (ERA), de Programación y Presupuesto (SPF) y las dependencias y entidades que operan en el medio rural formularon un programa especial, el cual, por su naturaleza intersectorial, es auxiliado por un mecanismo jurídico-administrativo de coordinación, en el que tanto la participación de la Sociedad Civil como de la Sociedad Política son fundamentales. De aquí que la --

¹² Las áreas de participación dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática son: a) financiamiento del desarrollo; b) educación, deporte y recreación; c) salud; d) desarrollo urbano y vivienda; e) ecología; f) productividad y capacitación; g) desarrollo urbano integral; h) reforma agraria integral; i) agua; j) pesca y recursos del mar; k) bosques y selvas; l) desarrollo industrial y comercio exterior; m) energéticos; n) minería; o) sistema integral de transporte y comunicaciones; p) modernización comercial y abasto popular; q) turismo; y r) desarrollo tecnológico. Para más información consultar Revista: "Planeación Democrática"; S.P.P.; año 2, No. 21, diciembre de 1984.

¹³ "... en las ediciones al artículo 27 Constitucional en sus fracciones XIX y XX, se expresa la responsabilidad del Estado en materia de justicia agraria y de desarrollo rural integral, concibiendo estos compromisos políticos como parte de un mismo proceso, cuyos componentes básicos, la distribución de la riqueza social y el crecimiento económico en el medio rural, conducen conjunta e integradamente al bienestar social de la población campesina y a su mayor participación e incorporación al desarrollo nacional." Revista: "Planeación Democrática"; S.P.P.; año 3, No. 28, julio de 1985, pp. 4-5.

creación del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral,¹⁴ obedece a la participación de la SARH, como coordinadora de las relaciones intersectoriales derivadas del Programa instrumento de política para el desarrollo rural integral. Dicho Sistema tiene por objeto conducir, de manera articulada y congruente, las actividades dirigidas a la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del programa.

b.) Integración del SNDRI. El Sistema en mención, está integrado a partir de tres niveles operacionales:

- a nivel Central, institucionalmente se compone por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que intervienen en el desarrollo rural, así como por los organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios, por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación del desarrollo rural y por el sector agropecuario y forestal coordinado por la SARH,¹⁵

- a nivel Estatal y Regional, los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), serán el vínculo de coordinación y participación de los sectores público, social y privado para la instrumentación y ejecución del Programa. En es-

¹⁴ "El Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral estará constituido por una estructura institucional que en distintos niveles de operación defina responsabilidades para todos los participantes, la infraestructura de apoyo para su funcionamiento; una estrategia de coordinación intersectorial que permita a los diversos sectores de la administración pública federal confluir coordinadamente hacia el logro del desarrollo integral; y un proceso de planeación, en el enfoque que distinguen las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación." Revista "Planeación ...", año 9, No. 26, op.cit., p. 24.

¹⁵ Entre las dependencias del Ejecutivo Federal, destaca la participación de SPP, SHCP, SECF, SARH, SPA, S. de Pesca, SECOFI, SCOT, SEP, S. de Salud, SEDUE, SEMIP. Este esquema de relaciones entre las dependencias y entidades de la A.P.F., se establece a través de la concertación de acciones en el marco de Comisiones Intersectoriales y demás foros instituidos para tratar aspectos relacionados con las actividades productivas y de bienestar en el medio rural. Ver Anexo 3.1. "Integración del SNDRI", subíndice A.

te nivel, la SARH participa en el seno de los CORLADES mediante sus delegaciones estatales, de conformidad con las normas y lineamientos que se definan para tal efecto.¹⁶ y

- a nivel Distrital, los Distritos agropecuarios y forestales son constituidos como las células básicas de la planeación, a fin de que ésta adquiera un carácter operativo, paralelamente son unidades geográficas de coordinación para el manejo de recursos federales dirigidos a promover las actividades productivas y las correspondientes a transformación, distribución y comercialización de productos agropecuarios y forestales, con el propósito de asegurar la concurrencia integral y coordinada de los servicios y apoyos del Gobierno Federal para la consecución de los objetivos del Programa.¹⁷

La integración del SNDRH, teóricamente trata de unificar en una instancia la coordinación operativa -ejecución-, dando congruencia y unidad a las acciones de las distintas instituciones públicas federales y estatales que intervienen en el desarrollo rural. Sin embargo, en la práctica no es posible esperar que puedan definirse objetivos, elaborarse estrategias y formularse mecanismos instrumentales sin estudiar las diversas perspectivas que se plantean en las diferentes regiones y localidades de nuestro país, sobre todo en beneficio de sus habitantes; lo que implica necesariamente un cambio en la relación estructural entre las regiones periféricas, sus zonas deprimidas, grupos marginados, etc., y el centro dominante; se refiere fundamentalmente a una nueva orientación de los programas regionales, sectoriales y especiales formulados por el gobierno federal, que han servido principalmente para reforzar el centralismo económico, social y político del país, y no

¹⁶ Ver Anexo 3.1., subíndice b.

¹⁷ Ver Anexo 3.1., subíndice c.

para ayudar a modificarlo.¹⁰ Cuestión que de no resolverse, abundaría en un catálogo más de buenos propósitos -únicamente promesas-, refrendando la demagogia como vicio de la democracia y el centralismo de nuestro Sistema Político.

b.) Las Vertientes de Participación en el SNPRI. En este esquema y de conformidad con la Ley de Planeación, la instrumentación del Programa se realiza en el marco de las vertientes de participación (art.20):

- Vertiente de Concertación. Se prevé el establecimiento de un diálogo permanente con las organizaciones de los sectores social y privado, mediante la instauración del Comité de Consulta y Concertación para la Planeación del Desarrollo Rural Integral (CCCPDRI), y son celebrados acuerdos y convenios de Derecho Público para el establecimiento de compromisos en materia de producción, ecología, recursos financieros, materiales, humanos y técnicos, necesarios para ampliar sus efectos sobre el medio rural. No obstante, la participación social a través del CCCPDRI constituye la institucionalización funcional de los filtros del SNPD- SNPRI; cuya mecánica de ejecución efectiva radica fundamentalmente en las aptitudes y actitudes de los servidores públicos del Gobierno Federal; principalmente en la etapa de Formulación del Programa, vía foros de consulta popular;

- Vertiente de Inducción. Se acuerdan compromisos de acción para el establecimiento de políticas de fomento y estímulo, mediante la instrumen-

¹⁰ "El abandono del modelo actual no es tarea fácil ni compromiso ligero. Requiere algo más que un cambio neto de personal. Demanda una nueva ordenación de poderes que forzosamente implica una reasignación de los privilegios, y grandes sacrificios en el nivel de vida material por parte de los grupos acomodados. La redistribución del poder mismo, con base en un plan de desarrollo regional implica, de nuevo, un acercamiento entre la gente que toma las decisiones políticas y económicas y los beneficiarios de tal redistribución. El cambio no podría ser de un grupo minoritario hacia otro, sino hacia las masas." Barkin, David; "Los beneficiarios del desarrollo regional" en "Los Beneficiarios del ...", op.cit.; pp. 11-12

tación de programas de estímulos e incentivos fiscales a la prestación de servicios relacionados con el bienestar social y con el fomento a la producción de alimentos básicos e insumos estratégicos; la definición de políticas crediticias y de subsidios diferenciales para orientar la producción, tanto de productos agropecuarios y forestales como de bienes y servicios socialmente necesarios; y la instrumentación de campañas de difusión y orientación para incentivar determinadas conductas en la población rural.

- Vertiente Obligatoria. Los Programas Operativos Anuales de Desarrollo Rural Integral (POA-DRI), así como el Programa Nacional Agropecuario y Forestal (PNAPF), expresan los objetivos y metas de corto plazo, así como los instrumentos y alternativas de acción y gasto público para la formulación de los subprogramas y presupuestos de egresos del sector, siendo la base para el establecimiento de compromisos con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que coadyuvan al logro de los objetivos del desarrollo rural integral.

- Vertiente de Coordinación. La instrumentación del Programa en el marco del SNDRI, requiere la participación de la SARH en las instancias creadas institucionalmente a nivel central y a nivel estatal.

bs) La Coordinación en el SNDRI. De acuerdo con esta vertiente de participación, el Programa se instrumenta en dos niveles:

- Nivel Central. Mediante la instancia del Gabinete Agropecuario,¹⁹ se discuten las políticas intersectoriales entre las que destacan: la producción y productividad agropecuaria y forestal; producción y distribución de insumos, fertilizantes, semillas, pla-

¹⁹ "Se identifica como la instancia que concilia y coordina la participación de las diferentes entidades y dependencias que se encuentran relacionadas con las diversas actividades productivas que se realizan en el medio rural." Revista: "Planeación Democrática", No. 28, op.cit., p. 25.

guicidas, maquinaria y equipo; prestación de servicios a los productores y campesinos como crédito, seguro, asistencia técnica, investigación, capacitación y organización de productores, financiamiento, precios de garantía, entre otros. En dicho gabinete se realice el análisis de la problemática rural en lo relacionado a los costos de producción, transporte, almacenamiento, comercialización y abasto de productos agropecuarios y forestales, a fin de contar con los elementos suficientes en la definición, instrumentación y puesta en marcha de programas de regulación y estímulos a los productores prioritarios, buscando que se beneficie a estos, a la vez que se avance en la consecución de los objetivos y metas establecidos en materia de alimentos básicos y la elevación del bienestar social.

La SARH, mediante el Comité Técnico para la Instauración del Plan (COTEIP), debe implantar los mecanismos de congruencia, necesarios entre el ONPD y el SNDRI,²⁰ así como entre los instrumentos y políticas de mediano y corto plazo contenidas en el producto básico del SNPD-SNDRI: el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI); así como en los Programas Operativos Anuales para el Desarrollo Rural Integral (POA-DRI) y los Presupuestos Anuales referidos al sector agropecuario y forestal.

En el COTEIP se fortalecerá la coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de definir y orientar las actividades de estas instancias de conformidad con las prioridades del desarrollo rural integral.

Mediante la Comisión Nacional de Alimentación, la coordinación tendrá por finalidad establecer políticas de producción, transformación, distribución y consumo de los productos prioritarios, que permitan atender las ne-

²⁰ Ver Anexo 3.2., "Ubicación y Relaciones de Integración SNDRI-SNPD".

cesidades alimentarias de la población.

- Nivel Estatal. La coordinación intersectorial en el ámbito estatal se lleva al cabo con el Convenio Unico de Desarrollo (CUD),²⁴ tal y como lo estipulan los art. 22 y 23 de la Ley Orgánica de la APF, los art. 33, 34 y 35 de la Ley de Planeación y las Legislaciones Locales; así como a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), que son el mecanismo de coordinación intergubernamental en el que se concilian los criterios de planeación nacional del desarrollo rural integral, con absoluto respeto de la soberanía y libertad de las entidades federativas.²⁵ En tal sentido, para lograr la consolidación del SNPD, el Gobierno Federal propuso a los estados que organizaran sus propios Sistemas Estatales de Planeación Democrática

²⁴ "El Convenio Unico de Desarrollo (CUD), es el instrumento que ha servido de manera directa en la realización de las políticas de descentralización de la vida nacional y de Desarrollo Regional".

El desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica, en el territorio nacional, conforman las líneas de acción a través de las cuales se materializan estos principios de política regional que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

Mediante el CUD se logra un nuevo esquema de concertación entre los gobiernos federal y estatales, para llevar a cabo de manera coherente, programada y coordinada, las tareas de desarrollo nacional, con un firme respeto al sistema federal y un decidido empeño por reafirmar la democratización integral.

El CUD como uno de los principales mecanismos en que se apoya la planeación democrática, tiende a favorecer la transformación de la realidad social mediante la coordinación de las voluntades federal, estatal y municipal, para lograr de manera ordenada y nacional la sociedad igualitaria a la que aspira nuestro país. / Revista: "Planeación Democrática", S.F.P., año 2, No. 13, abril de 1984, p. 11. Ver Anexo 3.3. "Convenio Unico de Desarrollo."

²⁵ La Ley de Planeación precisa los aspectos que podrán ser materia de coordinación: a) la participación de cada estado en la planeación nacional, a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes; b) los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para llevar al cabo la planeación en sus distintos niveles; c) los lineamientos metodológicos para la organización de las actividades de planeación en el ámbito de la jurisdicción respectiva; d) la ejecución de las acciones a realizar en cada estado, considerando la participación correspondiente a los municipios y grupos sociales interesados; y e) la elaboración de los programas estratégicos regionales. / Ver Anexo 3.1. "El PRONACRI en el contexto de la instrumentación del SNPD". Fuente: "Ley de Planeación", Cap. V, art. 34; en "Sistema Nacional ...", op.cit., p. 98.

(SEPD), por medio de los cuales ordenen, promuevan su propio desarrollo, articulen sus objetivos y políticas interesantes al mismo con las prioridades y objetivos nacionales, e influya progresivamente sobre la definición de los criterios que se asignan en el territorio nacional, y en general, se vinculen con el SNPD en un marco integral de planeación,²² cuyo vínculo es el COPLADE, pues viene a resolver el problema de como lograr que lo planeado se lleve al cabo en la realidad, dentro de un proceso complejo en el que se interrelacionan los tres ordenes de gobierno, legislativo federal y estatales, y la sociedad organizada.²³

La integración del SNORL a nivel estatal, deberá sustentarse indiscutiblemente en los procesos de descentralización de la vida política, económica y social, así como en la participación consciente y organizada de las comunidades rurales y de los productores, para la ejecución de las acciones orienta-

²² "EL Sistema Estatal de Planeación Democrática de Tabasco parte de dos consideraciones fundamentales: es la primera en su carácter de vertiente estatal del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esto no significa que su funcionamiento esté determinado por criterios exclusivos del Gobierno Federal, sino que, en ejercicio de su soberanía, el Estado de Tabasco en su funcionamiento interno, pero coordinado plenamente con el Sistema Nacional. La segunda consideración estriba en la evolución permanente del Sistema, que no ha dado saltos ni tampoco ha soslayado sus orígenes; ha evolucionado a partir de sus propios mecanismos de retroalimentación. Por eso los componentes de los instrumentos ... no surgieron repentinamente; son la consecuencia lógica de un proceso continuo de revisión." / "La Planeación Democrática ...", op.cit., p. 11.

²³ "La coordinación intersectorial en el ámbito estatal, se llevará a cabo en el marco del Convenio Único de Desarrollo, a través de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), que serán el mecanismo de coordinación intergubernamental en el que se conciliarán los criterios de planeación nacional del desarrollo rural integral, con las propuestas de los sectores de la Administración Pública Federal, que participarán en la instrumentación del Programa y con las prioridades y estrategias planteadas en los correspondientes Planes Estatales de Desarrollo, considerando al mismo tiempo, las demandas de los sectores social y privado en materia de desarrollo rural." / "Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988", Poder Ejecutivo Federal - S.A.R.H., Subsecretaría de Planeación, Direc. Genl. de Pol. y Evaluación Sectorial, abril de 1985; p. 171.

das a la promoción de su desarrollo integral; lo anterior mediante el CCCPDRI, instancia que teóricamente debería institucionalizar la participación de las organizaciones campesinas en la toma de decisiones, pero que en la realidad constituye un medio ineficaz dados sus inadecuados recursos humanos y orientación centralista en la selección de las demandas rurales.

Los acuerdos con los ejecutivos estatales prevén la formulación de los respectivos Programas Estatales de Desarrollo Rural Integral (PEDRI 1985-1988), como producto concreto al interior de la política regional federal, lo que nos permite suponer la inexistente duplicidad de funciones entre el SNPD, los SEPD con el SNDRI, ya que dichos programas implican las acciones de coordinación entre diferentes instancias de gobierno -vía CUD- así como con los Sectores Social y Privado. No obstante, derivado del ritmo de recuperación nacional y de las propias disponibilidades presupuestarias y crediticias, que determinan los tiempos de arranque y conclusión de los proyectos de inversión contemplados, la citada duplicidad de funciones pueda verse reducida; es decir, las restricciones presupuestales y financieras, el propio ejercicio de la inversión pública y la experiencia anual que se ha obtenido en la ejecución del PRONADRI, constituye un factor más real que los aspectos orgánico-funcionales de la Administración Pública. Tal como acontece en el estado de Tabasco.

-El PRONADRI en el contexto de los Proyectos de Inversión Federal al interior de Tabasco: 1985-1986. Todo el proceso de orientación de la inversión pública obliga al ejecutivo a fortalecer la capacidad de generación de proyectos de inversión, sin descuidar los correspondientes procesos de evaluación y control que garanticen la correspondencia de dichas inversiones con las necesidades económicas y sociales anotadas del Diagnóstico previo.

Para el caso que nos interesa, la revisión de los

proyectos de inversión federal orientados hacia Tabasco, nos permite constatar lo mencionado en líneas anteriores de los recursos financieros asignados, durante el año de 1985 (enero a diciembre), que ascendió a 1 mil 48 millones de pesos como Presupuesto Autorizado (PA), sólo se aplicaron 733 millones -Presupuesto Ejercido (PE)-.²⁵

De los montos referidos, únicamente se registraron las siguientes partidas presupuestarias: a) Salud, Seguridad Social y Nutrición, 87 millones (PA) y 43 millones (PE); b) Comunicaciones y Transportes, 488 millones (PA) y 306 millones (PE); c) Ecología, 401 millones (PA) y 336 millones (PE); y d) Protección y Fomento al Patrimonio Histórico y Cultural, 72 millones (PA) y 59 millones (PE) -ver Anexo 3.4-.

Por lo que respecta a los conceptos de Desarrollo Rural Integral y Reforma Agraria Integral, acciones programáticas concernientes al PRONADRI, no estuvieron reflejadas en el catálogo presupuestal del gobierno federal para el año en cuestión.

Para el periodo comprendido de enero-agosto de 1986, el comportamiento presupuestario en cuanto a inversiones federales respecta, demostró una sensible restricción en el ejercicio financiero, no obstante que el catálogo de orientaciones rectoriales de la cuenta pública se diversificó. Así pues, de un total de 2 mil 429 millones de pesos (PA), sólo se ejercieron 1 mil 4 millones (PE), derivado de lo anterior, la cuenta pública federal para Tabasco quedó distribuida de la manera siguiente: a) Desarrollo Urbano y Vivienda, 39 millones de pesos (PA) y 20 millones (PE); b) Salud, Seguridad Social y Nutrición, 177 millones (PA) y 80 millones (PE); c) Pesca, 210 millones (PA) y 62 millones (PE); d) Comunicaciones y Transportes 937 millones (PA) y 367 (PE); e) Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, 4 -

²⁵ Ver Anexo 3.4: "El PRONADRI en el contexto de los Proyectos de Inversión Federal al interior de Tabasco 1985-1986".

millones (PA) y 1 millón (PE); f) Comercio y Abasto, 127 millones (PA) y 26 millones (PE); g) Ecología, 105 millones (PA) y 31 millones (PE); así como h) Desarrollo Cultural, 700 millones (PA) y 333 millones (PE) -ver anexo 3.4-.

Finalmente, en cuanto a las asignaciones presupuestales manejadas para el PRONADRI, durante este periodo se refleja la siguiente situación -continuando con el orden progresivo-: i) Desarrollo Rural Integral, con 36 millones de pesos (PA) a través de 1 Proyecto denominado "Producción y Transformación Agroindustrial y Pastoral" (G2), únicamente se aplicaron 11 millones (PE), avanzando sólo el 34% de la meta programada -10 mil 700 toneladas producción agrícola-; y j) Reforma Agraria Integral, con 5 millones de pesos (PA) a través de un Proyecto denominado "Organización Agraria" (G3), sólo pudieron ejecutarse 3 millones (PE), avanzando únicamente al 60% de la meta programada -atender a 10 agrupaciones-.

Lo expuesto anteriormente demuestra las condiciones bajo las que se construye el financiamiento federal del desarrollo al interior de Tabasco, quedando por demás representativo el limitado alcance que, en términos reales, tiene el PRONADRI, constituyendo el 1.39% del presupuesto que de dicha fuente se orientó, durante el periodo enero-agosto de 1986 para los 17 municipios de la entidad -ver anexo 3.4-.

3.2. Los Productos Agropecuarios del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral.

3.2.1. El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI).²⁶

El Programa rebaza técnicamente los aspectos de crecimiento económico y elevación del nivel de vida concebidas tradicionalmente, ya que involucra el

²⁶ La instrumentación de la política agropecuaria dirigida a la agricultura de trópico húmedo -especialmente a la tradicional-, mediante la ejecución

planteamiento de un esquema político netamente sustentado en la planeación participativa, a través del cual -se pretende- sean incorporadas no sólo las necesidades, sino también las aportaciones y soluciones que surgen de la propia población rural; *7 tal y como si todos los grupos de la sociedad civil contaran con la articulación orgánica, conciencia social e información suficiente respecto a los instrumentos de gobierno que les concierne, para lograr una Democracia participativa.

El Programa señala cuatro principios fundamentales y fundamentados en la Constitución General de la República -art.27 fracs.I XIX y XX- encaminados a garantizar la permanencia institucionalizada de un discurso político:

- reafirmar la dignidad de los hombres del campo, consolidando el proceso histórico de la Reforma Agraria Integral;

- otorgar atención prioritaria a las necesidades básicas de la población campesina;

- reorientar y fortalecer la capacidad productiva del campo, de manera que se genere la base económica para un desarrollo social permanente que permita alcanzar el propósito de soberanía alimentaria;

- considerar la participación plena y democrática de la población rural, como esencia del desarrollo social que se pretende alcanzar.

del PRONADRI es mínima para el caso del estado de Tabasco; razón suficiente para describir su contenido de manera somera y sin otro propósito, que el de dejar constancia de la óptica federal respecto a la problemática rural y las limitantes con las que opera la Administración Pública Federal, en este caso en la región natural de la Chontalpa.

*7 "El desarrollo rural integral como gran tarea nacional, demanda la participación activa y conjunta de todos los agentes económicos y sociales involucrados. Al estado, como rector y conductor, le corresponde organizar los recursos de la sociedad para promover y orientar el desarrollo del campo, a la comunidad rural compete participar en la orientación, ejecución y los beneficios de las acciones, a los productores y trabajadores del campo, principales agentes de este proceso, corresponde colaborar comprometidamente en la mejoría de su bienestar y el de la población en general." / "Programa Nacional de ...", op.cit., p.65.

Tales principios fueron condensados para constituir los fundamentos del PRONADRI:

- Reforma Agraria Integral, que en su sentido moderno será la suma de esfuerzos concertados, democráticos y solidarios de pueblo y gobierno, orientados a impulsar la capacidad política y económica del sector rural en el marco del derecho; y

- Desarrollo Rural Integral, entendido como un proceso dinámico y permanente de transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas preexistentes en el medio rural y de sus relaciones con el resto de la sociedad.

a) Propósito fundamental y Objetivos del PRONADRI.

El programa persigue mejorar el bienestar social de la población rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso, con base en la transformación de las estructuras económicas y sociales preexistentes y sus relaciones de intercambio, así como su participación organizada y la plena utilización de los recursos materiales y financieros, con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la Nación.

El propósito del PRONADRI se desagrega en cuatro objetivos generales:

1. Empleo e Ingreso. Incrementar el empleo y el ingreso de la población rural a través del fomento y consolidación de procesos económicos autosostenidos, para que los productores se conviertan en el factor de cambio que garantiza el desarrollo social de las comunidades, con atención especial a la ampliación del tiempo productivo del campesino y su familia, y a la generación de empleos remunerativos para los trabajadores campesinos, respetando los derechos que establece la legislación.

aa) Producción. Aumentar la producción y productividad de las actividades económicas del medio rural y propiciar su integración bajo el control de los productores organizados, con base en la explotación óptima de los recursos naturales, para incrementar la generación y retención del excedente económico, acelerar la capitalización de las unidades productivas, asegurar la autosuficiencia de granos básicos, aumentar el abastecimiento de materias primas, mejorar la balanza comercial, y reducir la dependencia externa, dando prioridad a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados dedicados a la producción de alimentos básicos y a los que se ubiquen en áreas de temporal.²⁵

aa) Reforma Agraria Integral. Se busca garantizar la seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en las áreas rurales; concluir el reparto de tierras legalmente afectables, y apoyar la organización agraria básica, a fin de propiciar la incorporación a la producción de la totalidad de los predios susceptibles de explotación, el aprovechamiento social de los recursos naturales y la transformación de los núcleos agrarios en unidades de desarrollo rural.²⁶ Lo que permite suponer que estamos entrando en una (segunda etapa) de la Reforma Agraria, o sea, organizar, coordinar, irrigar, industrializar, etc., pudiendo ser considerado como un nuevo discurso agrarista que podría

²⁵ Ver Anexo 3.5: "Metas y Proyectos Estratégicos del PRONADRI 1965-1968".

²⁶ "El control del Estado sobre el proceso agrario le otorga un poder directo, patronal, sobre miles de poseedores que lo son de hecho y que se conciben a sí mismos como arrendatarios o peones del gobierno. También le permite controlar a miles de campesinos sin tierra que esperan obtenerla ya que trabajan 'ilegalmente' en las tierras de los ejidos; no solo la dotación sino también la exclusión de los campesinos con derechos a salvo son decisiones que dependen directamente del Estado. Los propietarios también están sujetos a control y amenaza, más frecuentemente los minifundistas que los latifundistas. Todo este poder se ejerce con criterios eminentemente políticos. Se concede o se niega, se ofrece o se amenaza en términos de la preservación del sistema en su conjunto."/ Barman, Arturo, op.cit., p.116.

caer en una forma de mediatización de las demandas campesinas atendidas por la Administración Pública Federal.

a.) Bienestar Social. Se persigue mejorar los niveles de bienestar social de la población rural en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, con énfasis en las comunidades que presenten condiciones críticas, a fin de avanzar en la superación de rezagos que limitan el desarrollo material de las comunidades, el aprovechamiento de las potencialidades de su población y su incorporación al desarrollo nacional.⁹⁹

b) La Participación Social en la estrategia del PRONADRI.

La generación de empleo y el mejoramiento del ingreso, como premisas de la participación democrática de la población rural, se propician según el PRONADRI, mediante la organización de los productores y la articulación del estado con los campesinos sobre bases de respeto y cooperación, superando relaciones de paternalismo y subordinación. De dicho planteamiento se derivan tres líneas de acción:

b.1) Organización de la Población para el Desarrollo Rural. La participación de la población rural en la toma de decisiones tiene en las organizaciones campesinas su apoyo fundamental; lo que

⁹⁹ "El problema radica... en la posición que asume el estado no solo frente al pauperismo, sino ante los problemas de la sociedad, entre los que la miseria no es sino una de sus manifestaciones extremas. ¿Puede el estado suprimir la pobreza... las magras condiciones de vida de los pobres? No... El Estado no buscará el remedio a los males sociales en la sociedad civil, ni en sí mismo, sino en leyes de la naturaleza, en el carácter privado de los individuos de la sociedad civil o en la deficiencia de la administración pública; nunca, sin embargo, en la sociedad ni en el Estado mismo. Ocurre así porque la suspensión del pauperismo, de las condiciones infrenables de vida de los pobres, implica la abolición del trabajo asalariado y de la explotación de que es objeto. Eliminar la miseria y las condiciones de vida del trabajador, es abolir la relación de explotación entre capital y trabajo, cambiar las relaciones de producción y, por tanto, modificar toda la superestructura política e ideológica que se levanta sobre ellas, y de la cual forma parte el propio Estado." (Guerrero, Omar: op.cit., p.194.)

significa un acto de representación -ver cita 3 de este capítulo-, pero también de sumisión -ver cita 61 del capítulo I-. En el sector social se considera al ejido y a la comunidad como las unidades jurídicas y económicas básicas de la organización de los productores, por lo que se considera prioritario para la estrategia del PRONADRI su consolidación a través de la adopción y acatamiento de normas que rijan sus relaciones internas y externas; la implantación de sistemas administrativos y contables; y una distribución justa del trabajo, beneficios y responsabilidades.²¹

b2) Articulación Estado-campesinos. La participación activa y comprometida de la población rural en el logro de su bienestar, plantea como requisito esencial la redefinición de las relaciones del Estado con los productores, esto para hacer posible la expresión más plena de la potencialidad social en las tareas del desarrollo. Para avanzar hacia esta nueva forma de articulación, el PRONADRI propone el fortalecimiento por parte del Estado, de los procesos de modernización administrativa, descentralización y desconcentración de funciones y recursos, fortalecimiento del SNDRI, Reforma Agraria Integral, así como el apoyo a la organización y autogestión campesina. Igualmente se propone la revisión del régimen jurídico que norma las distintas instituciones que concurren al desarrollo rural integral, a efecto de que la legislación y reglamentación respectiva se ordene para constituirse, a partir de los preceptos constitucionales

²¹ "Desde la elaboración de los programas y proyectos deberán quedar incorporadas las necesidades y aspiraciones de los campesinos. Así, sus técnicas, costumbres y experiencias normarán las acciones y su control sobre la ejecución será la base de la evaluación institucional."

La descentralización y desconcentración administrativa propicia la participación de la población rural al adoptar la toma de decisiones a donde se originan y enfrentan los problemas. Se acelerará este proceso a través del fortalecimiento de la capacidad operativa de las dependencias en su último nivel geográfico, que en la práctica es el mayor contacto con los productores." "Programa Nacional de ...", op.cit., p.92.

en el vehículo director y conductor de las acciones.²²

ba) Empleo e Ingreso. La capacidad del campo para retener a su población, según el PRONADRI, estará determinada fundamentalmente por la elevación del nivel de empleo e ingreso de los campesinos y el mejoramiento del bienestar social.

El incremento del empleo se logrará sobre la base del dinamismo de las actividades productivas. Para ello se promoverá el uso de tecnologías que utilicen mayor mano de obra, sin afectar la productividad del sector capitalista, y se propiciará la integración de los procesos, a fin de que el mejor aprovechamiento de los recursos productivos de cada región, redunde en mayores tiempos de trabajo del productor rural y su familia.

3.2.2. Los Programas Estatales de desarrollo Rural Integral (PEDRI).

De acuerdo con el SNDRI, estos programas constituyen los instrumentos necesarios para concretar las estrategias y acciones señaladas en el PRONADRI, pues deben considerar las características, potencialidades y problemática de cada zona del país. Los PEDRI proponen una diferente orientación en el desarrollo nacional, así como un espacio de acción democrática para el fortalecimiento de la descentralización político-administrativa. Pero su esquema instrumental, en cambio, no se ajusta a las alternativas que brinda el centralismo político, ni -

se "Como norma general, las acciones del Estado se orientarán a crear las condiciones que favorezcan la producción rentable de los bienes que dicte el interés nacional, garantizando que los productores, menos desarrollados tengan acceso a los estímulos que otorgue y a los beneficios que se generen.

La participación de la población rural se estimulará con respecto a sus formas democráticas de organización y reconocimiento a la capacidad de negociación de sus demandas, compatibilizando los proyectos productivos y sociales de los campesinos con las prioridades del país, para fortalecer su identidad." "Programa Nacional de ...", op.cit.: pp. 92-93.

mucho menos la estructura del capitalismo periférico; condiciones agravadas precisamente por la crisis en el campo²² y que muestran las contradicciones de una administración pública centralista, incapaz de diagnosticar la problemática rural y menos aún, de resolverla.

es "Todas las contradicciones señaladas, presentes desde tiempo atrás, se han agudizado brutalmente por la crisis que el capitalismo mexicano ha enfrentado en los últimos años y que muestra los límites ya alcanzados por el modelo de crecimiento. En el sector agropecuario la crisis se ha manifestado con más severidad que con el resto del sistema. Desde el punto de vista nacional, esto se manifiesta en la incapacidad del sector para seguir creciendo. Desde ese punto de vista, el sector agropecuario se ha vuelto disfuncional y con ello amenaza a la economía nacional en su conjunto. Con otra perspectiva, la incapacidad de crecer se explica por procesos sociales de polarización creciente y no por los 'costos de oportunidad'. El Estado, que a través de múltiples políticas agrícolas promovió y fortaleció la subordinación del sector agropecuario -al mismo tiempo que alentó y protegió a la burguesía agraria, no ha podido enfrentar la crisis. La prolongación de políticas agrícolas dirigidas a alentar aumentos simples en la producción independiente de sus efectos sociales y políticos, no sólo es inadecuada sino que es ingenua. La situación de los campesinos, uno de cada dos mexicanos, no puede prolongarse ni profundizarse sin grandes riesgos para toda la sociedad." (Narman, Arturo; op.cit., pp. 118-119.

IV. Enfoque Sistémico para la Planeación del Sector Agropecuario en la Región de la Chontalpa dentro de la Macrorregión Golfo Centro: un estudio de caso.¹

Una nueva regionalización para Tabasco. A principios de la década de los 70's, las actividades petroleras comenzaron a incrementarse de manera intensiva al interior del territorio tabasqueño; progresivamente fue transformándose su economía en una de las principales productoras de hidrocarburos de la República Mexicana.

Para el año de 1979, Tabasco ya contenía en su espacio geográfico un complejo petrolero integrado aproximadamente por 800 pozos perforados, casi todos en los municipios de Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo y Macuzpana; influyendo incesantemente en una dinámica sectorial donde las actividades extractivas rebazaron cuantitativamente a las del sector agropecuario.² Por lo que se dio un marcado contraste en el contexto de dos dinámicas de crecimiento: a) por un lado, un crecimiento sectorial; y b) por el otro, una dinámica de crecimiento regional.³ Sin olvidar el notorio deterioro del medio ambiente, cuyas repercusiones sociales formaron un potente catalizador en la protesta política, tal y como aconteció en el "Pacto Ribereño".

¹ Regionalización adoptada por los estudios de COPLAMAR, Ricardo Carrillo Arriente y Angel Bascoz Estalla (Región Oriente); y que incluye a los Estados de Veracruz y Tabasco.

² "En Tabasco, el sustento de la economía ha sido la explotación de recursos provenientes del sector agropecuario; más de la mitad de la población económicamente activa se dedica a actividades propias de ese sector. Sin embargo, su valor agregado representa solamente el 10 por ciento del producido en la entidad, mientras que la actividad petrolera registra el 76 por ciento." "Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988", Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; septiembre de 1984, p.32.

³ "A causa de esta dinámica sectorial, se han fortalecido las tendencias de concentración territorial de la población en sólo dos regiones: el Centro y la Chontalpa, que agrupan el 68 por ciento de la población del estado; el 32 por ciento restante se distribuye en 9

Por otra parte, para lograr el alto crecimiento percibido en los últimos años de la década de los 70's por la actividad petrolera, fue necesaria la utilización intensiva de tecnología de alta composición orgánica de capital, por lo que exigió la contratación de personal calificado no disponible en el Estado, iniciándose un proceso simultáneo de desplazamiento de mano de obra local,¹ contratándose a los lugareños únicamente de manera eventual y para actividades que requerían sólo el empleo de fuerza bruta. Además, otro efecto que causó la actividad petrolera, se reflejó en los elevados salarios característicos de dicha industria y que marcaron un notable contraste con las demás actividades económicas del Estado.² Asimismo, la generación de un sistema económico prominente en cuanto al capital manejado, influyó muy hondamente sobre la sociedad tabasqueña, acelerándose el proceso de inmigración hacia algunas cabezas municipales como aconteció con el municipio del

municipios, de ahí que las contradicciones campo-ciudad adquirieran importancia y refuerzan la tendencia a la socialización de la pobreza rural de las zonas tradicionalmente marginadas."/ "Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988", op.cit.: p.33.

1 "... hemos ... asimilado el empleo de tecnologías intensivas de capital que caracteriza a las Sociedades Industriales avanzadas y que, dado nuestro enorme problema de crecimiento de la población, acentúa los estragos de la desocupación. Así, en términos amplios, el importar Bienes de capital importamos también desempleo: ¿Son más ya los marginados que los integrados al juego económico? Si así fuera, las consecuencias sociales podrían prevenirse fácilmente: transferencia de la lucha de clases normal a una lucha de marginados contra integrados azarosa e incontrolable, por la imposibilidad de ejercer influencia alguna sobre los marginados. Como quiera que sea, esta lógica ha concentrado notablemente el ingreso. Si no hay un cambio de modelo todo hace suponer que tales constantes se afirmarán, acentuándose la dependencia y el desequilibrio del país en relación con el exterior. Por otra parte, los mecanismos económicos están influyendo naturalmente en el circuito político -ambos forman parte de un mismo sistema- y pueden recortarle posibilidades."/ González Pedrero, Enrique, op.cit.: p.98.

2 "... el crecimiento de la actividad petrolera ha producido una dualidad de los niveles de vida de la población: el rezago de los sectores que no tiene acceso a los beneficios del petróleo y de los sectores aledaños, que se han beneficiado con la repentina liquidez financiera que supuso la presencia del petróleo."/ "Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988", op.cit.: p.28.

Centro, incrementándose la urbanización, pero también las zonas marginadas -como el caso del "Carrizal", cinturón de miseria ubicado a un costado del conjunto habitacional "Tabasco 3000"-; e incluso, la proliferación de delitos del orden común.

Pero sobre todo, y en términos superlativos, el efecto más evidente de la petrolización de la economía tabasqueña, se reflejó en la conformación de "dos Tabascos en Tabasco", o lo que es igual, un Dualismo Interno, pero a nivel local, expresado en una nueva regionalización.

a) La Región del Usumacinta. Constituye el Tabasco subdesarrollado, compuesto por aquella parte de la población que no fue beneficiaria de la bonanza del petróleo y que permaneció en el campo, alejada de todo bienestar social y dedicada a una economía de subsistencia -meramente campesina-, cuya nula o ínfima relación con el capitalismo, la pone en un plano peculiar de pobreza, pero que adolece de la proletarianización del campesino como aconteció en algunas partes de la Chontalpa. Al mismo tiempo, sobresale el aislamiento físico que padece durante varios meses del año; lo que ha permitido, de alguna manera, conservar casi intactas sus formas tradicionales de organización en términos generales. Destacan a su vez, la dispersión rural y la insalubridad de las condiciones de vida de su población.

En suma, puede afirmarse que en el Tabasco de la Región Usumacinta hace falta casi todo lo que brinda la sociedad nacional -actividades productivas, vías y medios de comunicación, sistemas de comercialización y abasto de productos básicos, servicios públicos, médicos y asistenciales suficientes, educación, vivienda y alimentación-. Ubicada en la parte oriental del Estado, la Región en cuestión está formada por los municipios de Balancán, Centla, Emiliano Zapata, Jonuta y Tenosique; mismos que en conjunto representan el 42 por ciento de la superficie total de la entidad y sólo el 15.3 por

ciento de la población del estado.

b) La Región del Grijalva. EL Tabasco del Grijalva, el desarrollado; presenta una dinámica de crecimiento acelerado --pero lleno de contradicciones e inercias--, ubicado en la cuenca del río Grijalva, comprende a los municipios de las regiones del Centro, de la Sierra y de la Chontalpa.

De las regiones mencionadas, la del Centro con la ciudad de Villahermosa; la Sierra con Macuspana y los municipios de la Chontalpa --a excepción de Nacajuca-- han experimentado cambios de cierta relevancia en sus estructuras económicas y sociales, propiciando la generación de una creciente demanda de bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades de una población que aumenta con la corriente migratoria inducida por la introducción de cuantiosos recursos financieros propios de la infraestructura del corredor petrolero instalado en parte de la Región; misma que está integrada por doce municipios: Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo, Jalpa de Méndez, Nacajuca, Panajol, Centro, Teapa, Tacotalpa, Jalapa y Macuspana, que en conjunto representa el 58 por ciento del territorio y el 24.7 por ciento de la población total del Estado.

Es así como quedaron integrados oficialmente los siete municipios de la Chontalpa a una región mucho más amplia en base a una serie de fenómenos, donde sobresale la influencia del capitalismo a través de la actividad petrolera; y que constituye un punto de vista fundamental para el diagnóstico que norme la presente sustentación a fin de describir nuestro objeto de estudio lo más fielmente posible: la marginación rural, un producto del desarrollo dualista y sus estructuras heterogéneas; cuyo proceso selectivo ha demostrado una tendencia centralista en la toma de decisiones, reflejado en la ausencia de incorporación de los menos favorecidos, en este caso, en una parte de la Chontalpa.

4.1. Identificación de los Centros Integradores de Actividad Económica y Social. Un Diagnóstico.

Concepto de Centro Integrador de Actividad Económica y Social. Podemos definirlo como el conjunto complejo de elementos geográficos-ecológicos, socio-demográficos y económicos que, interrelacionados en un mismo nodo de desarrollo, constituye una original y descentralizadora versión tabasqueña de la planeación sistematizada para el desarrollo integral.⁶

De acuerdo con la definición anterior, podemos abundar agregando que el COPLADET, como organismo de Derecho Público, definió la población, la producción y el territorio como criterios básicos y de apoyo en la integración de las comunidades de poca dimensión, en los denominados Centros Integradores de Actividad Económica y Social. Por lo que la población se refiere a la identificación de asentamientos humanos alejados y recurrentes en espacio cercano; la producción, busca que de acuerdo con su vocación productiva, se identifique el Centro Integrador; y el territorio, que en términos de +

"... se identificaron 172 centros integradores en todo el Estado -133 en la Región Grigalva y 39 en la Región Naumacintá- que apoyados en la adecuada infraestructura para la producción y la prestación de servicios, así como vías y medios de comunicación, permitan la convergencia de las comunidades tabasqueñas, para así lograr una elevación equilibrada de los niveles de bienestar social, y una mejor distribución de la riqueza.

A estos fines se han dedicado grandes esfuerzos, y para que estos esfuerzos fructifiquen deben articularse: la variable demográfica, entendida la posibilidad de arraigar a la población en sus lugares de origen, aprovechando así las posibilidades creadoras de la cultura regional; la variable geográfica que impone realizar una serie de consideraciones realizadas con el medio para crear la infraestructura e introducir servicios; y la variable económica -de cuya integración depende el arraigo de la población-, que enmarca en las vocaciones productivas primarias, en la situación de los mercados y el índice de empleo. Es por esta razón que es necesario crear sistemas ordenados de Centros Integradores, cuyas relaciones recíprocas permitan sustentar el desarrollo social sobre la base de los tiempos y las capacidades propias de sus habitantes."/

"Información Básica de Administración Municipal Cárdenas, Tabasco"; Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco; 1965; pp.120-121. Ver Anexo 4.1: "Centros Integradores en la Región de la Chontalpa"; subíndice a.

comunicaciones fluviales y terrestres, hagan posible el contacto entre los Centros y las comunidades cercanas o lo que se denomina Área de Influencia Rural.

En sí el concepto de Centro Integrador de Actividad Económica y Social corresponde a la materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, por lo que es obligatorio, para los fines de la exposición, auxiliarnos con sus criterios básicos en la realización del diagnóstico con el objeto de identificarlos conciliando el mismo.

4.1.1. Marco Geográfico y Ecológico.

a) Localización Geográfica de la Chontalpa. La Región Natural de la Chontalpa se ubica entre los paralelos $18^{\circ}24'$ de latitud norte y $92^{\circ}43'$ de longitud oeste. Está constituida por los municipios de Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo, Jalpa de Méndez y Paraíso. Su extensión territorial es de 8 mil 407.74 km.² - 940.77 ha., los cuales corresponden al 58 por ciento de la Región del Grijalva y al 25 por ciento de la superficie del Estado tabasqueño. Se encuentra enmarcada por los siguientes límites: al norte, con el Golfo de México, al sur con el Estado de Chiapas, al este con los municipios de Centla y Centro y al oeste con el Estado de Veracruz.⁷

b) Clima de la Chontalpa. De los 7 municipios que forman la Región, Cárdenas, Comalcalco y Cunduacán presentan un clima ligeramente húmedo, y Paraíso cálido subhúmedo; todos con cambios térmicos en los meses de diciembre y enero. La temperatura media anual varía entre los 24° y 26° C., siendo la máxima media mensual de 30.5° C., en mayo y junio; y la mínima media mensual de 20° C., en diciembre y enero. La máxima y mínima absolutas alcanzan los 45° C. y 10° C., respectivamente; la primera se registró en los municpi-

⁷ Ver Anexo 4.2.: "Localización Geográfica de la Chontalpa".

pios de Comalcalco, Cuauacán y Huimanguillo, y la segunda en Cárdenas. La diferencia entre el mes más frío y el más cálido, no excede de 2.5° C.

El régimen de precipitación se caracteriza por un total de caída de agua de 1970.82 mm., con promedio máximo mensual de 390 mm., en el municipio de Huimanguillo en el mes de septiembre; el promedio mínimo mensual se registra en Huimanguillo y Cárdenas en el mes de abril con 9.00 mm. La humedad relativa promedio mensual se estima en un 82 por ciento, exceptuando a los municipios de Huimanguillo y Paraíso, donde es de 80 y 81 por ciento respectivamente.

En lo que se refiere a las velocidades medias de los vientos, alcanzan los 40 km. en el mes de mayo con registro en Huimanguillo y Cuauacán.

c) Tipos de Suelo en la Chontalpa.

Propicios para la agricultura por su alta incidencia de materiales con los nutrientes necesarios para el desarrollo de cultivos como: cacao, plátano, caña de azúcar, maíz y frijol. Su manto freático varía entre los 40 cm., y los 6 mts. de profundidad, con buen grado de humedad en la mayor parte del año.

Su estructura presenta en la mayoría de los casos, un 80 por ciento de gleysoil eutricto, que son suelos con un horizonte superficial de espesor variable entre 15 y 25 cm. de color obscuro, rico en materia orgánica y de textura de migajón arcilloso, este horizonte se encuentra sobreyaciendo a otro netamente arcilloso e impermeable con marcadas características hidromórficas determinadas por la presencia del nivel freático; y de gleysoil eutricto + cambisol gleyco, los suelos de este grupo se caracterizan por tener un horizonte superficial de poco espesor y color ligeramente obscuro por el aporte de materia orgánica, el cual se haya sobreyaciendo un horizonte de transición sobre el cual se encuentre otro de características hidromórficas, determinadas por la presencia del nivel freático. Dicha estructura sólo alcanza un 55 por ciento en la composi-

ción del suelo en el municipio de Huimanguillo.

d) Vegetación de la Chontalpa. Presenta vegetación de selva perennifolia de 15 a 30 m., y selva de alta perennifolia con árboles mayores de 30 mts., en los municipios de Cardenas y Huimanguillo. Existen áreas con implantación de agricultura de temporal mediante la tala de árboles. En Cardenas encontramos un tipo de vegetación hidrófila conocida con el nombre de 'popal' cuya presencia se debe a las malas condiciones de drenaje del suelo. Arbustos y plantas herbáceas forman un cinturón a lo largo de las playas de la Chontalpa, incluyendo icacos, majagua, uva caleta y otras plantas resistentes a los vientos y la sal marina. Los manglares abundan en lagunas costeras y cerca de la desembocadura de los rios hay manglares de color negro, rojo y blanco.

En los pantanos se dan dos tipos de formaciones: la 'mucalera', integrada por arbustos bajos y leguminosos; y la 'popalera', que cubre la mayor parte de las tierras pantanosas con vegetación herbácea y plantas acuáticas, como el lirio acuático que se puede ver en algunas lagunas y riachuelos de Nacajuca. Al respecto, es menester señalar que su proliferación incesante ocasiona el estancamiento y putrefacción de las aguas, así como el aniquilamiento de la vida vegetal y animal (peces) que hace de ellas su medio biótico.

La flora es muy variada en árboles, arbustos y plantas. Abundan los árboles frutales como el zapote, el tamarindo, la pitahaya, el nanche, el chicozapote, el guayábo, el mango, el naranjo, el limonero y el toronjo, el cocotero, el plátano, el aguacate, etc.

e) Orografía de la Chontalpa. Esta compuesta por terrenos planos con declives en la zona costera y lomeríos en los límites con Chiapas y Veracruz en donde se encuentra el cerro denominado 'Mono Pelado'. Las elevaciones más altas las encontramos en el municipio de Huimanguillo donde llegan a alcanzar los 40 mts. y forman parte de la llanura costera del Golfo.

f) Hidrografía de la Chontalpa. Los rios

y arroyos que riegan a la Chontalpa son muy numerosos. Entre los principales podemos citar: el Mezcalapa, el Carrizal, el Sumaria, el Chacapala y el Tula que atraviesan los municipios de Jalpa y Conduacán.

En Cárdenas continúa su cauce el río Mezcalapa, recorriendo además el mismo municipio, el río Tortuguero y como afluente de este último el río Alemán; los cuales desembocan junto con el río Marañeño en la laguna del Carmen. En la laguna de la Machona desemboca el río Santa Ana que tiene como afluente el arroyo Peluzal.

Existe en la Región un sistema de drenes principales, secundarios y terciarios que vierten sus aguas a los ríos y lagunas mencionadas, dando salida en esta forma, tanto a las aguas pluviales sobrantes, como a una parte de las aguas freáticas.

g) Contaminación Ambiental en la Chontalpa. La Región Natural de la Chontalpa se ha constituido en una de las zonas con mayores problemas ecológicos, principalmente, la contaminación del agua causada por los diferentes campos petroleros y baterías de separación comprendidos en los distritos de Agua Dulce, Villahermosa y Comalcalco; dichos campos y baterías dañan en forma indirecta los ríos Carrizal, Samaria, Tonala, Chicozapote y lagunas costeras; como es el caso de los problemas que sufren las lagunas Pajonal y Machona.

La contaminación del aire en esta Región es evidente, principalmente por la corrosión de láminas y cercas de alambre, provocada por emanaciones de gases en la quema de desechos en las baterías de separación.

En cuanto a contaminación del suelo, las zonas más afectadas por esta se localizan en los campos Conduacán, Oxilacaque, Arrastradero, Castarrical, Tupilco, Cinco Presidentes, Ogarrío, Otates, Sánchez Magallanes, Blasillo, San Ramón, Pajonal y Rodador.*

* "En el municipio de Cárdenas existen actualmente más de 150 pozos en explotación, enclavados en las zonas del Plan Chontalpa y comunidades circundantes. Sin embargo,

Por lo que toca a la industria alimenticia, el deterioro del medio ambiente es causado por los ingenios azucareros que vierten sus residuos sobre los cuerpos de agua, sin recibir previo tratamiento; el cuerpo más afectado por esta descarga es el río Santa Ana, que recibe los desechos industriales del ingenio Santa Rosalía. Además, la quema de bagazo y combustóleo que se realiza en el ingenio, afecta la calidad del aire en las zonas aledañas al mismo; lo cual es grave, ya que cerca de este ingenio existen asentamientos humanos como son: las colonias Once de Febrero, Miguel Hidalgo, Tierra y Libertad, además de una colonia para los trabajadores del mismo ingenio. Similar situación existe con el ingenio Benito Juárez, que se localiza en el poblado C-21 del célebre Plan Chontalpa.

Otro factor que deterioró el medio ambiente de la Región, radicó en la tala inmoderada de las áreas selváticas por el desarrollo extensivo e irracional de la ganadería auspiciada por el Plan antes aludido, la agricultura de temporal, así como por la explotación de las maderas preciosas características de la Chontalpa. En la actualidad, sólo una parte del municipio de Huimanguillo conserva el tipo de vegetación antes predominante; sin embargo, los cedros rojo y blanco, la caoba y el chicle casi han desaparecido dada su desmedida explotación.

La extracción no beneficia de manera directa ni indirecta a estas zonas. Por el contrario, la ecología del municipio se ha visto muy afectada; el deterioro del medio ambiente es notorio; muchos residuos tóxicos afectan nuestros ríos y nuestras tierras y la quema de gases contamina el aire. Los descuidos ecológicos en la extracción del petróleo han causado serios problemas a la producción primaria y en términos sociales, han originado desajustes en el medio de vida de los habitantes."/ "Plan Municipal de Desarrollo de Cárdenas 1983-1988"; Ayuntamiento Constitucional del 11. de Cárdenas; Publicaciones del Gob. del Edo. de Tab., 1983; p.19

"En el aspecto forestal, Huimanguillo ha sido uno de los municipios cuyos bosques se han explotado en forma irracional y, a pesar de los programas de reforestación llevados a cabo en años anteriores, todavía es necesario incrementarlos con mayor impulso para evitar la erosión y degradación de los suelos."/ "Plan Municipal de Desarrollo de Huimanguillo 1983-1988"; Ayuntamiento. --

4.1.2. Marco Sociodemográfico.

a) Aspectos demográficos de la Chontalpa.

El desenvolvimiento de la estructura productiva de la Región Natural de la Chontalpa presenta tres etapas, mismas que se manifiestan en forma sucesiva, dictando la manera en que se ha organizado el territorio en esta y distribuido su población.

a.1) Primera Etapa. Se inicia en principios de este siglo y se caracteriza por la existencia de una economía de plantación, orientada fundamentalmente a la producción y exportación de plátano hacia el mercado norteamericano. La lejanía y el aislamiento de la Región determinaron que el crecimiento de su población fuera resultado casi única y exclusivamente de la diferencia entre la natalidad y la mortalidad.

a.2) Segunda Etapa. Principia al entrar en crisis el modelo exportador y coincide con el proyecto industrializador del país, es decir, a inicios de la década de los 50's. La economía de la Chontalpa se orienta entonces a la producción agrícola y ganadera; el desarrollo de esta última actividad recibió un fuerte impulso con la construcción del Ferrocarril del Sureste, en 1950, y más tarde, con la carretera del Golfo de México; obras de infraestructura que, además de posibilitar a la Región para satisfacer la demanda local y nacional, rompieron el aislamiento territorial y económico de esta, constituyéndose el fenómeno migratorio en una importante variable en el comportamiento de la población de la Chontalpa. Cabe mencionar que, para 1950 el total de habitantes en la Región era de 250 mil 038 -el 41.3 por ciento respecto a la de Tabasco-; distribuyéndose de la siguiente manera: a) los municipios con mayor población estuvieron representados por Comalcalco, Humanguillo y Cárdenas.

-22.5, 16.4 y 15.2 por ciento, según corresponde respecto a la Región-, aglutinando en su conjunto el 55.1 por ciento de la población total de la Chontalpa.⁴⁰

Además, la creación de la Comisión del Río Urijalva en 1951, sustentó las bases para la posterior constitución de la Chontalpa en un polo de fuerte atracción en el sureste de la República, presentándose sus efectos a inicios de la década de los 60's.

A partir de 1960, el crecimiento social comenzó a manifestarse con relativa importancia principalmente en los municipios de Huimanguillo, Comalcalco, Cunduacán y Jalpa de Méndez; registrando las tasas de crecimiento medio anual más altas para el período 1950 a 1960 -4.67, 3.39, 3.65 y 3.31 por ciento, respectivamente-, mismas que superaron a la de la Chontalpa: 3.39 por ciento.

Para ese mismo año la población total de la Región era de 210 mil 221 habitantes -42.4 por ciento respecto a la del Estado-; agrupándose el 56.5 por ciento de tal población regional en los mismos municipios de 1950: Comalcalco, Huimanguillo y Cárdenas -23.7, 16.4 y 14.4 por ciento según corresponden-.

Durante este período, la capacidad de atracción de la población en los municipios de la Región, estuvo ligada tanto al grado de desarrollo de las actividades agropecuarias como al incremento de alguna otra actividad económica. Es decir: la orientación de la estructura productiva hacia el sector primario era lo que regía, con mayor fuerza, el desarrollo de las corrientes migratorias; en la medida en que las actividades económicas fundamentales de municipios como Cárdenas, Comalcalco o Huimanguillo se efectuaban en dicho sector -ver Anexo 4.3.-. Debemos señalar que, en la medida en que las corrientes migratorias se dirigían hacia estos municipios, su influencia repercutía en la satisfacción de la estructura física y social que, con-

⁴⁰ Ver Anexo 4.3. "Población Total, Tasas de Crecimiento Medio Anual y Porcentaje de la Población Chontalpeña respecto a la Estatal 1950-1964".

trariamente a lo que se puede pensar, se hallaba en condiciones desfavorables. En cambio, era más bien en municipios de débil atracción donde la población poseía mejores condiciones de vida.

Para el periodo 1960-1970, la tasa de crecimiento medio anual de la Chontalpa se incrementó a 4.6 por ciento; mostrando un aumento de 1.3 por ciento respecto al periodo anterior, lo que se reflejó en la alta inmigración de algunos municipios ya destacados por esa característica: Cárdenas, Huimanguillo y Conduacán -con tasas de 10.10, 6.33 y 4.75 por ciento-, cosa que representó un aumento considerable en la población de la Región, que ascendió a 347 mil 475 habitantes en el año de 1970,¹¹ representando el 45.2 por ciento respecto a la de Tabasco.

Así también, el 63.7 por ciento quedó repartido entre los mismos municipios de periodos anteriores: Cárdenas, Comalcalco y Huimanguillo -22.7, 20.6 y 20.4 por ciento-.

Es necesario destacar que, para el periodo en mención, la categoría migratoria de los municipios de la Chontalpa, dada su tasa de crecimiento era la siguiente: a) fuerte atracción, Cárdenas, Conduacán y Huimanguillo; b) equilibrio, Comalcalco, Jalpa de Méndez y Paraíso; y c) fuerte expulsión con Nacajuca.¹²

Por lo que toca a la distribución poblacional por edades, ésta se integró de la siguiente manera: a) de 0 a 14 años, el 51.8 por ciento; b) de 15 a 29 años, el 25 por ciento; y c) de 30 años en adelante, el 23.2 por ciento restante.¹³

Es apreciable que, en el año de 1970, la mayoría de la población regional no rebazaba los 15 años de edad; -

¹¹ Ver Anexo 4.4.: "Población Total de la Chontalpa por Municipio 1970-1965".

¹² Fuente: "Estudio Sociodemográfico del Estado de Tabasco"; COMAPO - Consejo Estatal de Población, Tab., 1984, Cuadro 5.1.1., p.98.

¹³ Ver Anexo 4.5.: "Población Total de la Chontalpa por Grupos de Edad 1970-1965".

siendo menester destacar que el subgrupo de edad más abundante era el de los niños en edad preescolar -19.2 por ciento-, situación por demás típica en las sociedades agrarias.

a) Tercera Etapa. Se inicia a partir de la aceleración de las actividades petroleras en la Región. Para el año de 1973 se anunció el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en el Sureste del país, lo que motivó el inicio de un proceso de explotación extensiva de hidrocarburos, que hizo de la Chontalpa una de las principales zonas productoras del país.¹⁴

Este hecho influyó de manera decisiva en la orientación de la economía regional, además de determinar el fenómeno demográfico en la misma, particularmente en términos de migración.

Para el período 1970-1980, la tasa de crecimiento en la región fue de 3.3 por ciento, reflejando una disminución respecto a la de una década anterior -4.6 por ciento-, situación por demás notoria a nivel municipal, como el caso de Cárdenas cuya tasa descendió de 10.10 a 4.22 por ciento. Por lo que, la ordenación del territorio y la distribución de la población fueron determinados por la actividad petrolera; una actividad cuya tendencia parecía señalarla como típica economía de enclave que, a medida en que afectaba a la antigua estructura económica, agropecuaria, propiciaba un proceso de deterioro socioeconómico con mayores contrastes, puesto que reducía las posibilidades de participación para la población nativa en las actividades de mayor impacto en el crecimiento económico.¹⁵

¹⁴ "Las características de la explotación del petróleo no fueron las de una actividad cuyo objeto primordial sea el de promover el desarrollo socioeconómico de la Región; más bien, el proyecto petrolero del sureste del país se hallaba supeditado a un proyecto de desarrollo de carácter nacional, cuya punta de lanza, o mejor dicho, cuyo elemento motor era la actividad petrolera." "Estudio Sociodemográfico del Estado de Tabasco", op.cit., p.38.

¹⁵ "La explotación petrolera trajo consigo una secuela

Al respecto, abundaremos diciendo que un fenómeno propio del proceso de marginalización a que se sujetaron algunos sectores de la sociedad chontalpeña, consistió en el resquebraje de bienestar que, como espejismo de la sociedad nacional, apareció a los naturales de la Región.

Lo cual revistió un efecto más que se integró a la problemática ya existente de la proletarianización agrícola en los ejidos colectivos del Plan Chontalpa. Dando lugar, por tanto, a una alteración violenta del sustento y organización de las estructuras que constituyeron, hasta antes de 1973, la evolución histórica de la Región. Así lo demostró el comportamiento demográfico de Nacajuca¹⁶ y Comalcalco en la Chontalpa, y del municipio del Centro, fuera de ella.

Durante el período en mención (1970 a 1980), el crecimiento medio anual de la población en la Chontalpa no fue uniforme; lo anterior, debido a que el comporta-

de problemas ecológicos y socioeconómicos al Municipio. La población aumentó considerablemente como consecuencia de dicha actividad, apareciendo una fuerte corriente inmigratoria de trabajadores provenientes de los diferentes municipios del Estado y de otras entidades federativas, lo cual propició el aumento de la demanda de los servicios públicos y el encarecimiento de los artículos de primera necesidad. Este hecho, además, ha provocado que la inversión pública se destine en mayor porcentaje hacia la zona urbana del Municipio, descuidándose el mejoramiento de la zona rural que, si bien ha mejorado en la calidad y cantidad de sus servicios, no lo ha hecho al mismo ritmo de la demanda. Cabe señalar también que el sistema de precios en el Municipio, sobre todo en lo que se refiere a productos básicos y vivienda, creció incontrolablemente al presentarse una demanda inesperada de la población inmigrante." "Plan Municipal de Desarrollo de Comalcalco, Tab.": 1983; pp. 26-27.

¹⁶ "El aspecto demográfico en este Municipio presenta dos características principales: la primera es en el sentido de que la población está distribuida en forma dispersa; y la segunda nos indica que el crecimiento es relativamente alto. Por otra parte, la carencia de fuentes de empleo en el ámbito municipal originan el fenómeno de inmigración hacia las ciudades aledañas que ofrecen toda clase de empleos como Comalcalco y Minatitlán en Tabasco; y Reforma, en Chiapas, por su gran actividad en la industria petrolera; y la ciudad de Villahermosa, además, por las industrias de transformación, de la construcción, comercio y servicios, lo que redundó en el abandono del sector agropecuario y pesquero." "Plan Municipal de Desarrollo de Nacajuca, Tab.": Publicaciones del Gob. del Edo. de Tab.: 1983; p.24.

miento demográfico de sus siete municipios se manifestó con distinta intensidad, presentándolos como: a) de atracción, con Cárdenas;¹⁷ b) de equilibrio, con Comalcalco, Conduacán, Huimanguillo y Macajuca;¹⁸ y c) de expulsión, con Jalpa de Méndez.¹⁹ Cuyas causas, si bien pueden asociarse al impacto de la estructura heterodénea en la economía regional; sustancialmente son evidencia del desarrollo desigual y sus condiciones.

Considerando el grado de urbanización como indicador que nos permita apreciar el tipo de inmigración hacia la Chontalpa, encontramos para el año de 1980 que, el 98.9 por ciento de un total de 585 localidades en la región eran consideradas como rurales; quedando repartido el 1.1 por ciento restante de la siguiente manera: a) localidades de tipo mixto rural, en Conduacán, Huimanguillo, Jalpa de Méndez y Paraíso, con 0.8 por ciento; b) localidades de tipo mixto urbano, en Huimanguillo con 0.1 por ciento; y c) localidades de tipo urbano, en Cárdenas y Comalcalco, con 0.2 por ciento.²⁰ Tales porcentajes expresan el tamaño de las localidades predominantes en la Región; de lo que poder-

¹⁷ "La explicación de esta situación migratoria se desprende de la presencia de ciertas condiciones socioeconómicas favorables que permiten a la población inmigrante, por una parte, encontrar las posibilidades de empleo y, por la otra, el acceso a servicios básicos como son educación, salud y vivienda." "Estudio Sociodemográfico...", op.cit., pp.95-96.

¹⁸ "En el análisis de las condiciones socioeconómicas de este grupo, se podrá observar de que manera la existencia de una evolución de la estructura productiva, con características cercanas a la evolución del Estado en su conjunto, va a explicar en parte la categoría migratoria de equilibrio en estos municipios." "Estudio Sociodemográfico...", op.cit., p.110.

¹⁹ "Las características generales del grupo podrían resumirse en: presencia de una agricultura comparativamente más atrasada que en el resto del Estado, no son municipios petroleros, ... tienen un nivel industrial bajo y menor dimensión por establecimiento; se ubican en regiones menos favorecidas para las actividades productivas, debido a fenómenos naturales como las inundaciones. Debido a esto, en buena medida, los municipios de este grupo son incapaces de retener el conjunto de su población." "Estudio Sociodemográfico...", op.cit., p. 124.

²⁰ Ver Anexo 4.6. "Tamaño y Tipo de Localidades en los Municipios de la Chontalpa, 1980".

mos destacar que los municipios con más alta concentración de población son Cárdenas²⁴ y Comalcalco; y los que presentan las localidades más reducidas son Nacajuca y Paraíso.²⁵

Finalmente, otro indicador que nos puede orientar respecto al grado de urbanización en la Chontalpa, es el promedio de habitantes por km.²; siendo en el año de 1984 para la Región, de 67.4 hab./km.²; lo que a nivel municipal destacó en Comalcalco con 275.5 hab./km.² -refrendado por un 50.1 por ciento de su P.E.A. dedicada a actividades urbanas-²⁶ así como Huimanguillo con 29.6 hab./km.²; siendo respectivamente los municipios con mayor y menor concentración de población sobre su territorio.²⁷

Para el año de 1984, la población total de la Chontalpa era de 567 mil 199 habitantes - lo que representó el 46.05 por ciento respecto a la de Tabasco-, misma que se distribuyó de la siguiente manera: a) el 65.1 por ciento repartido entre Cárdenas, Comalcalco y Huimanguillo -25.7, 20.7 y 18.7 por ciento- y b) el 34.9 restante, correspondió a los municipios de Cunduacán, Jalpa de Méndez, Nacajuca y Paraíso -ver Anexo 4.3-. Nuevamente predominaron las tendencias de -

²⁴ Los centros de población más importantes son la cabecera municipal de Cárdenas, las Villas Andrés Sánchez Magallanes y Benito Juárez, así como los poblados Ignacio Gutiérrez Gómez y los pertenecientes a los ejidos colectivos.

²⁵ "En un principio, el Municipio tuvo como principal medio de comunicación el fluvial; las comunidades establecieron contacto con la cabecera a través de la rudimentaria navegación y la cabecera con la capital del Estado lo hacía de la misma forma. El desarrollo paulatino... ha establecido otros medios, desplazando los fluviales; no obstante, todavía existen comunidades rurales cuya ubicación dificulta la dotación de servicios públicos y la garantía de su acceso a los niveles de bienestar que proporciona la administración." "Plan Municipal de Desarrollo de Paraíso 1983-1985": Ayuntamiento Conat. del M. de Paraíso, Tab.; Publicaciones del Gob. del Edo. de Tab.; 1983; p.17.

²⁶ Fuente: "Estudio Sociodemográfico...", op.cit.; p.112.

²⁷ Ver Anexo 4.7: "Población Rural de los Municipios de la Chontalpa, 1980".

crecimiento que se distinguieron años atrás, como en los casos de Cárdenas y Comalcalco. Lo anterior es comprensible si tomamos en consideración el papel que desempeñaron los diferentes sectores económicos, tanto en su producción interna, como en la absorción de mano de obra en la tercera etapa del desenvolvimiento de la estructura productiva en la Chontalpa y el Estado de Tabasco; lo que determinó el elevado crecimiento de las áreas urbanas y en contrapartida, el lento crecimiento de las rurales. Es posible observar, por tanto, una sensible disminución en cuanto a población rural regional se refiera: a) Cárdenas, que aportó el 20.5 por ciento de la población rural en 1970, disminuyó a 20.4 en 1980; b) Comalcalco, de 18.6 por ciento en 1970, decrementó su aportación a 19.3 en 1980; y c) Huimanguillo, de 20.9 en 1970 a 19.8 por ciento en 1980. Lo anterior nos permite llegar a dos supuestos, respecto a la involución demográfica rural de estos municipios: a) han incrementado su población urbana a un ritmo mayor que el de la rural; o b) han sufrido un proceso de urbanización y desplazamiento de su población rural, originando categorías mixtas en cuanto a la naturaleza de sus localidades (ver Anexo 4.6).

En 1980, la población total de la Chontalpa, en cuanto a grupos de edad se refiere, estaba integrada de la siguiente manera: a) de 0 a 14 años, el 48.6 por ciento; b) de 15 a 29 años, el 27.5 por ciento; y c) de 30 años en adelante, el 23.9 por ciento. Lo anterior nos permite apreciar un notable cambio respecto al grupo de edad predominante, el cual experimentó un decremento de 3.2 por ciento durante el periodo que va de 1970 a 1980, situación comprobable al observar que para el último año, el subgrupo de edad predominante pasó a ser en la Región el de 5 a 9 años de edad (ver Anexo 4.5); lo que permite suponer que, en la medida en que evolucione el proceso de urbanización y la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo --como un efecto director--, los

niveles de fecundidad descenderán, y por consiguiente, la tasa de natalidad.

En cuanto a nacimientos se refiere, la tasa de natalidad en la Chontalpa para el año de 1984, fue de 49.3 nacimientos por mil habitantes; destacando a nivel municipal: Nacajuca y Jalpa de Méndez -con 65.0 y 52.4 nacim. p/mil hab., respectivamente-, constituyendo los municipios con mayor y menor tasa de natalidad. A lo que podemos agregar que, la tasa de mortalidad general, para el mismo año en la Región fue de 4.6 muertes p/mil hab., sobresaliendo Paraíso y Comalcalco -con 6.3 y 3.3 muertes p/mil hab.-, lo que depende fundamentalmente de la infraestructura social y condiciones de bienestar en la Región.

b) Aspectos de Bienestar Social de la Chontalpa. Por lo que toca a este tipo de indicadores, es menester destacar la generalizada costumbre de identificar la calidad de vida como único agente catalizador del fenómeno migratorio, lo cual si bien es un indiscutible y eficaz elemento, no por ello deja de ser relativo; ya que la corriente migratoria puede ser motivada por fenómenos tales como mejores oportunidades de trabajo e incluso, por condiciones distintas de las sociales, tal y como acontece en el caso de Jalpa de Méndez cuya situación geográfica y climatológica permite que gran porción de sus tierras se hallen inundadas la mayor parte del año, impidiendo su aprovechamiento en época de lluvias y por consiguiente provocando la emigración de sus habitantes en busca -ahora sí- de mejores condiciones de vida.

Por otra parte, también está muy generalizada la costumbre de estereotipar la calidad de vida, tal y como si se tratara de un criterio compartible tanto para el ámbito urbano, como para el rural. Asimismo, tampoco debemos llegar a confundir la situación anterior cayendo en el extremo de afirmar que, las magnas condiciones de subsistencia e infrasubsistencia por las que atraviesa

un grueso sector del campesinado, les son justas y adecuadas -por el simple hecho de haber vivido en un constante proceso de marginalización-. Por tanto, afirmamos que, si existe una constante para analizar la calidad de vida, ésta deberá fundamentarse en las condiciones mínimas necesarias para que el ser humano en general pueda desarrollarse integralmente de acuerdo con sus propias características culturales, económicas, sociales, políticas y hasta morales. Aspecto que está íntimamente ligado al derecho inalienable e imprescriptible, innato, de la multiplicidad de grupos sociales de decidir su presente y su futuro. Nadie más en la sociedad en su conjunto puede tomar esa decisión por ellos.

b) Educación. Para el año de 1970, el 26.0 por ciento de la población de 10 y más años de edad, en la Chontalpa, era analfabeta, aspecto que a nivel municipal se tradujo con más severidad en Nacajuca, Huimanguillo y Cunduacán -39.2, 31.7 y 27.1 por ciento-; tal situación excedió considerablemente al porcentaje de Tabasco para el mismo año -23.9-. En el año de 1980, se registró un notorio decremento para tal indicador, siendo para la región un porcentaje de 24.7; tal cifra incluyó para dicho año a la población de 6 a 9 años.²⁸ lo que indica un notorio avance en los servicios educativos en la misma, a excepción de Nacajuca -28.7-;²⁹ cuyo porcentaje no sólo demuestra la insuficiencia escolar para tal municipio, sino también

²⁸ Ver Anexo 4.8. "Población Analfabeta de los Municipios de la Chontalpa, 1970-1980".

²⁹ "Las instalaciones educativas no cubren totalmente las necesidades actuales de la población escolar en sus primeros grados; tampoco existen planteles de educación media superior ni técnica, por lo que las personas que egresan de las escuelas secundarias se ven obligadas a emigrar a las ciudades que al disponer de dichas instalaciones... los patrones culturales del pueblo en general, son casi uniformes, existiendo manifestaciones artísticas, culturales y artesanales de la población indígena chontal que no han sido debidamente proyectadas principalmente porque carece de estructura conveniente." "Plan Municipal de Desarrollo de Nacajuca...", op.cit., pp.27-29.

la barrera cultural y lingüística de los grupos indígenas, que son los que han ido quedando a la zaga no sólo en aspectos de bienestar social, sino hasta integrales; como es el respeto a sus valores culturales.²⁷

Por lo que respecta a infraestructura educativa, cabe destacar que para el periodo escolar 1983-1984, los planteles por nivel educativo quedaron estructurados de la manera siguiente: a) preescolar, de 723 planteles en el Estado, el 41.9 por ciento correspondieron a la Chontalpa, presentando esta última una distribución casi homogénea en cuanto a las necesidades educativas de sus municipios;²⁸ b) primaria, de 1744 planteles ubicados en Tabasco, el 40.8 por ciento están en la Región, no obstante lo anterior, la demanda educacional es en algunos municipios mayor que la oferta, tal y como acontece con Comalcalco²⁹ y Cunduacán,³⁰ lo que es sintomático de la gran población infantil existente en

²⁷ "Este grupo de municipios ... (de equilibrio) ... concentra el 27.9 por ciento de la población indígena que habita en la entidad, y sólo en el municipio de Macajuca viven el 15.8 por ciento, cifra que representa el 90 por ciento de sus habitantes. Lo anterior, sumado a que dentro de este grupo el que acumula las condiciones menos favorables es precisamente Macajuca, da cuenta del poco beneficio que los planes y programas de la entidad han brindado a ese municipio y, sobre todo, a la población indígena." / "Estudio Sociodem...", op.cit.; p.119.

²⁸ Ver Anexo 4.9.: "Escuelas por Nivel Educativo en los Municipios de la Chontalpa. Ciclo 1983-1984".

²⁹ "Por lo que se refiere al sistema educativo, en Comalcalco existe atención para los niveles preescolar, primaria, media básica y media superior. En el nivel preescolar se cuenta con jardines de niños de los sistemas federal, estatal y del D.F. Municipal; en el nivel primario existen escuelas federales, estatales y rurales que no alcanzan a satisfacer la demanda educacional del municipio; incluso hay escuelas que imparten tres turnos en el día, lo cual propicia un desequilibrio en el aprovechamiento de la enseñanza." / "Plan Municipal de Desarrollo de Comalcalco ...", op.cit.; p.24.

³⁰ "El sistema educativo presenta dos problemas principales uno de infraestructura física, manifestado en la falta de aulas y el deterioro de las existencias que reclaman atención; y el otro, el constante deterioro de la calidad de la educación, que genera ausentismo y deserción escolar. Ante esta situación es recomendable volver a las raíces de nuestra educación rural y luchar contra el analfabetismo de los adultos." / "Plan Municipal de Desarrollo de Cunduacán ...", op.cit.; p.18.

toda la entidad; c) capacitación para el trabajo, de 68 planteles operando en Tabasco, el 28 por ciento de ellos estuvo localizado en la Chontalpa, sin embargo, y pese a la gran importancia que revisten, es mínima su presencia en la Región, quedando ubicados principalmente en Cárdenas, Comalcalco, Conduacán y Huimanguillo -6, 5, 3 y 3 centros respectivamente-; siendo insuficientes en los demás municipios como Jalpa y Paraíso,²⁴ así como inexistentes en Nacajuca; d) medio básico, de 292 planteles de educación secundaria en la entidad, el 43.8 por ciento se halla en la Chontalpa, significando la existencia de una balanceada infraestructura de educación media, lo que se refiere únicamente a su distribución municipal, puesto que, en cuanto a la orientación académica, ésta sufre un fuerte centralismo -reflejando una notable desorientación vocacional en el alumnado-, que desvincula al estudiante con la problemática, condiciones y necesidades de su comunidad, esto es por demás notorio en las Secundarias Técnicas Oficiales que, de índole federal, tuvo registradas en el Estado para el período lectivo 1983-1984 un total de 19 mil 325 Alumnos, correspondiendo el 44.7 por ciento de la Región, de éste último porcentaje, el 30.4 por ciento correspondió a Secundaria Técnica Agropecuaria, el 8.3 a Técnica Pesquera -teniendo Tabasco un inmenso potencial de fauna acuática de litoral, de río o lagunas-, y el 61.3 por ciento a Técnica Industrial, en una Región donde la actividad industrial y específicamente la agroindustrial, están sujetas aún a revisiones preliminares que, si bien demuestran la urgente necesidad de vincular al campo con la industria, también

²⁴ "No obstante que Paraíso cuenta con una sólida estructura educativa, afrontamos los problemas de deserción infantil, sobre todo en el último año de educación primaria en el medio rural, y el analfabetismo en mayores de edad, asciende a un total de tres mil doscientos. Consideramos que, además, debido a la construcción de la terminal Dos Bocas se hace necesario el establecimiento de escuelas técnicas en la localidad que prepare a la población que no sea desplazada por técnicos de otros Estados de la República." "Plan Municipal de Desarrollo de Paraíso ...", op.cit., p.18.

confirman que dicha vinculación deberá hacerse sobre bases reales y democráticas, respetando las verdaderas necesidades de la población y armonizando el desarrollo de Tabasco y su Chontalpa con el resto de la nación. Por tanto, la situación a la que se enfrenta el egresado de secundaria y sucesivos niveles educativos²² --que aun son limitativos para algunos municipios, vgr. Nacajuca--, estará calificada seguramente por una reducida oferta de empleos que no podrá absorber sus demandas equilibradamente, por lo que se repetirá una escena constante: una gran cantidad de individuos tendrán que cambiar de alternativa, o peor aún, dedicarse a actividades muy diferentes para las que recibieron instrucción; desperdiciándose por consiguiente la capacidad transformadora y vigorosa del estudiante, por estar desligada su enseñanza de la realidad en que se desenvuelve. Así pues, es consecuencia lógica de lo anterior, por una parte, el desperdicio de los recursos públicos invertidos en la educación de gran cantidad de agentes improductivos; y por la otra, el desaprovechamiento del inmenso potencial que sin duda alguna constituye el sector estudiantil, sobre todo si lo considerásemos incorporado al interior de una estrategia para la promoción del desarrollo integral de su comunidad, localidad, etc., y sobre todo del sector rural más desfavorecido. Aspectos que integran las bases sobre las que fundamentaremos las propuesta específica de la presente sustentación y que por razones de método retomaremos en su debido momento.

b₂) Salud. Para el año de 1970, la cantidad de habitantes por médico en la Región de la Chontalpa era de 3 mil 716 personas, situación que se reflejó a nivel municipal de la siguiente manera: a) Cárdenas 2,923 hab./méd.; b) Comalcalco 3,247 hab./méd.; c) Cunduacán 3,905 hab./méd.; d) Huimanguillo 5,058 -

²² Ver Anexo 4.10.: "Alumnos Egresados por Nivel Educativo en los Municipios de la Chontalpa. Ciclo 1963-1964". Y Anexo 4.9.

hab./méd.; e) Jalpa de Méndez 5,960 hab./méd.; f) Nacajuca 10,903; y g) Paraíso 3,019 hab./méd., situación que nos permite apreciar que, los municipios con mayor insuficiencia en este servicio para dicho año era en orden decreciente: Nacajuca, Conduacán y Jalpa.

Lo anterior muestra una gran diferencia si comparamos los promedios citados con los del Estado para el mismo año: 2 mil 594 hab./méd., aspecto que no experimentó una notoria variación para el año de 1984 cuya relación fue de 2,355 hab./méd.,²³ promedio que no deja de ser desalentador en algunos casos, si tomamos en cuenta que para 1970 había en el D.F. 542 hab./méd., y que sin duda es evidencia del fuerte centralismo y desigual desarrollo que ha experimentado el país, cuyos efectos también los mostró el estado de Tabasco y la Chontalpa en particular.²⁴

Por lo que toca a Unidades de Salud Pública, para el año de 1983 existían en la Región un total de 55 de éstas, las cuales pueden agruparse en: a) Unidades del ISSSTE, compuestas por una Clínica y un Hospital -en Cárdenas-, así como por 7 Puestos Periféricos -uno en cada municipio-; y b) 46 Centros de Salud ubicados homogéneamente en los municipios de la Chontalpa.²⁵ Dentro de este indicador, es menester señalar que las Instituciones de Seguridad Social con mayores recursos

²³ Para el año de 1984, no fue posible disponer de tal información para los municipios de la Región, por lo que se tuvo que recurrir a la estimación para el caso de Tabasco. Fuente: a) "Anuario Estadístico...1984", op.cit., Tomo II, pp. 747-748; y b) "Programas Estatales de Salud 1985-1988", Gob. Const. del Edo. de Tab., Publ. del Edo. de Tab., septiembre de 1985, p.63.

²⁴ "El personal médico de la entidad labora por lo menos en dos instituciones de salud y se concentra primordialmente en las ciudades de Villahermosa y Cárdenas, lo que deriva en la limitación de recursos en las demás cabeceras municipales y, sobre todo, en los centros que brindan atención a la población rural. Además, el número de médicos especialistas adscritos a las instituciones públicas de salud es limitado, lo que repercute en el grado de calidad de los servicios ofrecidos." / "Programa Estatal de Salud 1985-1988", op.cit., p.72.

²⁵ Fuente: "Anuario Estadístico... 1985", op. cit., Tomo I; pp. 343-344.

materiales son las del Gobierno Federal -Secretaría de Salud, Pemex e ISSSTE- a diferencia de las Instituciones locales.

Finalmente, las inmunizaciones realizadas por la Secretaría de Salud en la entidad fueron, para el año de 1983, un total de 189 mil 369; de las cuales correspondieron el 39.2 por ciento a la Chontalpa. Mismas que abarcanon la prevención de poliomielitis, tétanos, sarampión, tifoidea y paratifoidea, rubia, etc.; lo anterior ha constituido un poderoso factor en la reducción de la tasa de mortalidad del Estado y la Chontalpa, misma que se redujo de 7.9 muertes p/mil hab. en 1970, a 4.6 en 1984. Así pues, tal reducción radica en la interrelación de dos elementos: a) el riesgo de contraer enfermedades,⁶⁶ y b) la disponibilidad de servicios médicos para combatirlas. Ambos elementos están vinculados con los factores del desarrollo económico y social, y son la medida que determina, en un momento dado, el incremento o decremento de la probabilidad de contraer enfermedades.⁶⁷

ba) Vivienda. Para el año de 1970, el 69.9 por ciento de la Chontalpa no contaba con agua entubada, destacando bajo tal situación los municipios de Nacajuca, Huimanguillo, Jalpa y Cunduacán -85.2,

66 "Las condiciones ambientales del trópico húmedo y el deterioro ecológico; las deficiencias en los servicios de drenaje y agua potable; el hacinamiento y la promiscuidad; las dificultades para el mantenimiento y la conservación de algunas instalaciones, la insuficiencia de recursos humanos y las deficiencias en el abasto de los recursos materiales que requiere el sector, y, sobre todo, las condiciones de dispersión poblacional, marginación y pobreza; principalmente en el medio rural, son los factores esenciales que favorecen la proliferación de sedecimientos que configuran el panorama epidemiológico de la entidad." / "Programa Estatal de Salud ..." op.cit.; pp. 49-50.

67 "Las condiciones naturales convierten a Paraíso en territorio propio para la proliferación de enfermedades parasitarias e infecciosas contra las cuales los recursos que el Estado ha destinado para combatirlas han resultado insuficientes, agregándose a ello la mala alimentación, los bajos ingresos por persona, y la contaminación y destrucción de nuestros recursos naturales, que influyen desfavorablemente en la salud de los habitantes." / "Plan Municipal de Desarrollo de Paraíso..." op.cit.; p.18.

75.5, 72.9 y 71.5 por ciento-; lo que experimentó un decremento a nivel regional, para 1980, hasta llegar a 66.0 por ciento, resultando nuevamente Nacajuca, Cuauacán y Jalpa como los municipios con mayor insuficiencia en este servicio -74.3, 73.8 y 70.7 por ciento, respectivamente-. Tal aspecto se muestra más desalentador, si tomamos en cuenta que en 1970 sólo el 2.6 por ciento de las viviendas en el D.F. no contaban con agua entubada; cuestión que, pese a ser distinta en el ámbito rural del urbano, no deja de mostrar sus inconveniencias.**

Por lo que toca a las viviendas sin electricidad, en el año de 1970 el 75.4 por ciento de ellas no contaba con dicho servicio; reflejándose en los municipios de Nacajuca, Jalpa, Huimanguillo y Cuauacán -90.2, 84.1, 82.5 y 80.0 por ciento-, aspecto que redujo su porcentaje en la Región, para 1980, a 50.6 traduciéndose dicha insuficiencia en los municipios de Huimanguillo, Cuauacán, Jalpa y Nacajuca -57.8, 56.3, 55.6 y 55.4 por ciento-; lo que, pese a la considerable reducción en el porcentaje, siguió persistiendo la notable diferencia respecto a las condiciones predominantes 10 años antes en el D.F. sobre tal indicador: 5.3 por ciento.**

Asimismo, en el año de 1970, el 30.7 por ciento de las viviendas en la Chontalpa no contaban con drenaje, insuficiencia que se tradujo a nivel municipal, con mayor agrado, en Jalpa, Nacajuca, Cuauacán y Huimanguillo -92.5, 91.3, 88.2 y 85.7 por ciento-; situación que experimentó un decremento a nivel regional

** "Existen en el Municipio 5 mil 881 viviendas. De ellas, 3 mil 570 son rurales; las viviendas con pisos de tierra son 928; y las que tienen servicios de agua entubada intradomiciliaria 428. Esta situación hace que prevalezcan las enfermedades infecciosas del aparato digestivo por consumo de agua contaminada, fecalismo ambiental y falta de aseo." "Plan Municipal de Desarrollo de Nacajuca...", op.cit.: p.26.

** Ver Anexo 4.11: "Porcentaje de las viviendas de la Chontalpa según sus condiciones de servicios, 1970-1980."

para 1980, hasta llegar a un 67.9 por ciento, resultando casi el mismo grupo de municipios que en 1970, pero con la característica de haber quedado Nacajuca con la mayor desventaja, no sólo del grupo en mención, sino de la Región con un 55.6 por ciento de sus viviendas sin este servicio, seguido de Jalpa de Méndez,⁴⁹ Conduacán y Huimanguillo⁵¹ -77.8, 76.8 y 66.7-, lo cual demuestra la prioridad con que se consideraban las necesidades de los grupos indígenas durante dicho período, situación que se torna más apreciable si la analizamos respecto a las condiciones de las viviendas sin drenaje en el D.F. para 1970: el 21.6 por ciento (ver Anexo 4.11.).

Además, para 1984, el 79.5 por ciento de la población chontalpeña no contaba con un sistema de alcantarillado; cuestión que resulta, si bien necesaria, también casi extraña en el ámbito rural, dados los costos accesorios o colaterales en su implementación. Así pues, los municipios que para dicho año presentaron mayor insuficiencia fueron: Conduacán, Nacajuca, Jalpa y Paraiso -92.7, 90.2, 85.0 y 85.2 por ciento de su población, respectivamente-.

En el año de 1970, el 82.2 por ciento de las viviendas en la Chontalpa estaban constituidas únicamente por uno o dos cuartos, lo que a nivel municipal presentó una situación homogénea, contando en todos los casos un porcentaje no inferior al 80.0; situación que sin duda alguna refleja un aspecto importante en el tipo de vivienda campesina de trópico -

⁴⁹ "La incidencia de enfermedades gastrointestinales y parasitarias en la población es grave debido a que sólo el 30 por ciento de los habitantes cuentan con servicios de Agua Potable. El drenaje sólo favorece a un 20 por ciento de la población." "Plan Municipal de Desarrollo de Jalpa de Méndez ...", op.cit., p.22.

⁵¹ "Actualmente la dotación de agua potable es insuficiente, ya que se atiende a un 70 por ciento de la población. Respecto al drenaje, el Municipio afronta un serio problema; no se cuenta con un sistema de descarga de desechos sólidos, y éstos se bombean a una laguna. Sin embargo, debido al crecimiento de la ciudad, la laguna se encuentra ya casi dentro de aquella, ..." "Plan Municipal de Desarrollo de Huimanguillo ...", op.cit., p.24.

húmedo, caracterizada por el hacinamiento de sus moradores; pero que sin embargo contrasta hondamente al primer contacto con los conceptos de urbanización de la sociedad nacional centralista.

Para el año de 1980, varió el porcentaje de la Región a un 71.6; resultando curiosamente los municipios de Huimanguillo, Cunduacán y Cárdenas -75.8, 74.2 72.5 por ciento-, como los más representativos de dicha situación, los que precisamente constituyeron una parte importante del ámbito de ejecución del proyecto de urbanización en los ejidos colectivos del Plan Chontalpa**.

El indicador de hacinamiento manejado, adquiere mayor fidelidad con la realidad expuesta para 1980, si lo comparamos con el dato referente al número de moradores que habitaban tales viviendas. Por lo que para ese año, el 35.6 por ciento de las viviendas de uno y dos cuartos en la Chontalpa, estaban ocupadas por familias de seis, siete, ocho, nueve o más miembros; resultando a nivel municipal la siguiente situación: a) Cárdenas, 33.9 por ciento; b) Comalcalco, 36.7; c) Cunduacán, 37.6; d) Huimanguillo, 35.9; e) Jalpa, 34.9; f) Nacajuca, 33.1; y g) Paraíso, 36.6 por ciento. Lo que significa, que más de una tercera parte de las familias en cada uno de los municipios de la Chontalpa vivía hacinada para el año de 1980 -ver Anexo 4.12-.

En lo referente a los materiales utilizados en la construcción de las viviendas en la Región, la situación se presenta de la siguiente manera para 1980: a) tipo de techos, el 44.8 por ciento de ellos son de lámina de asbesto o metálica -predominando en Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán y Huimanguillo-; el 19.4 por ciento de palma, tejamil o madera -predominado en Huimanguillo, Jalpa y Nacajuca-; 14.6 por ciento de teja

** Ver Anexo 4.12. "Viviendas Particulares de uno y dos Cuartos en los Municipios de la Chontalpa (1970-1980) y Porcentaje de Hacinamiento (1980)".

-predominando en Jalpa, Paraíso, Nacajuca y Comalcalco-, 21.3 por ciento correspondió a materiales como lámina de cartón, loza de concreto, bóveda, ladrillo, etc.; b) tipo de muros, el 46.6 por ciento son de tabique o tabicón -predominando en Paraíso, Comalcalco, Cardenas y Jalpa-, el 26.3 por ciento de carrizo, bambú o palma -predominando en Nacajuca, Cunduacán y Jalpa-, el 13.4 por ciento de madera -predominando en Huimanguillo y Cárdenas-, y el 13.7 por ciento restante de lámina de cartón, embarro, lámina de asbesto o metal, adoba, etc.; y c) tipo de pisos, el 59.0 por ciento de cemento o firme -predominando en Cárdenas, Paraíso y Huimanguillo-, el 40.4 por ciento de tierra -predominando en Nacajuca, Cunduacán y Jalpa-, el 5.8 por ciento de mosaico u otro recubrimiento -predominando en Comalcalco y Paraíso- y el 2.8 por ciento restante no estuvo especificado**.

El examen de los materiales utilizados en la Región, también nos permite distinguir dos tipos de marginación; ya que en localidades mixtas urbanas y urbanas, los cinturones de miseria se caracterizan por utilizar desechos y productos industrializados como láminas de asbesto, llantas, botes de hojalata, varillas, etc.; mientras que las viviendas pobres en localidades rurales y mixtas rurales principalmente estuvieron contruidas con materiales de origen natural como palma, madera, piedras, etc. (casa de guano). Asimismo, es necesario abundar sobre lo anterior citando que, para el mismo año -1980-, 500 viviendas en la Chontalpa eran consideradas como verdaderos refugios dadas sus paupérrimas condiciones.

b4) Alimentación. En el año de 1970 el 64.3 por ciento de la población sufría el subconsumo de

** Es importante señalar que la mitad de la población vive en casas con piso de tierra y sin baños, es decir, 6 mil 270 casas no tienen las condiciones concebidas en el proyecto nacional "...". "Plan Municipal de Desarrollo de Cunduacán...", op.cit., p.18.

** Ver Anexo 4.13. "Materiales Utilizados en la Construcción de Viviendas en la Chontalpa, 1980".

leche, distinguiéndose por esta situación los municipios de Cunduacán, Jalpa y Nacajuca -74.3, 73.9 y 70.2 por ciento-; lo que varió para 1980 a nivel regional a 32.4 por ciento, distinguiéndose en este nuevo caso los municipios de Paraíso, Cárdenas, Comalcalco y Huimanguillo -38.2, 36.7, 35.7 y 35.1 por ciento-. Lo anterior, si bien significa una reducción considerable en el periodo analizado -1970 a 1980- para la Chontalpa y sus municipios, aun está muy lejos de ser alentadora, si consideramos que para 1970 en el D.F. el subconsumo de leche sólo lo sufría el 17.0 por ciento del total de su población⁴⁵.

Por lo que toca al subconsumo de carne, en 1970, el 67.0 por ciento de los habitantes de la Región lo padecía, distinguiéndose por tan deficiente situación los municipios de Jalpa, Paraíso y Cunduacán -74.2, 71.7 y 70.7 por ciento-; lo que para el año de 1980 se redujo al nivel de la Chontalpa a 31.5 por ciento, aspecto que marcó mayor expresión en Cárdenas, Huimanguillo, Nacajuca⁴⁶ y Comalcalco -36.5, 35.1, 33.6 y 32.0 por ciento-, proporciones que expresan una significativa reducción, pero sólo a nivel regional, puesto que para 1970 en el D.F... el subconsumo de carne sólo lo experimentaba el 26.8 por ciento de su población.

Respecto al subconsumo de huevo, en el año de 1970 el 56.5 por ciento de la población chontalpeña lo padecía, lo que se tradujo a nivel municipal de la siguiente manera: Nacajuca, Jalpa y Cunduacán resultaron ser los municipios más representativos -68.9, 66.4 y 65.5 por ciento, respectivamente-, registrando para 1980 un nota-

⁴⁵ Ver Anexo 4.14: "Porcentaje de la Población de los Municipios de la Chontalpa a partir del Subconsumo de Leche, Carne, Huevo y Pescado, 1970-1980".

⁴⁶ "Actualmente la mayoría de los habitantes de las comunidades del municipio tiene un bajo consumo de carnes, debido a que sus ingresos no les permiten adquirir este producto en forma normal; por lo consiguiente se ven sometidos a consumir las frutas y legumbres más comunes en el medio, variando su dieta con el pescado, situación que origina una acentuada desnutrición en estas comunidades." / "Plan Municipal de Desarrollo de Nacajuca ...", op.cit., p.27.

ble descenso a nivel de la Región hasta un 41.4 por ciento; aspecto que se tradujo en Huimanguillo, Paraíso, Comalcalco, Cárdenas -51.1, 48.7, 44.5 y 44.1 por ciento-, como los municipios con mayor insuficiencia en el consumo de este alimento. Lo anterior cobra mayor relevancia si tomamos en cuenta que para 1970, el 28.6 por ciento de la población del D.F. sufría dicho subconsumo.

Finalmente, para el año de 1980, se registró un subconsumo de pescado en la Región del 19.3 por ciento, destacando por tal insuficiencia los municipios de Nacajuca y Paraíso -46.7 y 30.8 por ciento respectivamente-, lo cual si bien puede explicarse en Nacajuca por los costos de transportación y almacenamiento de este producto; sería difícil explicarlo en municipios como Paraíso, que cuentan con fácil acceso a los recursos del mar, dada su ubicación geográfica.¹⁷

Un enfoque del Gobierno Federal sobre la Marginación en los municipios de la Chontalpa: los Indices COPLANAR. Para el año de 1982, el Gobierno Federal dio a conocer los resultados de una serie de estudios tendientes a

17 "De acuerdo con los estudios del Subcomité del SEM-Tabasco efectuados en 1982, las dietas de los habitantes de la región de la Sierra y de la Chontalpa incluyeron un mínimo porcentaje de alimentos de origen animal, de modo que las proteínas eran aportadas principalmente por el consumo de huevo, mientras que la ablactación se realizaba en forma brusca después del año de edad. Se encontró asimismo una alta ingestión de pozol, bebida tradicional rica en carbohidratos, preparada con masa de cacao y maíz y con agua sin hervir.

Los estudios revelaron también que la dieta en la entidad era deficiente en cualquiera de los nutrientes -debido fundamentalmente al escaso consumo de frutas y verduras- y era alta en hidratos de carbono, pero insuficiente e inadecuada para los requerimientos de la mujer embarazada y del niño en edad preescolar. En el mismo estudio, se encontró un porcentaje elevado de niños en edad preescolar con problemas de desnutrición (77 por ciento), entre los que había una porción amplia que acusaba desnutrición de primer grado. La dieta monótona e insuficiente que recibían los infantes y la inadecuada técnica de ablactación provocaba que, al entrar a la edad preescolar, los niños sufrieran las consiguientes carencias nutricionales, acompañadas de enfermedades diarréicas e infecciosas." "Programa Estatal de Alimentación, 1985-1988". "Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco, Publicaciones del Gob. del Estado de Tab., septiembre de 1985, pp.55-56.

detallar geográficamente a la marginación; su metodología de trabajo se basó en el análisis integrado del comportamiento simultáneo de 19 indicadores básicos de bienestar social, en función de una misma variable dependiente¹⁹ -Índice de marginación- que trata de sintetizar toda la información manejada en torno a una Macroregión, una Entidad Federativa, una Zona, un Municipio o un Núcleo de Marginación determinados. Por tanto, los municipios de la Chontalpa quedaron agrupados de la siguiente manera: a) Índice de Marginación Media: Parícuti, Cárdenas y Comalcalco (-1.3770, 1.3210 y 0.4350); b) Índice de marginación Alta: Huimanguillo, Conduacán, Jalpa de Méndez y Nacajuca (-1.5930, 3.9070, 5.3770 y 8.3990). De las cantidades anteriores, las positivas de valor más alto significan paralelamente un grado de marginación mayor.

¹⁹ El Método Estadístico. Para calcular los índices de marginación de las unidades geográficas estudiadas (entidades federativas, regiones, municipios, zonas y núcleos de marginación), se utilizó el Método de Componentes Principales. El uso de este método es recomendable cuando se desea estudiar un fenómeno que está asociado con un número de indicadores, y se desea obtener una sola variable que represente el comportamiento de los mismos. En el caso que nos ocupa, el método utilizado por COPLAMAF sintetizó el comportamiento de los 19 indicadores señalados anteriormente en una sola variable denominada índice de marginación.

Debido al tipo de indicadores utilizados, el valor del Índice de Marginación se mueve en sentido directo al grado de marginación; esto es, a mayor valor del índice, mayor marginación y viceversa.

La fórmula que se empleó es la siguiente:

$$IM_j = \sum_{i=1}^{19} FPI_i \frac{X_{ij} - \bar{X}_i}{d_i} \quad j=1 \dots N$$

en donde:

IM_j = Índice de Marginación de la unidad geográfica j.

X_{ij} = Valor del indicador i.

\bar{X}_i = Valor de la media del indicador i.

d_i = Desviación estándar del indicador i.

FPI_i = Factor de ponderación del indicador i.

N = 32 en el caso de entidades, 12 para las regiones, 1,040 para los municipios y 111 para las zonas y núcleos marginados.

Para el caso que nos interesa, resultó ser precisamente el municipio de Nacajuca el más marginado de la Región -aspecto que coincide ciertamente con los resultados arrojados hasta el presente momento por el análisis de esta sustentación-, seguido de Jalpa y Conduacán, mientras que los menos marginados resultaron ser primordialmente Paraiso, Cárdenas y Comalcalco.

Según el método COPLAMAR, los índices de marginación son susceptibles de analizarse comparativamente -con la condición de que el punto de referencia sea del mismo rango-, por lo que, los municipios de la Chontalpa con índice de marginación media estarían equiparados al existente en el municipio del Centro en Tabasco, o a la Delegación de Milpa Alta en el D.F.; por lo tocante a los de marginación alta, equivaldrían al existente en el Distrito de Yautepec, Oaxaca, especialmente el municipio de Nacajuca, el de más alto índice en la Región y el Estado de Tabasco.

Es necesario destacar que, si bien, la información utilizada por COPLAMAR es adecuada en cuanto a su naturaleza y fuentes, no lo es tanto respecto a su actualización pues maneja datos de 1970. Asimismo, otra deficiencia que aparece a la vista, es la tendencia a estereotipar -mediante los índices- las condiciones de marginación, tal y como si estas únicamente dependieran de factores materiales o económicos; aspecto que, si bien es sobredeterminante, no es absoluto; ya que en el análisis de la marginación existen aspectos culturales y políticos que en suma muestran y explican a la heterogeneidad de estadios de desarrollo que conviven funcionalmente en el territorio nacional. Por lo que, si hemos citado tal investigación y sus resultados, obedecerá, por un lado, al objeto de no dejar trunco el análisis de la presente sustentación; y por el otro, ocupar los índices como mera referencia sin caer en el error de las comparaciones y generalizaciones.*

* Para más detalle ver: "Necesidades Esenciales de Mé-

4.1.3. Marco Económico.

a) Población Económicamente Activa (PEA) de la Chontalpa. Para el año de 1980, existían un total de 145 mil 605 trabajadores en la Región de la Chontalpa, de los cuales el 79.7 por ciento correspondieron al sexo masculino, y el 20.3 al femenino. Asimismo, su análisis por edades demostró que el grupo de edad más abundante estaba compuesto por jóvenes de 15 a 29 años, mismo que se desagregó de la manera siguiente: a) de 15 a 19 años, el 15.9 por ciento -predominando en Cunduacán, Huimanguillo, Cárdenas, Comalcalco y Macajuca-; b) de 20 a 24 años, el 17.0 por ciento -predominando en Cunduacán, Jalpa y Paraíso-; y c) de 25 a 29 años, el 19.7 por ciento -predominado en Paraíso, Cárdenas y Comalcalco-.⁸⁰

Por lo que respecta a las ramas de actividad predominantes en la Región, éstas presentaron una situación interesante, ya que es para el año de 1980, su estructura estuvo compuesta -en orden de importancia de la siguiente manera: a) Agricultura, ganadería, caza, etc., el 45.5 por ciento de su PEA; b) Actividades insuficientemente especificadas, el 26.7 por ciento; y c) Actividades correspondientes a los Sectores Económicos Secundarios y Terciarios, el 27.8 porcentaje que comprende a 7 ramas diversas de actividad -desde petroleras hasta servicios en general-.⁸¹

La composición de la PEA según su ocupación principal, estuvo integrada de la siguiente manera en 1980: a) Agricultura, el 44.0 por ciento -presentando los porcentajes más altos en Cunduacán y Jalpa-; b) Ocupación principal no especificada, el 16.2 por ciento; y c) el 39.8 por ciento restante, repartido entre 20 -

México", Tomo V: "Geografía de la Marginación", COPLAMAR, Ed. Siglo XXI, 1983.

⁸⁰ Ver Anexo 4.15: "Población Económicamente Activa por Grupos de Edad en la Chontalpa, 1980".

⁸¹ Ver Anexo 4.16: "Población Económicamente Activa según Rama de Actividad en la Chontalpa, 1980".

principales cultivos de la siguiente manera: a) granos alimenticios, el 46.6 por ciento, lo que en términos de economía municipal constituye los ejemplos más representativos en Nacajuca, Humanguillo y Jalpa -71.5, 51.0 y 27.5 por ciento de su superficie agrícola- b) plantaciones, el 30.9 por ciento, destacando los municipios de Paraíso, Comalcalco, Cárdenas y Cunduacán -95.6, 90.1, 88.2 y 73.6 por ciento de su superficie agrícola- como los más representativos; y c) frutales, el 2.5 por ciento, siendo a nivel municipal una situación homogénea. **

Por tanto, la superficie destinada a la agricultura en la Chontalpa está caracterizada predominantemente por cultivos susceptibles de industrialización como son las plantaciones; frente a la destinada a granos alimenticios, que en suma expresan dos estadios de desarrollo socioeconómico y cuyas características simbióticas se proyectan a la relativamente nueva Región Grijalva y al resto de Tabasco. **

Asimismo, por lo que respecta a la ampliación o reducción de la superficie cosechada para este tipo de cultivos en la Chontalpa; la situación se reflejó de la manera siguiente: a) granos alimenticios, de 15 mil 397

** Ver Anexo 4.19. "Superficie Cosechada de Temporal de los Principales Cultivos en los Municipios de la Chontalpa, 1989-1984".

** "La agricultura de la región se caracteriza, por el desequilibrio que representa la existencia de dos vertientes desvinculadas entre sí: la agricultura de plantación, con mejores posibilidades de emplear técnicas modernas de cultivo, insumos para la producción, fertilizantes y plaguicidas, y en condiciones de aprovechar mejor las oportunidades de créditos, los precios de garantía y, en general, los estímulos para la producción. La otra vertiente, en cambio, es la producción de cultivos de ciclo corto (maíz, frijol y arroz) para el consumo interno de la región y para el autoconsumo.

La marginación del campesino, tabasqueño dedicado a estos productos es signo claro de las condiciones limitadas que hay para su desarrollo. Hasta ahora, la base para incrementar su producción se ha localizado, casi exclusivamente, en la busca de la ampliación de la frontera agrícola, en detrimento de los recursos forestales de la región, pero con bajos rendimientos de productividad." "Programa Normativo de la Región Grijalva", Gobierno Constitucional del Edo. de Tabasco, Public. del Gob. del Edo. de Tab., septiembre de 1984; pp. 31-32.

ha. en 1983 a 15 mil 127 ha. en 1984 -registrando una reducción de 1.9 por ciento-; y b) Plantaciones, de 74 mil 943 ha. en 1983 a 79 mil 545 ha. en 1984 -aumentó de 5.8 por ciento-. Además, es menester agregar que el cultivo que manifestó mayor reducción en el período 1983-1984 fue el maíz, cuya superficie cosechada pasó de 14 mil 318 ha., a 12 mil 564 ha. -registrando un decremento de 12.9 por ciento-.

Por el contrario, el cultivo que mostró mayor incremento para el mismo período correspondió al renglón de plantaciones, y específicamente al cacao, el cual pasó de 36 mil 096 ha. hasta 40 mil 346 ha. -incremento del 10.5 por ciento-; lo que muy probablemente constituye parte de una política agraria encaminada a resolver o aminorar la problemática por la que ha venido transitando el productor directo, caracterizada por una mala comercialización y gradual desempleo del monoprodutor campesino.²⁷ Aspectos que no están desligados del mercado para tal cultivo y que lo ha convertido en el más importante de la actividad agrícola en la Chontalpa y en el resto del Estado, en cuanto a superficie cosechada se refiere -ver Anexo 4.19-.

c) Volumen de la Producción Agrícola de Temporal de los Principales Cultivos en la Chontalpa. En lo concerniente al volumen de la producción: en el año de 1988 su totalidad ascendió a 833 mil 670 toneladas en la Región, quedando desglosado de la siguiente manera: a) granos alimenticios, el 3.2 por ciento -destacando Huimanguillo, Cunduacán y Cárdenas-; b) plantaciones, el 94.4 por ciento -predominando Cárdenas, Paraíso, Huimanguillo y Cunduacán-; y c) frutales, el 2.4 %.

²⁷ "La plantación de alta rentabilidad no deja de presentar los problemas del monocultivo. La producción en su totalidad se exporta, pues no es de subsistencia sino de mercado; además la explotación cacaotera ha mantenido un estancamiento marcado por las características especiales del suelo que requiere, y por la falta de apoyos institucionales flexibles; estas áreas han agotado la capacidad de generación de oportunidades de empleos a la población campesina, propiciando emigración ..."/ "Plan Municipal de Desarrollo de Cunduacán ..."; op.cit.; pp.16-17.

De lo anterior, debemos señalar que correspondió a las plantaciones el más alto volumen de producción -786 mil 979 tons.-; y dentro de este tipo de cultivos, a la caña de azúcar con el 86.2 por ciento aportado únicamente por dos municipios en la Región: Cárdenas y Huimanguillo -78.3 y 7.9 por ciento, respectivamente.-** dicha importancia radica primordialmente en la naturaleza del cultivo, dado el pesado volumen del producto obtenido de la zafra.

Por otra parte, el Volumen de la Producción Agrícola Regional (VPAR) y su Aportación Municipal en Plantaciones (AMP), nos permite observar la estructura económica de la Chontalpa, al menos parcialmente para 1983 y en orden de importancia: a) Cárdenas, 77.7 por ciento (VPAR) y 98.9 (AMP); b) Huimanguillo 8.7 (VPAR) y 86.9 (AMP); c) Cunduacán 6.1 (VPAR) y 72.7 (AMP); d) Paraíso 3.2 (VPAR) y 98.3 (AMP); e) Comalcalco 2.7 (VPAR) y 64.2 (AMP); f) Jalpa 0.8 (VPAR) y 52.6 (AMP); y finalmente g) Nacajuca 0.6 (VPAR) y 59.4 (AMP). Por tanto, resulta ser el municipio de Cárdenas el más importante en cuanto a producción agrícola se refiere en la Chontalpa en general y sobre todo respecto al cultivo de plantaciones, aspecto que coloca a los demás municipios en franca desproporción, no obstante de haber quedado comprendidos en la orientación del Plan Chontalpa y su planteamiento centralista** -Anexo 4.20-.

** Ver Anexo 4.20.: "Volumen de la Producción Agrícola de Temporal de los Principales Cultivos en los Municipios de la Chontalpa, 1983-1984".

** "Dentro del aspecto primario, y en apoyo a este, se diseñó y construyó el Plan Chontalpa, con toda la infraestructura necesaria para que fuera el granero del país. Sin embargo, la cantidad de trámites que hay que realizar para conseguir desde un plaguicida hasta un crédito son tantos, que el Plan no ha alcanzado los resultados previstos y los campesinos no lo han considerado como una ayuda real.

Hoy en día, el Plan Chontalpa se orienta hacia el cultivo de la caña de azúcar y la práctica de la ganadería extensiva, principalmente, seguida por el cacao y los cultivos de ciclo corto como el maíz, el arroz y el frijol. El nivel de producción alcanzado por estas actividades obliga a considerar un replanteamiento del Plan, para aprovechar toda la infraestructura existente, que al tiempo se ha encargado de deteriorar."/ "Plan Municipal de Desarrollo de Cárde--

En contrapartida, los municipios que presentaron el volumen de producción inferior, han caracterizado de manera por demás notoria -en la mayoría de los casos- el desenvolvimiento de economías dualistas, donde la agricultura comercial de las zonas del Plan multicitado, cuenta con altos índices de productividad. Dados los insumos e infraestructura agropecuaria de que están dotados, frente a una agricultura tradicional y de subsistencia que, de manera paralela a la primera, muestra rendimientos muy inferiores, como en el caso de Huimanguillo⁶⁰ o incluso, llegando al punto extremo con Nacajuca,⁶¹ y que refleja sin duda alguna los efectos -en ambos casos- de una 'Planeación Regional' en estado embrionario, por no tomar en cuenta precisamente el aspecto humano del desarrollo; y que incidió hondamente en la imposibilidad de los grupos menos aptos e incapacitados -los indígenas y campesinos- de participar en la toma de decisiones.

Finalmente, para el año de 1984 el volumen de la producción agrícola en la Región fue de 706 mil 305 toneladas; cantidad que no registró el correspondiente a frutales -que seguramente fue porcentaje mínimo-, quedando desagregado de la siguiente manera: a) granos

nas ..."; op.cit.; pp.20-21.

60 "En términos generales, la agricultura de Huimanguillo puede clasificarse en dos tipos: uno, que utiliza técnicas modernas con fertilizantes, insecticidas y fungicidas, que generalmente aplicados en cultivos perennes, y que está encaminado a la comercialización; y el de tecnología primitiva, destinada a subsistencia, que es la de cultivos anuales. Como se puede apreciar, la agricultura en el municipio de Huimanguillo tiene dos características: una próspera, de acuerdo a la dinámica estatal; y la otra marginal, cuyos resultados benefician limitadamente a quienes cosechan." / "Plan Municipal de Desarrollo de Huimanguillo ..."; op.cit.; p.22.

61 "En cuanto a los suelos aptos para la agricultura y relativamente a salvo de las aguas y corrientes, en primer lugar son escasos y, en segundo, se les cultiva en forma tradicional, pues el uso de maquinaria es incipiente y en poca escala. No obstante, la actividad más importante del municipio es la agricultura, que sigue siendo de básicos para el autoconsumo y de cultivos perennes en poca escala; ..."/ "Plan Municipal de Desarrollo de Nacajuca ..."; op.cit.; p.23.

alimenticios pasó de 26 mil 654 ton., en 1983, a 22 mil 178 en 1984 -reducción de 16.8 por ciento-, representando así el 3.0 por ciento del volumen de producción agrícola referido para el último año; y b) plantaciones varió de 786 mil 973 ton., a 714 mil 127, reduciendo su volumen, en 72 mil 852 ton., -9.3 por ciento- debido al decremento en caña de azúcar (ver Anexo 4.20.-); pero no por ello dejó de representar el renglón agrícola más importante con el 97.0 por ciento. Aspectos que denotan una multiplicidad de factores que van desde una reordenación de la producción, las variaciones del mercado para dichos cultivos o hasta el avance de otras actividades como la ganadería extensiva o las extractivas del petróleo.

d) Valor de la Producción Agrícola de Temporal de los Principales Cultivos en la Chontalpa. En el año de 1983 el valor de la producción agrícola -en el que no participó frutales-, fue de 5 mil 598.9 millones de pesos; demostrando una realidad ya esperada: a) Cárdenas concentró el 30.9 por ciento; b) Comecalco, el 24.4; c) Cuauacán, el 21.4; d) Paraiso, el 8.0; e) Huimanguillo, el 7.3; f) Jalpa, el 6.6; y g) Nacajuca, el 1.4 por ciento.⁶²

Por otra parte, en cuanto a cultivos se refiere; el único dato disponible para 1984 fue el referente a granos alimenticios, que pasó de 552.11 millones de pesos en 1983, a 651.11 millones para el año en cuestión -incremento del 35.1 por ciento-, no obstante dicho aumento es muy relativo dada la tasa de inflación a la que se ven sujetos los precios, en este caso de productos básicos.

a) Existencias Pecuarias en la Chontalpa. En el año de 1984, las existencias ganaderas de la Región fueron de 810 mil 516 cabezas, quedando desglosadas de la manera siguiente: a) ganado bovino, el

⁶² Ver Anexo 4.21. "Valor de la Producción Agrícola de Temporal de los Principales Cultivos en los Municipios de la Chontalpa, 1983-1984".

56.5 por ciento; b) porcino, el 28.9; c) Ovino, el 1.0; y d) caballar, el 3.7 por ciento.

Asimismo, por lo tocante a la ganadería mayor -bovina-, ésta se orienta primordialmente a la comercialización constituyendo por varias razones un bastión de la economía tabasqueña en general, y de la Chontalpa en particular; ya que el aprovechamiento de las actividades ganaderas, no depende de la utilización de mano de obra, de factores climáticos como en la agricultura -al menos de manera absoluta-, de una organización u otros factores definitivos para el resto de las actividades económicas; sin embargo, debido a las características que adopta su práctica en el trópico húmedo y en la Chontalpa, la ganadería mayor se ha convertido en una actividad extensiva, abarcando gran cantidad de pastizales en detrimento de la agricultura; lo que progresivamente ha dado lugar a dos fenómenos íntimamente ligados: por un lado, el fortalecimiento de una burguesía ganadera, de dimensiones no tan amplias como en la Región Usumacinta -con Emiliano Zapata y Tenosique-, pero lo suficientemente prósperos como para influir en la economía regional; y por el otro, un proceso de descampesinización en términos relativos, ya que el sector campesino se ve afectado en la medida en que la expansión ganadera les acerca, limita e imposibilita de cualquier tipo de desarrollo.

Por otra parte, la ganadería mayor en la Región -así como en el resto de Tabasco- ha adquirido un carácter dependiente respecto a su comercialización, debido a que el centro del país es el único mercado, y por tanto, el

es "La ganadería ocupa una superficie territorial mayor que la agricultura, alrededor de mil 500 hectáreas. Por ser extensiva no ofrece posibilidades de empleo ni de uso inmediato e integral de las técnicas modernas para su desarrollo. En cuanto a la ganadería menor, que ha venido siendo de autoconsumo debido a falta de control de enfermedades y canales adecuados de comercialización, apenas comienza a practicarse con el apoyo del Ayuntamiento." "Plan Municipal de Desarrollo de Nacajuca...", op.cit., p.28.

que determina la oferta de carne ante las fluctuaciones del mercado nacional e internacional.

En lo que respecta a la situación municipal de la ganadería bovina, de 538 mil 606 cabezas que existían en la Chontalpa para 1964, el 46.0 por ciento correspondió a Huimanguillo; el 15.0 a Cárdenas; el 12.0 a Cunduacán; 10.0 a Nacajuca; 8.0 a Comalcalco; 7.0 a Jalpa; y el 2.0 por ciento a Paraiso. Resultando, por tanto, Huimanguillo el municipio con mayores existencias ganaderas de la Región, seguida de Cárdenas y Cunduacán; que en conjunto reúnen el 73.0 por ciento del total.⁵¹

En el caso de las especies ganaderas restantes, es menester destacar que su explotación se realiza a nivel familiar, excepto en las zonas comprendidas por el 'Plan Chontalpa', donde las condiciones de inversión hacen posible la existencia de infraestructura necesaria en el aprovechamiento del ganado, como en el caso de la porcicultura⁵² y que nuevamente permitió destacar a los municipios de Cárdenas y Huimanguillo como los más representativos de dicha actividad (ver Anexo 4.22).

En lo concerniente a las existencias avícolas de la Región, éstas reportaron un total de 2 millones 134 mil 425 cabezas, cantidad que se desagregó de la manera siguiente: a) aves de traspatio, el 27.0 por ciento; b) guajolotes, el 40.3, y c) pollos de engorda, el 56.8 por ciento.

Respecto al último porcentaje, es necesario destacar que, su predominio sobre las demás especies avícolas -

⁵¹ Ver Anexo 4.22. "Existencias Pecuarias en los Municipios de la Chontalpa, 1964".

⁵² "El Municipio es eminentemente ganadero ya que la mayor parte de su extensión territorial está destinada a esta actividad; sin embargo, esta se efectúa en forma extensiva, lo cual trae como consecuencia que el uso del suelo no este bien aprovechado. Aproximadamente existen 260 mil cabezas de ganado bovino del tipo cría engorda, que se alimentan a base de pastos naturales, tales como estrella de África, siaman y egipto. La porcicultura en el municipio es explotada a nivel familiar sin técnicas adecuadas de reproducción, salvo en el caso de las unidades agropecuarias del Plan Chontalpa." "Plan Municipal de Desarrollo de Huimanguillo ..." op.cit.; p.22.

únicamente es manifiesto en determinados municipios --los más influenciados por el "Plan Chontalpa"--, es decir: Huimanguillo, Comalcalco, Cárdenas y Paraíso. Ello en contraposición a la situación existente en Nacajuca, Jalpa u Conducción donde la cría de aves es fundamentalmente para el autoconsumo, y que por consiguiente demuestra una vez más la heterogénea estructura económica de la Chontalpa y del resto del Estado tabasqueño⁶⁶ (ver Gráfica 4.22). Aspecto que también se refleja en el caso de las existencias apícolas con los municipios de Huimanguillo y Paraíso.

Asimismo, el reporte de las existencias pecuarias en la Región y su distribución municipal; constituye un inmejorable indicador para comprender, por extensión y brevedad, el consecuente resultado de su producción;⁶⁷ y que sin duda alguna, distingue a los municipios de economía predominantemente comercial; aspecto consecuente del desarrollo sectorial sobre el regional y que incide sobre un punto sintomático: la marginación rural.

f) Valor de la Producción Pecuaria en la Chontalpa. En el año de 1984, el valor total de dicha producción fue de 11 mil 524.4 millones de pesos; cantidad que, analizada, nos permite confirmar nuevamente el mismo resultado que en el caso de la producción agrícola, pero ahora en aspectos pecuarios, ya que a Huimanguillo concentró el 31.2 por ciento; -

66. La ganadería de doble propósito es poco significativa en la región. La producción de leche se orienta, esencialmente, para la elaboración de productos derivados, pero sus costos de producción son muy altos, por lo que su permanencia en el mercado es limitada. La explotación de especies menores se reduce a criaderos familiares para el autoconsumo y, en algunos casos, a granjas que no obstante, no logran consolidar su operación por falta de asistencia técnica, de insumos y de capacitación para el buen manejo de las especies, sean estas especies porcinas o avícolas. Además, el consumo de estas especies pecuarias no es una práctica generalizada entre la población, de modo que su demanda en el mercado todavía es limitada, a pesar de sus ventajas alimenticias. (Programa Normativo de la Región Orizaba ...; op.cit.; p.33.

67. Ver Anexo 4.23. "Producción Pecuaria en los Municipios de la Chontalpa, 1984".

b) Cárdenas, el 25.5; c) Comalcalco, el 14.3; d) Cunduacán, el 10.2; e) Nacajuca, el 9.4; f) Jalpa, el 6.8; y g) Paraíso, el 3.6 por ciento restante.⁶⁰ Lo cual, dada la naturaleza de la actividad en cuestión, no pueden ser concebidos sino en torno al enriquecimiento de un pequeño grupo de ganaderos, cuya prosperidad contribuyó al establecimiento -sobre todo en las cabeceras de municipios como Cárdenas-, de un comercio aminorario contrastante con el consumo de la mayoría regional o municipal, las características de la construcción de bienes inmuebles de una minoría privilegiada y sobre todo, la dotación de una infraestructura social mayor.

g) Aprovechamientos Maderables y Reforestación en la Chontalpa. En cuanto a la explotación forestal en la Región, ésta se ha realizado en sólo dos municipios: Cárdenas y Huimanguillo; el rendimiento que ha tenido se basa en dos tipos de especies "maderables": a) Especies Preciosas (EP) -incluyen caoba y cedro-, y b) Especies Tropicales (ET) -agrupan ceiba, nogal y mezquite-.

El aspecto a destacar es el irracional aprovechamiento que han sufrido las especies citadas debido a su explotación desmedida y que puede ser expuesta de manera sucinta: ya que las actividades forestales en la Región siempre estuvieron caracterizadas por la tala inmoderada y una raquítica actividad de reforestación; así pues, la producción en mts.³ llegó hasta 37 mil 289 en el año de 1973 y de allí fue descendiendo hasta 2 mil 696 mts.³ en 1982, con una actividad de reforestación que partiendo de cero en 1978, no rebazó las 300 ha. hasta 1983, año en que se produjeron 18 mil 403 mts.³ en rollo. Dicha explotación recayó fundamentalmente en Huimanguillo,⁶¹ el cual para

⁶⁰ Ver Anexo 4.24.: "Valor de la Producción Pecuaría en los Municipios de la Chontalpa, 1984".

⁶¹ Fuente: "Anuario Estadístico ... 1985", op. cit., Tomo II, pp.866-869.

1984 inició una explotación controlada y más racional de sus recursos forestales, dado que a partir de ese año se produjeron 2 mil 529 mtz.⁷⁰, contra 1 mil 384 ha. reforestadas y 720 mil árboles plantados.⁷¹

5) Explotación Pesquera. El Estado de Tabasco así como la Chontalpa, en particular contienen un inmenso potencial de fauna acuática tanto de agua dulce como de mar, debido a los litorales que bordean Cárdenas y Paraíso, así como una gran cantidad de ríos y lagunas que se hayan contenidas en su territorio, aspectos que no se han dejado de lado en la presente administración local al reconocer sus grandes posibilidades de aprovechamiento,⁷² y que en términos generales -por no disponer información desagregada municipalmente-, se puede exponer de la manera siguiente: a) durante el periodo 1970 a 1976, el volumen de la explotación pesquera en Tabasco partió de 3 mil 89 ton. y su aprovechamiento máximo -año de 1973- no fue superior a las 13 mil 275 ton., lo anterior fue producto del fomento -por parte del gobierno federal- de Cooperativas, como forma de organización para la producción;⁷³ b) el periodo 1977 a 1982 estuvo caracterizado por una explotación pesquera cuyo volumen promedio se mantuvo sobre las 13 mil ton., esto hasta el año de 1982, cuando

⁷⁰ En el aspecto forestal, Huimanguillo ha sido uno de los municipios cuyos bosques se han explotado en forma irracional y, a pesar de los programas de reforestación llevados a cabo en años anteriores, todavía es necesario incrementarlos con mayor impulso para evitar la erosión y degradación de los suelos. (Plan Municipal de Desarrollo de Huimanguillo ..., op.cit., pp.22-23.

⁷¹ La región tiene un potencial de recursos pesqueros considerable, que permitiría el establecimiento de actividades pesqueras significativas para el desarrollo ascendente del sector. Sus posibilidades de generar ingresos suficientes para la población y su capacidad para absorber recursos humanos, en condiciones de un aprovechamiento óptimo y racional de los recursos naturales, la constituyen en una alternativa viable para incrementar y diversificar la producción de alimentos, así como para mejorar los niveles de vida de buena parte de la población, y para la generación de empleos permanentes y remunerativos. (Programa Normativo de la Región Orizaba ..., op.cit., p.33.

⁷² Fuente: "Anuario Estadístico" ..., 1985; op. cit., Tomo II; pp. 975-982.

el volumen explotado ascendió a 19 mil 136 ton., ello debido fundamentalmente al incremento de las actividades de empresas privadas, las cuales nunca han rebasado a las de cooperativas; no obstante al interior del Estado la actividad pesquera ha sido destinada al autoconsumo.^{7a} lo cual se suma a la insuficiente infraestructura portuaria para la pesca de escama; c) a partir de 1983, la actividad pesquera se ha incrementado y diversificado, pasando de 9 mil 561 ton., a 22 mil 529 ton., en 1984 -incremento del 57.6 por ciento-; aspecto que sin duda es notable ya que de un poco más de 18 especies explotadas en 1982 se ha pasado al aprovechamiento de más de 28 en el año de 1984.

i) Extracción de crudo y gas natural. El desarrollo de la industria petrolera fue un elemento más que contrastó con la dinámica de las estructuras económicas de los municipios de la Chontalpa y de Tabasco en su conjunto; su particularidad se basó en la imposición de las necesidades generadas por la crisis nacional antes que las locales.

Además, la manera brúca con la que se implementó el modelo centralista que propuso, coadyuvó al desarrollo sectorial antes que el regional; y como ya lo hemos comentado, fue la causa principal del agravamiento de las contradicciones sociales y los nudos que frenan la incorporación de los grupos sociales menos aptos, según los requerimientos de la economía capitalista.

Así pues, la explotación petrolera en el Estado se ha mantenido a través de la operación de cuatro Distritos, de los cuales tres tienen incidencia sobre la Región de la Chontalpa: Agua Dulce, Comalcalco y Villahermosa; así como el de Ciudad Pemex.

^{7a} La pesca es de autoconsumo, teniendo el municipio 9 mil 600 hectáreas de lagunas potencialmente explotables a la fecha; el aprovechamiento óptimo de dicho potencial, aunado a la de viveros piscícolas en las zonas bajas del Municipio, harían de esta actividad una fuente de ingresos para los habitantes de la región, elevando su ingreso per cápita. // Plan Municipal de Desarrollo de Huimanguillo ... op.cit., p.23.

La Producción petrolera en la entidad se mantiene en base a dos renglones: a) Producción de Crudo, en el año de 1984 ascendió a un total de 285 millones 640 mil barriles, quedando agrupados los Distritos en orden de importancia de la manera siguiente: Villahermosa, Agua Dulce, Comalcalco y Ciudad Pemex -32.4, 5.5, 2.1 y 0.001 por ciento respectivamente-, lo que significa que, la máxima producción petrolera en Tabasco, se lleva al cabo precisamente en la Chontalpa; b) Producción de Gas Natural, para el mismo año fue de 3 mil 552 millones de mts.³ -no se incluyó la correspondiente a Villahermosa, que para 1983 era de 20 mil 821 millones de mts.³-, por lo que su desagregación quedó estructurada de la siguiente manera: Ciudad Pemex, Agua Dulce y Comalcalco -80.5, 18.5 y 6.0 por ciento-, aspecto que no es muy representativo, si consideramos que para 1983, la sola producción del Distrito de Villahermosa supero por mucho a la total de 1984.⁷⁴

j) Establecimientos de la Industria Manufacturera en la Chontalpa. La actividad manufacturera de la Región no es muy importante, pues sólo estaba representada por 37 establecimientos cuya inversión difícilmente rebasaba los 22 millones de pesos -para el año de 1984-, constituyendo básicamente negocios familiares.

Su distribución municipal fue la siguiente: a) Cárdenas, 16 establecimientos y una inversión total de 3.2 millones de pesos; b) Comalcalco, 7 establecimientos y 1.5 millones de inversión; c) Cunduacán, 5 establecimientos y 3.2 millones de inversión; d) Huimanguillo, 3 establecimientos y 1.8 millones de inversión; e) Nacajuca, 3 establecimientos y 1.9 millones de inversión; f) Paraíso, 2 establecimientos y 10.0 millones de inversión; y g) Jalpa, 1 establecimiento y 100 mil pesos de

⁷⁴ Fuente: Anuario Estadístico ... 1985; op. cit.; Tomo II; p.946.

inversión.⁷⁵ Aspecto que demuestra de manera evidente el estado incipiente en que se encuentra este renglón económico.

k) Capacidad de Almacenamiento de las Bodegas Oficiales y Particulares en la Chontalpa. En el año de 1984, existían 22 bodegas, de las cuales 20 eran oficiales y 2 particulares. No obstante, la capacidad de almacenamiento de las mismas, que registró un total de 42 mil 500 toneladas, fue mayor en las particulares: 54.1 por ciento. Asimismo, a nivel municipal destacó la capacidad de almacenamiento en Cárdenas con 20 bodegas; seguido por Huamanguillo con 6, Comalcalco y Cunduacán con 2 cada uno, así como Jalpa y Nacajuca con 1 bodega c/u; siendo inexistentes en Paraiso. Finalmente, de las bodegas oficiales en la Chontalpa, sobresalieron las de ANISA con 11 mil tons., seguidas por DICONSA e IMPECSA -4 mil y 3 mil 491 tons.-⁷⁶

Centros Integradores en la región de la Chontalpa. Como resultado lógico de un diagnóstico que reflejara de la manera más fiel posible la realidad existente en el Estado de Tabasco, el gobierno local a través del COPLADET se avocó a la tarea de identificar 172 Centros Integradores en todo el Estado; los cuales constituyen fundamentalmente, la realización más avanzada de un concepto, la Planeación Regional. Esto es, debido a que su articulación contiene las variables necesarias para instrumentar una política de desarrollo verdaderamente situacional y que en suma, significa un elemento de convergencia de la vida integral de las comunidades tabasqueñas hacia un mismo objetivo: la descentralización de la vida nacional, en el marco de una elevación equilibrada de los niveles de bienestar social y una más justa distribución de la riqueza.

Así pues, para los municipios de la Chontalpa, al

⁷⁵ Fuente: "Anuario Estadístico... 1985", op. cit., Tomo II, p.p. 923-929.

⁷⁶ Fuente: "Anuario Estadístico... 1985", op. cit., Tomo II, p. 1047.

igual que en el resto del Estado, fueron definidos 84 centros integradores, mismos que correspondieron, sin duda alguna, al grado de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; por lo que su distribución municipal quedó de la siguiente manera: a) Cárdenas, 25 Centros Integradores (C.I.); b) Comalcalco, 12 C.I.; c) Cunduacán, 6 C.I.; d) Huimanguillo, 20 C.I.; e) Jalpa, 8 C.I.; f) Nacajuca, 6 C.I.; y g) Paraiso, 7 C.I. -ver Anexo 4.1., subíndice b-. Por lo que respecta al sistema integrado de relaciones y zonas de influencia de los Centros Integradores, su descripción y análisis contiene como finalidad determinar el ordenamiento y organización de sistemas más amplios, partiendo de las categorías políticas más elementales -villa, ranchería, etc.- que componen el Centro Integrador, y de allí hasta composiciones más complejas -municipio, región y Estado-, aspecto que sitúa al desarrollo integral de Tabasco, sobre la base de los tiempos y capacidades propias de sus habitantes -ver Anexo 4.1., subíndice c-.

4.2. Dinámica de las Etapas del Sistema de Planeación Agropecuaria en la Región de la Chontalpa; Subsistema de la Macrorregión Golfo-Centro de México

4.2.1. El SIESPLADE: la organización descentralizante para el Desarrollo Integral de Tabasco.

La articulación del SNPD-SIESPLADE, de conformidad con el principio original de Planeación Democrática, contiene como concepción política del desarrollo: el reconocimiento de la diversidad del país. Como vía de respuesta a dicha realidad, la planeación operada a partir de 1983 está estrechamente relacionada con la descentralización de la vida nacional.⁷⁷ Por lo

⁷⁷ "Con la descentralización se fortalecerá el municipio, célula básica de nuestra organización política; se alentará la iniciativa de los Estados fede-

que, el reconocimiento tanto de Federación como Estado de Tabasco -para el caso que nos ocupa-, de la descentralización como instrumento fundamental para la renovación nacional;™ implica la suma de los esfuerzos de los Ejecutivos Federal y Estatal con el propósito de transferir y asumir, de manera coordinada, las facultades y responsabilidades que aseguren el desarrollo regional fundamentado en el fortalecimiento de Tabasco y sus municipios -reconocidos como promotores del desarrollo integral de su comunidad-, como condiciones necesarias para hacer de la toma de decisiones un proceso que refrénde la soberanía popular.

Es por esto, que la naturaleza intrínseca del sistema de planeación adoptado constituye las razones políticas que lo apegan a criterios democráticos, motivando y haciendo propicia su consolidación. En el caso de Tabasco, dichos criterios determinan a su vez, la existencia de un cuerpo ordenado de elementos jurídicos y administrativos de cuya integración deriva la organización del SIESPLADE, y su correspondencia con la voluntad popular. Por lo que, la articulación de ambos componentes y su operación tienen como objeto primordial, la reducción del espacio de los posibles conflictos y la cooperación entre instancias y dependencias de gobierno, así como del resto de la Sociedad.

a) El Componente Jurídico. Es en el año de 1983, cuando encontramos una serie de ajustes a la legislación local tabasqueña, partiendo de los artículos 36 -frac. I y IX- y 76 de la Constitución Política del

rados y se frenará la tendencia concentradora que ha permitido el surgimiento de proliferaciones macrocefálicas, donde las oportunidades de empleo son cada vez más limitadas y la calidad de vida se deteriora paulatinamente. La descentralización propiciará la inversión y el desarrollo en muchos ámbitos del territorio nacional que, a manera de bordos de contención, podrán detener los movimientos migratorios del campo a la ciudad."/ "Plan Estatal de Desarrollo ...", op.cit. p.18.

™ Convenio Único de Desarrollo 1986; Cap. III; frac. décima octava; Gob. Federal del Edo. de Tabasco.

Estado, donde se prevé la organización de un sistema de planeación democrática, que permita garantizar la participación organizada de los tres sectores de la sociedad, en el marco de un proceso continuo durante las diferentes etapas en la operación del Sistema: de tal manera que, el resultado final sea una respuesta concreta a la voluntad popular. Por tanto, es de naturaleza constitucional la fuente que da origen a las vertientes de participación en el SIESPLADE.7*

Precisamente, en el Art. 76 de la Constitución Política del Estado de Tabasco se fundamenta la Ley Estatal de Planeación, que contempla las Vertientes de Participación dentro del Sistema:

- Vertiente Obligatoria, referida al ámbito del sector público estatal, que se define como el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades del ejecutivo local encaminadas al cumplimiento de los propósitos contenidos en el Plan y demás instrumentos originados en el Sistema. Al respecto, los Arts. 40 y 41 de la Ley sientan las bases para que cada sector administrativo actúe en consecuencia con los propósitos del Plan, así como su extensión a cada una de las entidades paraestatales y a las dependencias coordinadoras de su respectivo Sector.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, fue reformada con el objeto de alcanzar la con-

7* "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 democrática, así como los criterios de la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará cuáles serán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordina, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades municipales, e induzca y concierte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución." "Constitución Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco", art. 76, párrafo 10°. Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, 1984.

gruencia de la Administración Pública respecto a las nuevas disposiciones constitucionales; además desde el mes de noviembre de 1984, la Ley Orgánica quedó vinculada con la de Planeación en cuanto a la coordinación de todas las dependencias estatales en el COPLADET -Arts. 4o., 14o. y 16o.- así como sobre la congruencia de las acciones del sector público con los propósitos del Plan Estatal y demás programas de desarrollo derivados de éste -art. 15o-.

Por lo que concierne a la Ley Orgánica Municipal, en el mes de febrero de 1984, ésta se reformó introduciendo una nueva concepción en torno a la personalidad municipal, que a diferencia de la tradicional -prestador de servicios-, contiene el carácter de promotor del desarrollo integral de sus comunidades -Cap. III, art. 11o.-, asimismo, la conexión de esta Ley con la Estatal de Planeación queda establecida en el Capítulo III de la primera, destacando la necesidad de formular los planes municipales de desarrollo, garantizando su instrumentación en igualdad de circunstancias que en el nivel Estatal -art. 13-. Con el mismo objeto, describe la posibilidad de suscribir Convenios Unidos de Desarrollo entre el Estado y los municipios.⁸⁰

Vertiente de Coordinación, referido a las acciones que se realizan de manera conjunta entre el Gobierno federal y/o con los gobiernos municipales; dichas acciones quedan formalizadas mediante Convenios suscritos con el objeto de hacer congruentes los esfuerzos de las tres instancias de gobierno;⁸¹ dicha vertiente, contemplada por el Capítulo Quinto de la Ley

⁸⁰ Ver Anexo 4.25. "Las Vertientes Jurídicas del Sistema Estatal de Planeación Democrática".

⁸¹ "El Ejecutivo estatal podrá convenir con los gobiernos de la federación y de los municipios, satisfaciendo las formalidades que en este caso procedan, la coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación estatal del desarrollo y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación general; para que los planes nacionales, estatales y municipales tengan congruencia entre sí y para que los programas operativos de los dic

Estatal de Planeación, está fundamentada en dos instrumentos jurídicos que articulan a las instancias antes citadas sobre la base del SIESPLADE: el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) y el Convenio Unico de Desarrollo Municipal (CUDEM). Para el primer caso -CUD-, se refiere a las relaciones Estado-Federación; en el segundo -CUDEM-, para las acciones coordinadas entre el Estado y sus municipios. Ambos instrumentos constituyen herramientas programático-presupuestales y administrativas, ya que sientan las bases para la negociación de los recursos financieros, así como los conductos para establecer esa negociación. Por tanto, el CUD y el CUDEM hacen posible que el SIESPLADE sea apreciable a tres niveles de gobierno; y de la misma manera -vis CUD-, es susceptible de concebirse como una versión local del SNPD.

- Vertientes de Concertación e Inducción, reglamentadas en primera instancia por el Capítulo Tercero de la Ley Estatal de Planeación, en términos de la participación social en el SIESPLADE, el propósito seguido es que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan, planes municipales y demás instrumentos o productos del Sistema -Art. 22-. Por tanto, si en la etapa de Información, serán los foros de consulta popular los órganos encargados de mantener un espacio permanente de consulta para las organizaciones, instituciones y grupos en la sociedad -Art. 23-, serán las vertientes de concertación e inducción los canales institucionales, mediante los cuales se logrará la participación social en la realización de acciones conjuntas entre los Sectores Social y Privado con el Público -Concertación, Capítulo Sexto, Arts. 52 y 53-, o bien, en cuanto a las acciones inducidas por parte del Estado sobre la sociedad civil, a través de la política

ferentes ámbitos de gobierno guardan la debida coordinación."/ Ley Estatal de Planeación: Art. 48; Constitución Política y ...", op.cit.

económica que, para el caso del Poder Ejecutivo Tabasqueño, destaca el Gasto Público -Inducción, Capítulo Sexto, Arts. 57 y 58-²².

b) El Componente Administrativo. A raíz de la celebración del CUD 1983 y de la Asamblea Plenaria del COPLADET, se reconoció en este último por parte de la Federación y el Gobierno de Tabasco, el componente administrativo del SIESPLADE y el instrumento idóneo para hacer compatibles en el ámbito local, los esfuerzos realizados por los tres niveles de gobierno, así como por los tres sectores de la sociedad. En sí el COPLADET vino a constituir la estructura administrativa acorde con el renovado marco jurídico del Sistema.²³ La organización del Comité de Planeación vino a dotar, mediante su reestructuración, al gobierno tabasqueño de la necesaria maquinaria administrativa, que como sistema, serviría para formalizar un proceso de descentralización apoyado en un alto grado de complejidad paralela a la existente en las estructuras administrativas federales. Asimismo, el cumplimiento de funciones más descentralizadas y el deslinde de responsabilidades fueron elementos que a su vez condicionaron y confirmaron dicha reorganización.

Dentro de las nuevas atribuciones del COPLADET destacó, por un lado, coordinar todos los programas de inversión pública federal en la entidad, con los programas propios del gobierno del estado; y por el otro, vincular tanto al SNPD como al SIESPLADE.

Por otra parte, el cambio más significativo se dio en

²² "Las tareas de concertación e inducción para los sectores social y privado que se desprenden del Plan, habrán de apoyarse en el Estado de Derecho, con apego a las libertades individuales y a los derechos sociales. Estas acciones, que serán detalladas en los programas de desarrollo correspondientes, constituirán un núcleo estratégico de la ejecución cabal del Plan y un requisito indispensable para el desarrollo de Tabasco. Nada podrá hacerse que no incluya a los tabasqueños, porque el Plan no es del Gobierno sino de toda la sociedad." "Plan Estatal de Desarrollo ...", op.cit.: p.10.

²³ Ver Anexo 4.26.: "El Sistema Estatal de Planeación Democrática".

el deslinde de responsabilidades.

- Coordinación General del COPLADET.

Hasta antes del año de 1983, la Coordinación estaba a cargo del Delegado Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), quien además fungía como Secretario Técnico del Comité, en su calidad de miembro de la administración pública federal; a partir de 1983, la reestructuración vino a colocarla como un órgano con autonomía relativa, debido a su identidad como organismo público descentralizado (personalidad jurídica y patrimonio propios). La Coordinación está obligada a proponer a los Sectores integrantes del COPLADET, un método de trabajo que contenga la suma de opiniones derivadas de la participación social y sobre el fundamento permanente que significa el lineamiento señalado por el Gobernador del Estado, quien preside el COPLADET.⁸⁴

Además, la Coordinación General elaborará y actualizará el Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los demás instrumentos de orden federal. Por otra parte, estará encargada de coordinar la acción de los tres niveles de gobierno y sectores sociales en la instrumentación de los Planes; coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo; promover la coordinación con otros Comités, mediante la intervención federal con SPP, en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales; fungir como órgano de consulta al servicio tanto del Gobierno del Estado, como del Federal y municipales, respecto a la situación socioeconómica de Tabasco; así como formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, los programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad.

Por tanto, la función de la Coordinación General es propiamente de servicio a los demás miembros del

⁸⁴ Ver Anexo 4.27.: "COPLADET. La Estructura del Componente Administrativo", subíndice a.

COPLADET; puesto que es de apoyo la naturaleza de sus actividades primordiales. Finalmente, goza de facultades para convocar a cualquier dependencia respondiendo únicamente al cumplimiento de las tareas de planeación que le han sido encomendadas, y que se refieren solo a la coordinación -ver Anexo 4.27., subíndice b-.

- Secretario Técnico del COPLADET. Su titular es de manera obligatoria el Delegado Regional de SPP; originalmente sus atribuciones comprendían las relativas a la Coordinación General, a partir del año de 1983, sus funciones se remitieron a ofrecer elementos técnicos de decisión y fungir como canal de enlace hacia las oficinas centrales del Ejecutivo Federal ubicadas en la Ciudad de México. Por tanto se amplía el espacio para la descentralización al Estado de Tabasco, ya que la lógica de trabajo se encuentra asentada ahora sobre bases locales, con el objeto de emprender la planeación en y desde Tabasco: -ver Anexo 4.27., a-.

Integración de la Asamblea Plenaria del COPLADET. De conformidad con el Reglamento Interno del Comité, el órgano máximo de gobierno es la Asamblea Plenaria; misma que se haya presidida por el Gobernador del Estado. A un nivel de jerarquía inferior se encuentran los órganos operativos: de servicio, con el Secretario Técnico; y de coordinación, con la Coordinación General -ver Anexo 4.27., a-.

El Cuerpo Colegiado del COPLADET. Compuesto por dos estructuras: una rígida, integrada por los Subcomités Sectoriales y los Municipales; y una flexible, con los Subcomités Especiales, los Consejos y Comisiones. El primer tipo de estructura, tiene un peso equivalente al contenido en los sectores de la administración pública y a los municipios, perteneciendo al COPLADET y actuando de manera análoga a estos. El segundo tipo de estructura, es producto de las negociaciones específicas con el gobierno federal. El Cuerpo Colegiado se encuentra constituido, por tanto, con elementos que

albergan estructura y funciones propias; pero presididos por el Gobernador del Estado, e insertos en la mecánica operativa del SIESPLADE, debido a su pertenencia al Comité (ver Anexo 4.27., c-).

- Los Subcomités Sectoriales. Dada su naturaleza orgánica, coinciden con la estructura de la administración pública local; de tal manera que los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo son a su vez coordinadores de subcomité sectorial y por tanto, jefes del sector correspondiente. Además, la intervención federal en dichos subcomités, se limita a la participación de secretarios técnicos del ramo del sector en que se agrupan.

- Los Subcomités Municipales. Sus coordinadores son precisamente los presidentes municipales, por lo que existe un Subcomité por cada municipio; asimismo su ubicación orgánica en la estructura del COPLADET, les da equivalente grado jerárquico respecto a los sectoriales. En este caso, los diputados locales cuyos distritos coinciden con el territorio de cada municipio, acuden en calidad de consejeros. Finalmente, los coordinadores están facultados para convocar al COPLADET, siempre y cuando esta convocatoria atienda a un asunto relacionado con la circunscripción de sus respectivos municipios.

- Los Subcomités Especiales y las Comisiones y Consejos Estatales. Son dos tipos adicionales de organización colegiada, más flexible que la primer estructura. Ambos describen sus objetivos y funcionamiento en las actas de instalación que los crean, y que son suscritas por el Gobernador. Los Subcomités Especiales poseen una línea de autoridad similar a la de los sectoriales y municipales; pero son creados especialmente para el análisis y seguimiento de determinados asuntos, cuya índole abarca a dos sectores; por lo que su ubicación en la estructura del COPLADET está departamentalizada, más bien, de manera matricial (ver Anexo 4.27., subíndice d-).

4.2.2. La Operación del SIESPLADE en el marco de la Chontalpa.

La creación del SIESPLADE ha sido fundamentada sobre la concepción del desarrollo integral así como en la necesidad de reconocer a la participación social, por un lado, en el señalamiento de las prioridades estatales, y por el otro, en la ejecución de las acciones políticamente determinadas. Y es precisamente en el ámbito de la toma de decisiones, donde la descentralización adquiere definitivamente carta de naturalización; convirtiendo al proceso político de determinación de necesidades y acciones, en un proceso democratizador. La condición de fondo es sin duda alguna, la organización interna, propia y autónoma de los grupos sociales implicados; fuera de ello denominamos a dicho proceso "burocratización de la sociedad civil."¹⁸

El SIESPLADE ha sido planteado como la estructura jurídico-administrativa, tendiente a canalizar los esfuerzos estatales para el desarrollo, mediante la promoción y consecución de metas comunes a las tres instancias de gobierno y a los tres sectores de la economía, esto a partir de la jerarquización de prioridades. Así pues, las etapas del SIESPLADE son traducidas como método de trabajo encaminado a la organización del desarrollo. Organización que se encuentra vinculada a la administración pública; en tal

¹⁸ "Hay en cada etapa del Sistema, ..., dos elementos paralelos; por un lado, el esquema que se sigue para el trabajo de gabinete, entre los responsables de cada uno de los subcomités del COPLADET; por el otro, la intervención del factor social, una vez a través de demandas, necesidades y aspiraciones públicas; otra como elemento capaz de definir prioridades y objetivos del desarrollo; una más como sujeto que recibe la respuesta articulada del Estado, la analiza y la divulga, y la difunde, como vigilante activo y elemento de evaluación. En la combinación de la consulta popular y del trabajo de gabinete que la toma como consumo básico radica el carácter democrático del Sistema." / "La Planeación Democrática y el Fortalecimiento Municipal"; Gob. Const. del Estado de Tabasco; Publ. del Gob. del Edo. de Tab.; septiembre de 1985; p.47.

sentido se explica la permanencia de los componentes jurídico y administrativo en las etapas del Sistema. Así pues, la planeación en y para la región de la Chontalpa está considerada como un medio destinado a organizar en cada centro integrador, la movilización de recursos propios, tanto naturales como económicos y humanos; a fin de alcanzar, mediante la descentralización de la información, formulación, instrumentación, control y evaluación de la política planeada, las respuestas a las necesidades democráticamente definidas; según es el esquema del SIESPLADE.

a) Etapa de Información. Comprendida como un conjunto de actividades destinadas a capturar y procesar los datos técnicos, estadísticos, geográficos y de demandas pública que sustentan la toma de decisiones y la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo,²⁶ está implementada en la Chontalpa, al igual que en el resto de Tabasco, de tal manera que concuerdan los tres sectores sociales, así como los tres niveles de gobierno, debido a los ordenamientos jurídicos que le dan marco al Sistema. Este cuenta con un Subsistema Estatal de Información, el cual opera a través de tres instrumentos básicos: la Consulta Popular-Audencia Pública y los Foros de Consulta Popular; la Unidad de Información y Estadística de la Coordinación General del COPLADET; y el Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica (COTEIG).

Tales instrumentos -por razones de orden- han quedado agrupados en: a) aquellos cuya información es producto

²⁶ "La información es la base para la toma de decisiones. En un sistema de planeación, es insumo permanente e indispensable; en la planeación democrática, la información se obtiene en buena medida por los instrumentos instituidos de participación ciudadana, que dan cuenta de necesidades, aspiraciones y demandas públicas. Sobre esta base, la información técnica y estadística de gabinete adquiere un sentido definido: ofrecer elementos para ordenar, articular, la respuesta a la Consulta Popular. Así, las prioridades las fija el pueblo, mientras que al Gobierno corresponden las estrategias." "La Planeación Democrática y el Fortalecimiento...", op.cit.: pp.42-50.

de la consulta popular; y b) los encargados de obtener, analizar y conducir la información proveniente del ámbito municipal o del estatal.⁸⁷ La operación de cada instrumento en la información tiene mecanismos propios; no obstante, sus productos se vinculan de tal modo que inciden en un insumo de la etapa siguiente del Sistema, mediante el COPLADET.

- Los Foros de Consulta Popular. Son espacios temporales en los que tanto particulares como organizaciones, participan sus opiniones -por escrito- sobre el tema puesto a la consideración del foro; lo cual es una manera de concentrar las demandas públicas, constituyendo en suma, un método plebiscitario, donde no solo se exponen las respuestas del Estado respecto a algún planteamiento, sino también sus razones.

Mientras más plural sea el foro, mayores juicios de decisión ha de adoptar; además, los temas que motivan la apertura de algún foro, por lo común encajan en el ámbito de ocupaciones de algún Subcomité; pero cuando la orientación del tema no permita esto, la Coordinación General del COPLADET asume la organización. Asimismo, los foros que han sido abiertos se manejan en un punto de vista regional, lo cual da una visión más enriquecida al cruzar ambas tendencias: sectorial y regional.

En la realización del foro, el responsable es el Coordinador del Subcomité en el que recaen los temas a tratar -sea sectorial o municipal-; así pues, de acuerdo al número de subtemas, serán las denominadas "mesas de trabajo", una por cada subtema.

La convocatoria para la realización del foro es publicitada por todos los medios de comunicación posibles; además de abrirse un periodo de registro de todas las intervenciones, mismas que deben ser desahogadas mediante su lectura, para evitar improvisaciones. El encargado de la mesa debe decidir -

⁸⁷ Ver Anexo 4.28. "Etapas de Información del SIESPLADE", subíndice a.

cuales serán las ponencias a ventilar, ello atendiendo primero, al tiempo disponible para su lectura pública, y segundo, del criterio que sugiera al Coordinador del Foro; lo cual es razonable por el procedimiento, pero podría caer al arbitrio de una sola persona -el coordinador- la orientación del desarrollo y desahogo de las ponencias, lo cual, se trata de contrarrestar mediante una "relatoria" que refleje todas y cada una de las ponencias leídas o no; y que hayan sido materia del Foro.

Con la suma de relatorias de cada mes, el coordinador clausura el foro y procede a leer el documento definitivo el Documento de Conclusiones y Recomendaciones, constituyendo el producto final del mismo y que también se inserta como ítem de la siguiente etapa del SIESFLADE (ver Anexo 4.26.), an.

Así pues, la materia con la que funcionan los Foros de Consulta Popular será el conjunto de intervenciones suscritas por asociaciones, organismos o grupos organizados, lo que es más identificable con aquella parte de la sociedad civil que puede crear una corriente de opinión y que, por tanto, está en condiciones de aceptar y aprovechar por completo, la determinada oferta política que institucionalmente brinda el Estado mediante un sistema de planeación democrática. Aspecto que se contrapone al presentado por la marginalidad de numerosos grupos campesinos ubicados sobre todo en "la Vieja Chontalpa" -Cuauaquán, Jalpa y Nacajuarc.-**

** "La marginalidad, íntimamente ligada al problema de desigual distribución de la riqueza, se manifiesta en el ámbito económico-social por la existencia de niveles inferiores al mínimo necesario para satisfacer los requerimientos básicos de alimentación, habitación, vestido y diversión, y esto relacionado con situaciones de desempleo, subempleo, subconsumo y analfabetismo; en la esfera política, la marginalidad se expresa tanto en la no recepción de bienes sociales como en la ausencia de participación en la toma de decisiones, factores derivados de la carencia de organización interna, del aislamiento y la falta de solidaridad de estos sectores de la población." / "Diccionario de Política y Administración Pública": (C-M) - Ideas-Técnicas-Autores: Martínez Silva, Mario (coord.); Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Admón. Púb. A.C.; p.556.

- La Audiencia Pública. Ofrecida a nivel del gobierno del Estado -por el Gobernador Constitucional- y de los gobiernos municipales -con sus respectivos presidentes-, significa una forma de insertar las demandas en el SIESPLADE. Por lo que, dicho instrumento contiene dos mecanismos: el primero, consiste en mantener un contacto permanente con el pulso popular por parte de los gobernantes municipales y estatal; y segundo, el seguimiento que se desprende de la entrevista, los flujos que lo antecedén a la concertación del diálogo y la seguridad del ciudadano de ser atendido por el cuerpo técnico, teniendo una respuesta concreta. La audiencia pública ofrecida en el caso del Gobernador es cotidiana, siendo motivada por la importancia de los planteamientos citados, o bien, por un refranjo de legitimidad basado en el carisma del gobernante; además, con el fin de vincularla a las tareas administrativas, existen oficinas de apoyo técnico de la gubernatura cuyo objeto es sistematizar los planteamientos y demandas públicas.

La modalidad que asume la Audiencia Pública en el caso de los ayuntamientos, esta caracterizada por ser las demandas el insumo principal del Programa Operativo Anual así como sus ampliaciones; además, lo importante de este nivel de atención, se encuentra precisamente en la atención de primera instancia de las necesidades públicas y que es multiplicado por los POA y otros instrumentos de inversión relativos a los proyectos integrales de desarrollo. -Ver Anexo 4.28, a y b-.

- La Unidad de Información y Estadística de la Coordinación del COPLADET. En ella se depositan los estudios geográficos y estadísticos realizados en la entidad. De lo cual destacan, primero, los estudios fotogramétricos realizados por el INEGI en todo el Estado -para el año de 1985, eran los más recientes del país-; y en segundo lugar, la vinculación de esta unidad con las investigaciones de campo -alimentación, ecología y organización social- financia-

das por la D.N.U. y por la Federación Internacional de Institutos de Estudios Avanzados, cuyos resultados periódicos se localizan en la Unidad. Asimismo, al formar parte del cuerpo colegiado del COPLADET, mantiene un contacto permanente con los sectores y municipios, sirviendo además de enlace estatal con las instituciones nacionales encargadas primordialmente del manejo de información. En la operación, esta Unidad funciona con similares métodos a los utilizados por una biblioteca, apoyándose con los Subcomités del COPLADET y las organizaciones de los sectores social y privado, constituyendo a la vez los canales mediante los cuales se enriquece su acervo.

Además, mantiene estrecho contacto con la Red Nacional de Consulta, lo que permite conformar un cuadro de técnicas que le permiten ofrecer síntesis y análisis estadísticos específicos sobre temas concretos y reforzados por fuentes oficiales -ver Anexos 4.28., a y b-.

- El Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica. Resultado de un acuerdo de coordinación entre el INEGI y el Gobierno del Estado, su estructura mantiene un paralelismo con la del COPLADET, pero con fines específicos. Su importancia radica en contactar con asesoría metodológica de alta calidad, manteniendo una vinculación entre las estadísticas propias y las nacionales con el propósito de formular documentos de uso común, como el Anuario Estadístico de Tabasco, el cual se renueva cada año, por lo que se dice que su producto básico es la homogeneidad. El Comité está formado con las unidades y los centros de información del COPLADET -ver Anexo 4.28., a y b-.

Así pues, los instrumentos y operación de la Etapa de Información del SIESPLADE para la región de la Chontalpa, tienen por objeto producir estadísticas homogéneas, cartas geográficas comunes, interpretaciones, -

análisis y síntesis de información económica, social y física, así como lo más sustancial: recoger mediante la consulta popular, los planteamientos, propuestas, opiniones y demandas públicas respecto a temas concretos; que, insertos en el COPLADET, son los productos de esta Etapa y el insumo fundamental de la siguiente.

b) Etapa de Formulación. La formulación es la etapa en la que son elaborados los documentos que perfilan el modelo de desarrollo a seguir; el mismo que, por razones obvias, no podrá estar al margen de los requerimientos del proceso de acumulación, especialmente en su sector económicamente dominante y del conjunto de relaciones políticas que de él se derivan, tal y como acontece en el juego de intereses entre las diversas fracciones de las clases propietarias y el resto de la población regional, en éste caso. Aspecto que configura la esencia política del Plan Estatal en su versión tradicional²², y que en el caso de un Sistema de Planeación sustentado en la participación social, así como en la descentralización, deberá estar caracterizada con un criterio situacional y de equidad, antes que homogeneizante en su orientación del desarrollo.

En la práctica, los instrumentos del SIESPLADE para la formulación son por un lado, el COPLADET, y por el otro, el producto de la etapa de Información. Así pues, la composición de ambos elementos permite una desagregación por Subcomités y simultáneamente por nive-

²² "Este plan no se genera con miras utilitarias o moralizantes; constituye más bien una estrategia 'nacionalizante' o 'estatizante' con miras y resultados homogeneizantes tendientes, a largo plazo, a destruir esos vestigios de mexicanos que optan por ser diferentes. La homogeneización ... se hace necesaria para implementar políticas estatales a lo largo de un territorio nacional sin tener que acogerse a idiosincrasias regionales; además, para hacer efectiva la implementación de estas políticas se requieren condiciones sociales de estabilidad, que se ven parcialmente satisfechas por el influjo de recursos estatales hacia las regiones." Del Castillo U., Gustavo, "El Estado y la Política Regional Local" en "El Estado Mexicano"; Alonso, Jorge (coord.); Ed. Nueva Imagen; 1a. ed., 1982, p.265.

les de gobierno, todos con similar operación, tal y como acontece en el caso de la Formulación a nivel estatal cuya normatividad es proporcionada por el Subcomité de Administración y Finanzas; o en el caso de los gobiernos municipales, con la Coordinación General del COPLADET. En ambos casos destacan las funciones de vinculación con las tres instancias de gobierno.²⁰

La Formulación en el SIESPLADE parte invariablemente durante su operación del ámbito de los Subcomités, cuya función primordial es definir los propósitos, objetivos y líneas de estrategia para cada municipio o para cada sector. El objeto que se persigue es concretar un documento preliminar que contenga probada congruencia entre los planteamientos municipales y los sectoriales; esto mediante la revisión del mismo por parte de los Subcomités, en primer término, y de la Coordinación General del COPLADET, en segundo lugar.

De manera posterior a la convalidación del documento definitivo, este se pone a la consideración del Presidente del COPLADET para su aprobación definitiva y posterior remisión al Congreso del Estado para su sanción y elevación con carácter de ley en el ámbito de su jurisdicción -estatal o regional- durante las consecuentes etapas del SIESPLADE. La excepción se da en el caso de los Planes Municipales, así como con los Programas Institucionales, ya que en los primeros, su aprobación es efectuada por el propio Presidente Municipal; y en el segundo caso, el titular de la dependencia coordinadora del Sector o del Ayuntamiento respectivo.

Los productos de la etapa de Formulación son de dos tipos: los Planes, concernientes exclusivamente al Plan Estatal de Desarrollo y a los Planes Municipales -art. 28 de la Ley de Planeación-, mismos que no podrán ser reformados durante su vigencia, la cual no podrá exceder

²⁰ Ver Anexo 4.29. "Etapas de Formulación del SIESPLADE"; subíndice a.

del período constitucional que les corresponda; y por último, los Programas, que contienen un mayor grado de especificidad de las prioridades, objetivos, estrategias y políticas de los planes antes mencionados.

El Plan Estatal de Desarrollo (PLED). El Plan Estatal es el producto más importante de esta etapa; ya que precisa las prioridades, objetivos generales y estrategia del desarrollo integral de Tabasco.²¹ En el contenido del PLED, destacan las previsiones relativas al conjunto de la actividad económica y social; estableciendo los lineamientos de la política global, sectorial y municipal; por consiguiente norma el contenido de los Planes y Programas formulados en el SIESPLADE, y finalmente constituye el vínculo entre la planeación estatal y la nacional.

El documento definitivo del PLED está constituido por tres apartados, y cada uno responde a una pregunta específica: ¿qué somos?, ¿qué queremos? y ¿cómo vamos a lograrlo? En la primera parte del PLED se hace un diagnóstico de la situación tabasqueña y un recuento de los principios que nutren al SIESPLADE.

En la segunda parte del Plan, está implícito el objetivo fundamental que, apuntalado en la Consulta Popular, sienta las bases para un mejoramiento de la calidad de vida de todos los tabasqueños, significando una concepción más amplia e integral del desarrollo. A efecto de lo anterior, el PLED determinó tres objetivos: primero, propiciar el cambio estructural mediante modificaciones en la distribución y uso del ingreso, así como en la estructura productiva; segundo, reorientar las tendencias en el crecimiento urbano-industrial; y tercero, fortalecer la instancia municipal, tratando de

²¹ "El propósito fundamental en el Plan es 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." Revista "Planeación Democrática", No.13, op.cit.; Suplemento: "La Planeación Democrática en Tabasco. Un recuento con la puerta abierta"; p.3.

coadyuvar al desarrollo de sus potencialidades económicas, para consolidar al municipio como verdadero promotor del desarrollo integral de sus comunidades.

La dispersión rural en la estrategia del PLED. Con el propósito de alcanzar los objetivos anteriormente señalados, el Plan ha marcado dos líneas estratégicas que por su importancia, es necesario individualizar: primero, el cambio de estructuras para la integración, lo que obliga a considerar los impactos generados por los sectores económicos al interior de Tabasco, esto en virtud de la estrategia central del SIESPLADE fundamentada en las pequeñas comunidades de Tabasco en general y la Chontalpa en particular; y segundo, el rescate de las potencialidades primarias, estrategia que obliga a constituir a las pequeñas comunidades como fuente generadora de riqueza, considerada con un criterio social y congruente con la naturaleza, la cultura y la capacidad propias de Tabasco. Lo que significa no sólo una estrategia de desarrollo basado en una planeación situacional; sino sobre todo, el reconocimiento de un modelo propio a la realidad polifacética y ambivalente, no sólo de la Chontalpa y el resto de Tabasco; sino de nuestro país en su conjunto. Aspecto ya apreciado por el mismo Vasco de Quiroga con sus Pueblos Hospitales; por José Vasconcelos con sus Misiones Culturales; e incluso por el propio Lázaro Cárdenas; en quienes se distinguió una especial preocupación por atender los espacios más elementales de convivencia social: las comunidades rurales. Lo que en el caso del SIESPLADE, se traduce en la localización de Centros Integradores de Actividad Económica y Social.

En la tercera parte del PLED, se trata de instrumentar la estrategia ya definida; misma que para este fin se desagrega en tres tipos de política económica -gasto público, empresa pública y sectorización municipal-, y encaminada a motivar la autosuficiencia de la población, elevar la productividad y la

producción, mejorar el ingreso y su distribución, así como su equilibrio entre los distintos grupos y regiones de Tabasco. Regional, cuyo objetivo primordial es disminuir los desequilibrios regionales que sufre el Estado, a través de la integración de las Regiones Orizaba y Usumacinta, reconociendo a la reactivación de las actividades primarias como punta de lanza; y finalmente, la Sectorial, encaminada a impulsar la producción agropecuaria, pesquera y forestal como eje de la coordinación de las demás actividades económicas, cuya sectorización es establecida en base a los municipios y regiones de Tabasco.

Planes de Desarrollo Municipal (PLADEM). Los PLADEM, presentan un conjunto de previsiones que se refieren al sistema de vida económica y social de los municipios de la Chontalpa y del resto del Estado (art. 27 de la Ley de Planeación); sus estructuras son similares, pero en apego a la autonomía municipal, cada uno de ellos responde, con sus propios lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales, a sus circunstancias específicas (ver Anexo 4.29). b). Dentro de las Estrategias que proponen los PLADEM para los municipios de la Chontalpa, destaca la necesaria congruencia y complementariedad en términos regionales y sectoriales, así como la correspondencia con los lineamientos señalados en términos generales por el PLED.

En virtud de lo anterior, la Estrategia para el Desarrollo Municipal, en términos generales, descansa en tres lineamientos: primero, propiciar el cambio estructural, esto mediante el rescate de la agricultura como pivote fundamental; segundo, crecimiento urbano, encaminado a inducir la transformación del crecimiento anárquico y desordenado, cuyo resultado es un modelo dual: por un lado, una zona urbana socioeconómicamente desarrollada, y por el otro, una zona rural compuesta por un elevado número de localidades dispersas, que para el año de 1983 difícilmente alcanzaban las condiciones

mínimas de subsistencia; y finalmente, impulsar el fortalecimiento municipal que, en virtud de las reformas en su marco jurídico,** lo sitúan como promotor de su propio desarrollo.

Programa Normativo de la Región Srijalva. De acuerdo con la Ley Estatal de Planeación -Art. 31-, los programas regionales se referirán a aquellas zonas consideradas prioritarias o estratégicas, tanto en lo que atañe al municipio como al Estado, en función de los objetivos generales fijados en el PLED o los PLADEM.

En su formulación participan tanto los sectores como los municipios involucrados, esto mediante sus respectivos Subcomités -ver Anexo 4.29., b-. El PNRG no es excluyente con los demás Programas Normativos formulados por el SIESPLADE -Normativo Regional Usumacinta y Especiales Zona Costera y Zona Centro-, ya que atiende, como en los demás Programas, a las particularidades de los problemas y necesidades identificados en el PLED; traduciendo en la manera como el Estado trata de propiciar el desarrollo, razón por la que adquiere su carácter normativo para el resto del periodo del gobierno estatal; pero además, por su fuente democrática, el PNRG prevé la participación de los sectores social y privado, con el propósito de establecer compromisos concretos con estos.

El PNRG comprende a los municipios de Cárdenas, Centro, Comalcalco, Conduacán, Huimanguillo, Jalapa, Jalpa de Méndez, Macuspana, Nacajuca, Barahona, Tacotalpa y Teapa. Por lo que atiende a la nueva regionalización de la entidad tabasqueña.

La Estrategia para promover el desarrollo integral de la Región está designada en tres líneas fundamentales: primero, la de consolidación, orientada a apuntalar las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales, así como la prestación de servicios en Cárdenas, Centro, Co-

** Reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República y en el Título VI de la Constitución Política de Tabasco.

matcatico, Humanguillo, Jalpa, Macuapana, Paraíso, Tuxtutalpa y Teapa; segundo, la de rescate de zonas marginadas, a través de la localización de centros integradores, en Jalpa de Méndez y Nacajuca; y finalmente, la creación de infraestructura para el desarrollo urbano-industrial, cuyo objeto es sentar las bases para el desarrollo previsto a mediano plazo en las cabeceras municipales afectadas por el corredor petrolero en la región Grijalva.

Programa Normativo Especial de la Zona Costera (PRODECOT). De acuerdo con la Ley Estatal de Planeación -art. 33-, los programas especiales están referidos a las prioridades del desarrollo integral del estado fijadas en el PLED o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Así pues el PRODECOT está encaminado a atender específicamente a 127 localidades de los municipios de Cárdenas, Comalcalco, Humanguillo y Paraíso; por lo que el carácter especial del PRODECOT a más de descansar en su temporalidad -como se expresa en su documento respectivo-, obedece muy posiblemente a las repercusiones políticas derivadas del movimiento del --

es "... la estrategia para el rescate de las zonas marginadas se apoya en la localización de centros integradores de actividades económicas y sociales, que permitan la integración de las pequeñas comunidades al desarrollo regional. El paralelismo con la región Usamacinta no es casual: Jalpa de Méndez y Nacajuca son los municipios en los que se ubica, fundamentalmente, el ámbito de acción de esta estrategia; ambos comparten con la región Usamacinta condiciones similares de existencia para su población: gran número de pequeñas comunidades, con cierto grado de dispersión; actividades productivas de subsistencia; casi el 80 por ciento de su población es rural; infraestructura de salud y de educación insuficiente; bajos niveles de bienestar. Además, se trata de dos municipios que inmeros en el radio de acción de las actividades petroleras sin ser parte de ellas, solo resintieron los efectos de las expectativas económicas generadas, pero no satisfechas. Las características y el rezago constituyen, así, sus características principales. Quizá la diferencia de Nacajuca y Jalpa respecto los municipios de la región Usamacinta, estriba en que la región Grijalva ofrece mayores ventajas relativas de comunicación, que podrían facilitar los intercambios y las relaciones de producción y de consumo entre los centros integradores que se localicen, así como entre estos y el resto de la región." "Programa Normativo de la Región Grijalva", op. cit. pp. 43-44.

(Pacto Ribereño); el objetivo que persigue confirma de alguna manera el supuesto anterior: conciliar las prioridades de la política energética nacional con el desarrollo de las actividades económicas de la zona. Una vez alcanzadas las metas del PRODECOT, las localidades por él contempladas se incorporarán plenamente al Programa Normativo de la Región Grifalva -ver Anexo 4.29, b-.

Programas Sectoriales de Mediano Plazo (PROSEMEP). En base a la Ley Estatal de Planeación -art. 30-, los PROSEMEP estarán sujetos a las previsiones contenidas en el PLED, tomando en cuenta las relativas en los FLADEM. Especifican los objetivos, prioridades y políticas que han de normar el desempeño de las acciones del sector administrativo de que se trate. El contenido de los PROSEMEP es la agrupación sectorial de las acciones señaladas en los Programas Normativos de Desarrollo, traducidas en términos específicos, a fin de asegurar su cumplimiento; por lo que permite definir sus acciones en los renglones prioritarios: alimentación, educación, salud y vivienda. Así mismo, son los Centros Integraciones -sobre todo para los municipios de Necajucá y Jalpa- el ámbito en el que todos los agentes participantes han de cumplir sus compromisos y desarrollar sus actividades. Por lo que está previsto el aprovechamiento de la infraestructura de dichos Centros para impulsar la capacidad de organización y de trabajo de sus habitantes.

Los PROSEMEP contienen un aspecto fundamental, que consiste en una primera propuesta concreta de lo que año con año -a corto plazo- es el Programa Operativo Anual (POA); ofreciendo de esta manera un parámetro de revisión específico que es el enlace de esta etapa con la de Instrumentación -ver Anexo 4.29, b-.

c) Etapa de Instrumentación. La Instrumentación puede ser definida como la etapa del proceso de planeación encargada de traducir en acciones

concretas los objetivos, las estrategias y las metas de los planes y programas concernientes a los tres niveles de gobierno, y cuya congruencia ha sido comprobada en la etapa de Formulación. Así pues, es esta etapa donde se engarza la planeación con el proceso de programación-presupuestación y esta a su vez con el correspondiente a los proyectos de inversión. Con el objeto de garantizar la congruencia entre las estrategias para el desarrollo y los proyectos específicos, esta etapa cuenta con dos instrumentos fundamentales: el Verificador de Congruencia y la Programación-Presupuestación.*

El Verificador de Congruencia. Este Instrumento se puede definir como las actividades que, de manera conjunta realizan la Coordinación General del COPLADET, la Contraloría General y la Secretaría de Gobierno con el propósito de garantizar que los proyectos y acciones propuestas correspondan, de manera congruente, con los documentos formulados por los tres niveles de gobierno en la etapa anterior. Por lo que el carácter de este instrumento es de tipo cualitativo, asegurando un correcto destino del gasto público mediante cinco elementos secuenciales: correspondencia de planes y programas del Gobierno Federal, el Estatal y de los municipales; duplicidad de acciones; evaluación de proyectos; avalúo de las organizaciones sociales sobre la ejecución de los proyectos; y evaluaciones trimestrales encaminadas a la detección y prevención en la repetición de errores.

La Programación-Presupuestación. Siendo el segundo instrumento de esta etapa, puede ser entendida como el conjunto de actividades realizadas por los tres niveles de gobierno, con el objeto de definir las acciones y los proyectos que se habrán de ejecutar en la entidad. Dicha actividad es realizada anualmente, manteniendo un carac-

* Ver Anexo 4.30. "Etapas de Instrumentación del SIESPLADE"; subíndice a.

tar cuantitativo, así como complementario entre los tres órdenes de gobierno. En la operación, la elaboración de propuestas de inversión se realiza por fases, con el propósito de evitar la duplicidad de acciones o proyectos.

- **Proyectos Prioritarios de Alcance Estatal.** Elaborados por el gobierno del Estado en coordinación con el Federal, mediante los subcomités sectoriales; forman parte del Programa Federal Normal. Una vez concluidos y aprobados por los subcomités del COPLADET, son remitidos por el Secretario Técnico del mismo, al seno de los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo (COTEIP) para su aprobación definitiva. Los proyectos en cuestión son presentados en los COTEIP como propuestas del Gobierno del Estado, con el objeto de aportar elementos de orientación para la inversión federal directa en Tabasco.

- **Propuesta Anual de Inversiones del Programa Federal Normal.** Segunda fase de programación-presupuestación, es responsabilidad de las representaciones federales de la entidad; una vez concluida se envía a las oficinas centrales de SPP por conducto del Secretario Técnico del COPLADET, previa convalidación de los Subcomités Sectoriales y del Presidente de dicho Comité.

- **Programa Operativo Anual Estatal.** Las actividades para la elaboración del POA, marcan el inicio de la tercera fase de este proceso; este programa constituye el elemento más importante de inversión con que cuenta el Gobierno del Estado para sus actividades sectoriales; puesto que solo incluye el gasto público en materia de inversiones para el desarrollo, mismo que se contempla en un periodo igual a un año. Por su naturaleza, el POA forma parte de los instrumentos para la elaboración del Presupuesto de Egresos. Otro aspecto a destacar, es que el POA se traduce en un compromiso que el gobernador del Estado asume año con año, siendo

los resultados de su ejecución, los elementos esenciales del Informe de Gobierno.²²

- Programa de Desarrollo Regional.

Los PDR constituyen el instrumento operativo del Convenio Único de Desarrollo (CUD) mismo que da forma al Programa Anual de Inversiones coordinadas tanto por el Gobierno Federal, como por el Estado y en ocasiones por los municipios. Su elaboración es un ejercicio paralelo al del POA de Tabasco; ya que los proyectos y acciones que contienen los PDR complementan los financiados exclusivamente con recursos locales, ejemplo: Programa Regional de Empleo (PRE), y otras modalidades de acuerdos de coordinación que promueven la descentralización de atribuciones salud y educación o incluso que involucran recursos financieros.

- Programa Operativo Anual Municipal.

La conclusión del POA del Estado y de los PDR dan inicio a la elaboración del Programa Operativo Anual referente a cada uno de los municipios de la Chontalpa y de los restantes de Tabasco. El POA Municipal, es el más importante instrumento de ejecución de los municipios y al mismo tiempo, su Presupuesto de Egresos.

- Programa Municipal de Inversión.

Los PMI son el instrumento operativo principal de los CUDM; pasando a ser de alguna manera, la versión estatal de los Programas de Desarrollo Regional del CUD; pero su diferencia estriba en que, los recursos manejados en los PMI son esencialmente locales, mismos que se orientan de manera descentralizante, constituyendo el instrumento más importante para apoyar el -

²² En el segundo Informe de Gobierno del Estado de Tabasco, el Lic. Enrique González Pedrero reconoció que, en toda la vida del Plan Chontalpa siempre faltó el elemento campesino. Siendo la causa de una ausencia de consenso social en las acciones públicas y en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales. Razones que lo motivaron a recorrer personalmente los 23 ejidos que lo integraban, con el objeto de conocer la problemática de la zona y dialogar con quienes lo sufren. El resultado ha sido la formalización de un compromiso que viene a reafirmar el Pacto Político. Ver: González Pedrero, Enrique; Segundo Informe de Gobierno, Tabasco; Publ. del Gob. del Edo. de Tab.; 1984; pp. 110-112.

fortalecimiento municipal.

En síntesis, el oportuno cumplimiento de los dos procesos -uno cualitativo y otro cuantitativo-, da lugar a la integración de Proyectos Estratégicos en un sólo paquete de inversiones que, de manera independiente a sus fuentes de financiamiento, está encaminado a alcanzar los objetivos del desarrollo que el Gobierno Federal, el Estatal y los municipales, de manera coordinada con los sectores social y privado, han definido para la Chontalpa, en este caso y el resto de Tabasco (ver Anexo 4.30.) b-.

d) Etapa de Evaluación y Control. Siendo la última Etapa del SIESPLADE, el Control y la Evaluación han quedado comprendidas como un conjunto de elementos auxiliares en la prevención oportuna del alcance estratégico y técnico de los programas de gobierno; ello, mediante el examen periódico del avance físico y financiero de las acciones que los tres niveles de gobierno han instrumentado para analizar su gradual evolución, su interrelación y su impacto social frente a la demanda pública en la Chontalpa y el resto del Estado.

Para dar cauce a esta última Etapa, el Sistema cuenta con el Subcomité Especial de Evaluación y Control, en el cual se enmarca la Comisión Presupuestal y las dependencias del Poder Ejecutivo local; ya que la evaluación y control son un método que involucra a toda la actividad gubernamental. La función específica de este Subcomité es la de evaluar y controlar el ejercicio de la totalidad de los proyectos de inversión en el Estado, además del gasto corriente que genera la Administración Pública tabasquera. Su función queda ampliada mediante la coordinación con el Gobierno Federal, con el objeto de dar vigencia al Programa de Promoción para el Establecimiento del Sistema Estatal de Control; referente al control de los recursos financieros de índole federal en la entidad. Por lo que

respecta al ámbito local, en el marco de los CUDEN se puso en marcha el Programa Municipal de Evaluación y Control, mismo que mantiene marcada analogía con el primero, con el propósito de hacer homogéneos los criterios de evaluación y control.²⁶

Así pues, la operación de esta Etapa se caracteriza por dos procesos que corren aparejados -el federal y el local-; y que están bajo la responsabilidad directa de la Contraloría General del Gobierno del Estado, por lo que su conducción descansa permanentemente en un órgano estatal de control. En ella participan todos los Subcomités del COPLADET, ello mediante un proceso de autoevaluación programática presupuestal realizado cada trimestre, proceso en el que también participan las instancias municipales y organizaciones sociales, mediante la aportación de elementos para la revisión cualitativa de los proyectos -ver Anexo 4.31.; a-.

Como resultado de esta Etapa, se obtienen tres productos. Informes bimestrales de avance físico-financiero, cortes de inversión autorizada en cuanto a los recursos que la federación transfiere al Estado, y finalmente, evaluaciones trimestrales de las inversiones estatales, municipales, así como las convenidas entre ambas instancias -ver Anexo 4.31.; b-.

Por razones lógicas a la dinámica del SIESPLADE, la etapa de Control y Evaluación siendo la última, es a la vez la primera; esto mediante sus productos, que paradójicamente significan elementos de retroalimentación para la Información, lo que permite la revisión no sólo de los programas de desarrollo, sino también de los instrumentos de inversión, con lo cual se articula un ciclo permanente en el proceso de planeación democrática.

Así pues, hemos llegado a un término en la sustentación en el que es innegable la capacidad del Poder Ejec

²⁶ Ver Anexo 4.31. "Etapa de Control y Evaluación del SIESPLADE"; subíndice a.

cutivo tabasqueño de organizar una Administración Pública para el desarrollo. Organización cuyo desarrollo vitalmente debe estar sustentado sobre bases de participación real en la toma de decisiones, como requisito de la descentralización no sólo de la vida nacional, sino también al interior de Tabasco la promoción de sus pequeñas comunidades hacia su integración y autosuficiencia; cuestión que se refleja en el concepto y práctica de los Centros Integradores. Pero afirmamos que, el proceso democratizador no consiste únicamente en la oferta política; sino además en el derecho de los marginalizados a ser promovidos hacia el goce y ejercicio de la misma. Cuestión íntimamente ligada al grado de organización interna y conciencia solidaria, para decidir y actuar en el contexto de un sistema de planeación democrática.

Conclusiones

Primera.

La marginación como producto del desarrollo capitalista, solo es posible analizarla a través de los conceptos de estructura y de sistema; instrumentos básicos de una teoría del subdesarrollo acorde con las características más elementales de economía, sociedad, política y cultura de la realidad campesina y sus relaciones de interdependencia respecto a la sociedad nacional e internacional. Por su adecuado instrumental metodológico: situacional e integral en el análisis y explicación del objeto de estudio y su circunstancia; opinamos que, la corriente de pensamiento estructuralista es la más consistente alternativa en la búsqueda y reconocimiento de nuestra identidad y pluralidad nacionales.

Segunda.

La marginación o polo marginal que caracteriza a numerosos grupos de la sociedad rural, es producto de un proceso gradual e histórico que, a distintos niveles de integración - Centro-Periferia, Dualismo Interno, etc., expresa de manera inequívoca y axiomática al capitalismo como estadio de desarrollo dominante, sus relaciones funcionales con las estructuras socioeconómicas tradicionales y sustancialmente, sus limitaciones; traducidas en una desigual distribución de la riqueza en los ámbitos económico y social, así como en la esfera política. Por sus características intrínsecas de integración sistémica, sostenemos que, la marginalidad únicamente puede concebirse en el marco de tales relaciones de interdependencia; fuera de ellas, su identidad es un mito propio de la óptica desarrollista.

Tercera.

La Reforma Administrativa que plantea el Estado no es posible concebirla ajena al contexto del desarrollo desigual, por lo que las diversas etapas en las que ha transitado su actividad de intermediación, la administración pública, significan un proceso de adecuación cuyo objeto es atenuar las contradicciones y reducir los límites que plantea el capitalismo periférico como sistema económico dominante, mediante un determinado proyecto político. Así pues, la concreción del Estado Planificador Integral, no es producto de causas aleatorias; sino de una continua revisión teórica, donde su intervención racionalizadora se ha transformado en un cuerpo de relaciones e información sistematizada e integral, como metodología; y encaminado hacia el desarrollo Integral, en el que se reconoce al hombre como principio, factor y fin del mismo, definiendo por consiguiente su elemento ideológico; y que en suma, representa la respuesta del Estado ante una crisis estructural del subdesarrollo. Por tanto, dado el elemento con el que se nutre la planeación sistematizada para el desarrollo integral, afirmamos que, su teoría y práctica serán un mero paliativo en tanto no consideren realmente la organización interna así como la toma de decisiones en la vida económica, social y política de los grupos marginados.

Cuarta.

La actividad de planeación llevada a cabo sobre la región de la Chontalpa durante el periodo que va del año de 1951 a 1982, estuvo caracterizada por un proceso continuo de reorganización gubernamental, encaminado a la obtención de una mayor especialización de las actividades administrativas del sector público, así como de mayor eficacia en el logro de los objetivos. Lo anterior tomó forma en un criterio sectorial y centralista, antes que regional, que conviertieron a la

Chontalpa en un centro productor de cultivos industrializables, una ganadería extensiva, y finalmente de hidrocarburos. Su impacto intrarregional se mostró fundamentalmente en la definición de 'dos Chontalpas, en la Chontalpa'; por un lado, la de economía comercial, ligada al mercado nacional e internacional y localizada principalmente en los municipios de Cárdenas, Comalcalco y Huimanguillo; por el otro, la de economía de autoconsumo, campesina, donde una considerable cantidad de población indígena quedó relegada en las tierras marginales, con frecuentes inundaciones, afectada por la ausencia de los mínimos satisfactores para una vida digna, sean cuales fueren los valores culturales que la enmarquen, y supeditada a una administración pública asistencial, su localización geográfica correspondió con Nacajuca, Jalpa de Méndez y Cunduacán que en su conjunto integran la denominada vieja Chontalpa.

Quinta.

La planeación-programación en la región de la Chontalpa, desde sus inicios, estuvo distinguida por la imposible participación de un numeroso núcleo de la población rural; no sólo en la información, sino también en la instrumentación de la estrategia para el desarrollo. El enfoque centralista que predominó tanto en la formulación federal, como en el excesivo control sobre los Programas locales, fueron causas inequívocas de una política sectorial, antes que regional; cuyas consecuencias negativas e inmediatas se presentaron en el ámbito del campesino, el indígena; donde el proceso de marginalización se tradujo no únicamente en aspectos económicos y sociales, sino también en la esfera política, a través de sus limitaciones frente al proyecto nacional. Por sus peculiares aptitudes y actitudes; insuficiente información respecto a dichos programas; mínima organización interna y conciencia solidaria, así como una acentuada dispersión de sus localidades, los campesino implicados son los que han

resentido fundamentalmente, la ausencia de una descentralización de la vida nacional y de una planeación democrática.

Sexta.

A partir del gobierno del Lic. Miguel de la Madrid H., se ha procurado encuadrar jurídica y administrativamente la promoción de la descentralización hacia las entidades federativas; en el caso específico del Estado de Tabasco, la integración del SIESPLADE se traduce en el requisito indispensable para garantizarla. Con esto se busca formular una política que, superando la visión del desarrollo regional en función del nacional; sienta las bases de un proceso de cambio propio y esencialmente autosostenido que, sin desligarse de la realidad en la que se insertan la Chontalpa y Tabasco, pueda incluir a la mayor cantidad posible de la población regional en la toma de decisiones. Cuestión que será más democrática hasta el momento en que los grupos menos favorecidos puedan aprovechar la oferta política del Estado; hasta el momento en que sean capaces de contar con una organización interna y conciencia solidaria suficientes para participar sin representaciones ajenas a su realidad e intereses en todas y cada una de las Etapas del Sistema, con el objeto de lograr definitivamente su integración con equidad, a la vida de su región, el Estado y el resto del país.

Propuesta Única

La Formación de Grupos de Promoción Social para el Desarrollo Rural Integral (GPSDRI).

Los GPSDRI: una opción ante la marginalidad. La formulación de una estrategia sustentada en la participación social, no puede ignorar las peculiares aptitudes y actitudes de los individuos implicados; cuanto más si la planeación democrática está encaminada al desarrollo integral de una sociedad predominantemente agraria, calificada por un tiempo social que determina sus expresiones culturales. Aspectos relativos al concepto de desarrollo integral, en su sentido situacional; que encierra de manera inequívoca la idea de promoción del hombre a estratos más altos de dignidad humana en el marco de sus propios tiempos y capacidades.

La esencia de una propuesta frente a la marginalidad y al proceso de marginalización, debe radicar en la integración de la población rural de economía de autoconsumo, de manera orgánica, funcional y territorial; de tal manera que se alcance su participación plena en cada etapa del sistema de planeación, respetando su condición de seres humanos; y consolidándose como un valioso recurso en las obras de infraestructura socioeconómica de su comunidad, municipio, región, etc.

Por tanto, aptitudes y actitudes suficientes para la integración, son razones bastas para comprender que, una propuesta válida es el reconocimiento de la educación para el desarrollo. Consideramos la influencia educativa como el vehículo óptimo para la mutación de aptitudes; y es precisamente tal influencia lograda a través de un liderazgo conductor y motivador, encauzado por estudiantes prestadores de servicio social, ligados a los planes y programas de desarrollo; lo que constituye la materia prima de ésta única propuesta.

Así pues, ha de concernir a la juventud estudiosa la tarea de acelerar la promoción popular y el cambio de actitudes para la participación y organización interna de los núcleos marginados, superando con ello las limitaciones y la calidad de vida marginal. Nos pronunciamos a favor de la transformación de las viejas estructuras y recursos humanos que demanda el desarrollo de nuestro país. La juventud estudiosa puede poner al servicio de la causa de los campesinos sus conocimientos para organizarlos, para enseñarles a aquellos que no comprenden su papel político; y que por su preparación puede contribuir a su adelanto, capacitándolos para su elevación intelectual y socioeconómica; ésta es la misión de la juventud adscrita a escuelas y Universidades, misma que corresponde a toda la juventud mexicana.

Una visión retrospectiva. La cuestión relativa a la educación vinculada al mejoramiento de las condiciones integrales de los individuos sumergidos en un proceso de marginalización, no es un tema surgido en la actualidad; sino que representa una corriente de pensamiento cuyos frutos han venido germinando a través de las obras de diversos visionarios preocupados por encontrar soluciones a la miseria lacerante y polarizante en que se encuentra parte de la población rural, especialmente la indígena.

Si nos avocamos a buscar una fuente original de dicha corriente de pensamiento, indudablemente habremos de partir con el Arzobispo de Michoacán: Don Vasco de Quiroga (1470-1565); quien a su llegada al Nuevo Mundo en el año de 1530, comienza a dar cuenta de la situación en la que vivían ya los indios, no absorbidos por el cuadro político-social de los españoles y que mostraban una casi irremediable tendencia al aislamiento. Además, durante su estancia en estas tierras se percibió de la esmeradísima educación impartida en los conventos a los niños nativos, y que más tarde se habría de traducir en un factor adverso, pues llegada su adolescencia eran

abandonados en un medio hostil, de criollos y peninsulares; que les obligaba a una vida de inútil retraimiento social, quedando marginados.

Fue precisamente la conciencia que le despertó tal problemática, lo que le motivó a iniciar toda una obra educativa y evangelizadora a través de la organización de ciertas comunidades indígenas en lo que denominó "pueblos-hospitales" de Santa Fe en la ciudad de México y Michoacán; donde se preparaba a los naturales en oficios de carpintería, cantería, albañilería, herrería y otros necesarios, destacando la agricultura como un oficio común para todos y que debería ser enseñada y ejercitada desde la niñez, a manera de juego y a la par de las primeras letras y la doctrina cristiana.

Preocupado por la organización interna de los indígenas, el Tata Vasco plasmó en sus célebres Reglas y Ordenanzas para el Gobierno de los Hospitales de Santa Fe de México y de Michoacán, toda una serie de lineamientos sencillos donde destaca la educación como vehículo de formación de aptitudes y actitudes encaminadas al logro de una fructífera convivencia humana.

Es menester resaltar el papel que desempeñaron los llamados veedores de las estancias del campo; encargados de vigilar sobre las condiciones de las familias rústicas, siendo la persona más importante de todas ellas para servir de intermediario con las autoridades denominadas Rector, Principal y Regidores; encargados de remediar, proveer y reformar lo necesario. Asimismo, no conforme con su obra organizadora, se preocupó a través del Colegio de San Nicolás en Valladolid, de la formación de verdaderos misioneros preocupados por atender y continuar su obra social; he ahí el semillero de hombres como Hidalgo o Morelos.

1 "De las más ocultas raigambres del idioma nació el humanista su particular concepto de "hospital" que, aplicado a pueblos y ciudades, obliga a mirar en una idea del hombre, atendido como huésped del mundo y de sus semejantes." Aguayo Spender, Rafael; "Don Vasco de Quiroga, Taumatungo de la Organización Social"; Ed. Oasis, S.A., México 1970; p. 33.

Continuando con nuestra visión retrospectiva, hemos de detenernos ya iniciado el siglo XX, en la obra de un gran pensador, no sólo de México, sino de Latinoamérica: José Vasconcelos (1881-1959), un intelectual y universitario químicamente puro, que continuó la Revolución Mexicana mediante su obra educativa. Preocupado por la condición de abandono en que se encontraban los indígenas, sobre todo aquellos ubicados en las localidades más apartadas del territorio nacional, inició una cruzada educativa durante su gestión al frente de la Secretaría de Educación Pública, que lo consolidó como uno de los idealistas más notables y un verdadero titán de la educación popular. Lo anterior se tradujo en la organización de misioneros, que por lo común eran maestros normalistas que convivían con los indígenas, ayudándolos a levantar la escuela rural con recursos locales y enseñándolos a enseñar, con el propósito de que quedasen en su localidad encargados de impartir las primeras letras; siendo semejante este propósito con el perseguido en la obra de Don Vasco de Quiroga², y cuya obra consideramos como un antecedente de estos misioneros, asimismo de las misiones escolares,³ las cuales llegaban de manera posterior a los primeros, y estaban integradas por expertos en agricultura, oficios, artes y letras que, ubicándose en la plaza pública, divulgaban clases de historia y geografía, leían diarios y proyectaban cintas cinematográficas.

² "ITEM también os podrá aprovechar la guarda de lo dicho, para que cuando del dicho Hospital saliereis y querais salir con licencia, empero del Rector y Regidores de él y no de otra manera, llevéis sabido la doctrina, policía sana y Católica Cristiana, y oficios que así deprendiereis y hagais deprender a vuestros próximos de quien que pudiereis, y hallereis siempre que con ello os acolla y os hagan honra y provecho" Quiroga, Vasco: Reglas y Ordenanzas para el gobierno de los hospitales de Santa Fé de México y Michoacán; citado en Aguayo Spencer, op. cit.; p. 251.

³ Aquí se contempla este aspecto dentro de las funciones de la Secretaría de Educación Pública reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 35, fracc. XVI; y por conexidad las fraccs. XXV; XXVI y XXVII.

tográficas; paralelamente un músico se encargaba de despertar el interés por el arte sonoro;† todo esto con el propósito de encausar la integración del indígena a la vida nacional, mediante la función educativa.

Ampliando nuestra revisión histórica, habremos de detenernos en la obra de un hombre que siempre estuvo preocupado por el campesino y que le llevó a reconocer la importancia de atender a las pequeñas comunidades en las que éste vivía: su atención y labor de gobernante le ganó el título de Tata: Lázaro Cárdenas, mismo que en su ideario político denotó la importancia otorgada a la juventud como responsable de acelerar la revolución; puso especial interés en este aspecto, ligándolo al de una reforma educativa que estuviera más comprometida al desarrollo económico del país y a los principios sociales de la primera, con el objeto de elevar las condiciones de vida de la población rural. Además, advirtió que dicha responsabilidad costaba dedicación y esfuerzo; pero que al tomarla, la juventud, especialmente la estudiantil, tenía un campo ilimitado de acción política, económica, social y cultural para propiciar éstas y más elevadas metas revolucionarias, especialmente si a su entusiasmo y vitalidad añadía la decisión de organizarse y trabajar de manera permanente en favor de los objetivos que concordarían con la realidad mexicana; entre los que se encuentra la integración, con justicia, del campesino a la vida nacional. Su obra dió fruto en su época, con la formación de las denominadas 'Juventudes Cardenistas'.

Por tanto, concluiremos éste breve recuento histórico, señalando que el objeto de nuestra propuesta no se ha de sustentar en teorías por probar o en improvisaciones ideológicas; sino por el contrario, en el reconocimiento de una corriente de pensamiento que supo distinguir las necesidades más elementales de la

† Fuente: Vasconcelos Aguilar, Mario: "Jose Vasconcelos Maestro de América", Ed. JUS, 1979; p. 111.

población rural, marginalizada, organización interna, cambio de aptitudes y actitudes para participar, y sobre todo, conciencia solidaria. Todo ello, alcanzado mediante la impartición de la educación y su práctica destinada al mejoramiento de las condiciones imperantes en el campo; premisa que ha venido forjándose de alguna manera, en el pensamiento y acción de algunos hombres en su tiempo, y que si quisiéramos distinguir su instrumentación en una experiencia relativamente actual, no dudáramos en citar la ocurrida con los grupos promotores creados durante la primera etapa del Plan Chontalpa, cuya labor social en pro de la integración comunitaria en los 22 ejidos colectivos que lo constituyen, dejó honda huella en su población, la que aún los recuerda con afecto.

Los GPSDRI: la Organización de un Sistema vivo. Podemos definir a los GPSDRI como las unidades efectivas de trabajo, integradas por la asociación e interdependencia de estudiantes en servicio social que, compartiendo intereses y objetivos comunes, tienen como fin primordial, la cooperación con el resto de la sociedad para la conservación y enriquecimiento de la vida integral de sus localidades, municipios, etc.; mediante el ejercicio de las solidaridades y la promoción de las fuerzas sociales.

Todo sistema tiene una estructura; de aquí que los GPSDRI han de estar estructurados por personas individuales unidas por metas, valores y necesidades, así como atracciones mutuas; trabajando juntas en lugares asignados dentro de una red de comunicaciones. Así pues, sus elementos estructurales pueden ser caracterizados de la manera siguiente, sin olvidar que en este nivel la propuesta tendría un carácter preliminar:

a) miembros; su membresía está claramente definida, en tanto que se han de referir exclusivamente a los estudiantes cuyo ámbito académico corresponda al

sistema educativo oficial, tanto federal, estatal, coordinado⁶ y autónoma:

b) diferenciación de partes: en este aspecto, su diferenciación es dada en cuanto a sus funciones específicas, de tal manera que constaría de tres apartados:

b₁) Grupos en Formación, compuestos por estudiantes de nivel elemental-primaria,⁶ cuyas funciones han de sustentarse en los propósitos del Sector Educación, Cultura y Recreación, y que han sido plasmados en el PROSEMEP Educación 1986-88, destacando primordialmente la formación de valores compartidos y vinculados a la realidad de los educandos, conciencia solidaria con los intereses sociales, y en general, los fundamentos necesarios y suficientes para la formación de una generación joven más comprometida con el desarrollo de su localidad, municipio, etc.⁷

b₂) Grupos en Transición, compuestos por alumnos de nivel elemental-capacitación para el trabajo, así como nivel medio básico,⁸ ambos tanto de índole federal como estatal. De la misma manera que los grupos anteriores, los de transición habrán de sustentar sus funciones en los propósitos definidos por el Sector del ramo, ya mencionado, resaltando de manera específica la adecuación de la enseñanza impartida al proceso productivo, al mejoramiento de la infraestructura social y al control ambiental de sus localidades, municipios, -

⁶ Incluye los controles administrativos federal y estatal.

⁶ Incluye los controles administrativos federal y coordinado.

⁷ Los alumnos aprobados en este nivel educativo, como con los demás, representa la capacidad real de formación de SPSEPI; para este caso, en el ciclo 1983/84 se reportaron los datos siguientes: Tabasco, 46 mil 343 alumnos; Chontalpa, 118 mil 892; Cárdenas, 28 mil 612; Comalcalco, 23 mil 779; Jalpa, 10 mil 059; Nacajuca, 8 mil 189; y Paraiso, 9 mil 285 alumnos. Fuente: "Anuario Estadístico...1985", op. cit., Tomo II, pp. 536-542.

⁸ Incluye los diversos tipos de educación secundaria general, telesecundaria, para trabajadores, así como las técnicas agropecuarias, pesqueras e industriales.

etc.: por lo que la educación, en tal sentido, se ha de entender como una verdadera inversión destinada a la población, sobre todo a la de economía campesina o de autoconsumo, a través del mejoramiento de sus aptitudes para un desarrollo auto sostenido.*

b) Grupos Integrados. Considerados propiamente como la consolidación de los GPSDRI, están compuestos por alumnos de carreras técnicas medias; bachillerato general y técnicos; nivel medio ciclo superior autónomo -UJAT-; así como nivel normal.¹⁸ Sus funciones específicas también habrán de supeditarse en los propósitos del Sector Educación, Cultura y Recreación; pero a diferencia de los niveles anteriores, los integrados los desempeñarían en la áreas de capacitación, organización y en la aplicación de una educación más especializada, en general, al proceso de desarrollo integral, auto sostenido y situacional; lo que se traduce en una política educativa y de investigación tanto científica como tecnológica, donde los GPSDRI -desde su primer nivel- se constituirían como vehículo promotor del campesinado hacia una participación social más efectiva, por ser precisamente este sector de la población rural el principal proveedor de los recursos humanos necesarios para su formación y consolidación.¹⁴

c) Comunicación entre los GPSDRI. A nivel intragrupal, los diferentes miembros que los componen

* La capacidad real para la formación de grupos en esta categoría arrojó los siguientes datos: Tabasco, 39 mil 083 alumnos; Chontalpa, 1 mil 269; Cárdenas, 3 mil 99; Comcalcalco, 8 mil 338; Cunduacán, 2 mil 100; Huimanguillo, 2 mil 475; Jalpa, 2 mil 007; Nacajuca, 1 mil 672; y Paraíso, 1 mil 698 alumnos. Fuente: "Anuario Estadístico... 1985", op. cit.; Tomo II; pp. 536-542.

¹⁸ Incluye carreras técnicas medias por control federal -CETIS y CONALEP- y estatal; bachilleratos técnicos agropecuario, pesquero e industrial federales; ciclo superior autónomo -UJAT-; así como el nivel normal federal y estatal.

¹⁴ La capacidad real para la formación de grupos en esta categoría arrojó los siguientes datos: Tabasco, 15 mil 518 alumnos; Chontalpa, 1 mil 613; Cárdenas, 383; Comcalcalco, 261; Cunduacán, 82; Huimanguillo, 383; Jalpa, 298; Nacajuca, no registró; y Paraíso, 195 alumnos. Fuente: "Anuario Estadístico... 1985", op. cit.; Tomo II; pp. 536-542.

deberán estar en contacto de manera continua, de tal modo que persista un alto grado de comunicación y entendimiento entre los mismos. La comunicación de sentimientos y actitudes personales, así como de las ideas, deberá fomentarse de modo abierto y directo, ya que son importantes para estas unidades de trabajo social. En un segundo nivel, la comunicación intergrupala deberá establecerse de manera tanto horizontal como vertical; expresando con ello los distintos niveles de coordinación que se establezcan en la red de comunicaciones entre ellos, así como con el resto del COPLADET.

d) Reglas para la conducta de los miembros. Debe existir cierto grado de normatividad con el objeto de proporcionar regularidad y seguridad en la conducta de los miembros individuales; por lo que la reglamentación debe corresponder indudablemente con el marco jurídico que contempla la prestación del servicio social; lo que significa por consiguiente, la extensión de esta actividad retributiva a la sociedad, hacia grados educativos inferiores y sobre los aspectos más elementales en la vida de las localidades rurales.

e) Liderazgo en los GSPDRI. La conducción en cada uno de los grupos promotores deberá basarse en un liderazgo compartido, de modo que todos los miembros estén interesados en contribuir con ideas, elaborar y clarificar las ideas de otros, dar opiniones, probar la factibilidad de las decisiones potenciales y en otras formas de ayudar al grupo en su tarea. La orientación de las acciones a realizar por cada una de estas unidades de trabajo, será tarea de un coordinador, el cual se encargará de proporcionar la debida congruencia entre el trabajo de su respectivo grupo y las acciones estratégicas definidas por el Sector Educación, Cultura y Recreación para su Región y Municipio. El coordinador de cada uno de los grupos en formación sería el propio educador; mientras que para los grupos en transición e integrados, esta función sería desempeñada por un

profesor quién a su vez fungiría como jefe de programa ante el Departamento de Servicio Social, o en su defecto, ante la Dirección del plantel educativo.¹²

f) Vinculación de los GPSDRI al Cuerpo Colegiado del COPLADET. La incorporación de la organización constituida por los grupos promotores al Comité de Planeación, tiene como fin primordial el contar con el marco institucional adecuado, que les proporcione un entendimiento claro de los propósitos, objetivos y estrategias en la planeación para el desarrollo; así como del Poder e Influencia suficientes y necesarios para el desempeño de las actividades programadas. Por tanto, la estructura organizacional de los GPSDRI estaría vinculada a otra mayor, de naturaleza rígida, en la que se ubica el Subcomité Educación, Cultura y Recreación, que sería el medio de enlace de estos con los componentes jurídicos y administrativos del SIESPLADE.¹³ En tal sentido, sería la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación -como cabeza de Sector- quien fungiría como Coordinadora General de los Grupos; misma que, con apoyo de la Secretaría Técnica del Subcomité que agrupa, estaría encargada de la administración de dichos recursos humanos, bajo el permanente concierto de la Coordinación General del COPLADET en su función de apoyo.

g) Estructura Informal de los GPSDRI. Además de los elementos estructurales de carácter formal, los grupos pueden ser distinguidos por el grado de cohesivi-

¹² La posibilidad de integrar el aprendizaje adquirido en los Centros de Educación Escolar Rural con las tareas agrícolas es una idea que tomó carácter de disposición jurídica en la Ley Federal de la Reforma Agraria, específicamente en sus artículos 101 y 102, donde se ordena dicha vinculación bajo la normatividad conjunta de las Secretarías de la Reforma Agraria, Educación Pública y Agricultura y Recursos Hidráulicos. Sin embargo, podemos denotar su relativa operatividad -aún con la existencia del PROMADERI-, ya que en el art. 102 se cita a la última Dependencia del Ejecutivo Federal, como de "Agricultura y Ganadería"; lo cual demuestra la ausencia de una revisión legislativa al Derecho Positivo en la materia, vigente desde 1971.

¹³ Ver Anexo 1: "Vinculación de los GPSDRI al Cuerpo Colegiado del COPLADET".

dad (atracción para los miembros), el 'espíritu de grupo' que se desarrolle entre los miembros, es una variable importante del éxito y la productividad del mismo, que afecta y es afectado por los diversos aspectos estructurales del grupo; por tanto, opinamos que debe existir un alto grado de cohesión, pero no al punto de ahogar la libertad individual.

Funcionamiento de los GPSORI. La dinámica de los grupos de trabajo estaría considerada exclusivamente para la etapa de instrumentación del SIESPLADE; por ser precisamente ésta donde los productos de la Formulación se traducen en acciones concretas. En éste sentido, los GPSORI constituirían una herramienta de precisión para las acciones del método de trabajo destinado a la organización para el desarrollo.

Por tanto, consideramos que, de las cuatro Vertientes de Participación definidas por el SNPD y el SIESPLADE para la Instrumentación, ha de corresponder por un lado, a la Obligatoria, y por el otro, a la de Coordinación; el papel de constituirse como vehículos organizativos, para traducir el propósito de adecuar el Sistema Educativo a las estrategias del desarrollo regional, en acciones concretas de carácter obligatorio.

En el caso de la Vertiente de Participación Obligatoria, queda definida como el conjunto de acciones que desarrollarían los GPSORI en su prestación de servicio social, de manera vinculada a las dependencias y entidades de la administración pública, para el cumplimiento de los propósitos contenidos en los Planes y Programas. Por ser precisamente el servicio social, una actividad retributiva a la sociedad, de carácter obligatorio para el estudiante en el Sistema Educativo Oficial.

En cuanto a la Vertiente de Participación Coordinada, esta se refiere a las acciones que llevan al cabo de manera conjunta, las tres instancias de gobierno, lo cual es objeto de convenios con el propósito de hacer compatibles los esfuerzos realizados por las mismas. En

este sentido, su reglamentación expresa también abarcaría la participación de los GPSDRI -vinculados al Subcomité correspondiente-, mediante el CUD, cuando las acciones a realizar para o por los grupos promotores, se den en el marco de la coordinación Estado-Federación; así como del CUDEN, cuando sean las acciones coordinadas entre el Estado de Tabasco y sus municipios. Para éste último caso, es necesario señalar que las acciones grupales del Sector Educación, Cultura y Recreación habrán de ser orientadas según lo dispongan las necesidades, propósitos y estrategias contenidas en cada uno de los Planes Municipales.⁴⁴

Así pues, el Ayuntamiento estaría encargado de dirigir la actividad de los GPSDRI, sea ésta por brigadas escolares; talleres de capacitación, alfabetización o para la expresión de valores culturales; así como en la organización y administración de Cooperativas -tanto de productores como de consumidores-. Todo esto determinado con acuerdos que se establecerían entre el Ayuntamiento y las representaciones campesinas: Comisariados Ejidales y Comunales e Incluso, Comités Vecinales; persiguiendo la firme intención de formalizar la nacionalidad en el aprovechamiento de los grupos promotores, mediante la participación directa de todos los interesados y beneficiarios.

Por otra parte, ha de corresponder al Sector Educación, Cultura y Recreación la función de administrar los recursos humanos que integrarían a los GPSDRI, desde la etapa de formación hasta la de integración; y ponerlos a disposición de los Municipios a través de sus respectivos Ayuntamientos. Lo cual se realizaría bajo el concierto y Verificación de Congruencia a cargo de la Coordinación General del COPLADET.⁴⁵

⁴⁴ Ver Anexo 2: "Funcionamiento de los GPSDRI"; subíndice a.

⁴⁵ Ver Anexo 2; Subíndice b.

Algunos aspectos en la dinámica de los GPSDRI. Sin pretender agotarlos, hemos de citar aquellos cuya relevancia es imprescindible para conservar la organización e integración de los grupos promotores; su funcionamiento eficaz o aun su sobrevivencia.

a) Metas de Conservación. Generalmente, este tipo de metas se centra alrededor de la resolución de conflictos de miembros en cada uno de los grupos y la satisfacción de sus necesidades emotivo-sociales; por lo que sería necesario un equilibrio entre la conducta emocional y la racional, canalizando la emotividad en el esfuerzo productivo del grupo. Cuestiones a considerar como fundamento en el Contrato Psicológico que ha de influir en la dinámica no sólo intragrupal, sino intergrupala.

b) Metas Primarias. Este tipo de metas han de variar de acuerdo con el nivel de los GPSDRI, pero todas identificadas con el propósito fundamental del Sector del ramo: educar para el desarrollo. Lo que se traduce no sólo en la tarea de garantizar el acceso a la educación, sino en adecuarla al proceso productivo, concidiéndola, entonces, como una práctica de libertad que promueva la emancipación y desarrollo de las potencialidades y capacidades del hombre para aprovechar óptima y democráticamente los recursos y riquezas naturales y sociales de su medio.

c) Factores en la eficacia de los GPSDRI:

ca) Características de los miembros. La eficacia de un grupo depende fuertemente de los individuos dentro de él; puesto que finalmente, son los integrantes quienes realmente hacen o ejecutan las decisiones. Los miembros pertenecientes al campesinado, especialmente de lengua indígena, pueden presentar deficiencias graves, debido a su condición determinada históricamente por un proceso de marginalización; pero, también es cierto que por derecho les pertenece la alternativa de participar en la promoción de su propia gente, gracias a su acceso a la educación, y que necesariamente les ha de ayudar a ser miembros maduros, hábiles y dedicados para asegurar

la eficacia y el éxito de su grupo y un desarrollo más justo para la población rural, lo que en suma constituiría una alternativa diferente a la planteada por el modelo centralista de desarrollo en el que han estado involucrados históricamente.⁴⁵

c2) Organización y desempeño de cada grupo. La eficacia del grupo está influida por cada uno de los elementos principales de la estructura del mismo. Un ejemplo de ello, es el tipo de estructura de poder y liderazgo, que debe ser apropiada para las tareas del grupo; metas claramente definidas, realistas y acordadas; papeles sociales claros y apropiados compatibles con los valores individuales y de grupo; valores del grupo firmes y una comunicación eficiente.

Su nivel de cohesividad y moral, la eficiencia con la cual usa sus recursos humanos y materiales, y su capacidad para satisfacer las necesidades de los miembros del grupo, también juegan papeles clave.

c3) Condiciones ambientales. El ambiente de un grupo incluye el espacio-tiempo que ocupa, compuesto por el ambiente físico, la situación histórica y el medio cultural, y los otros grupos con los cuales interactúa. El ambiente es el contexto en el que los grupos han de funcionar, de naturaleza rural, y cuya importancia es tal que, de él toman recursos y reciben limitaciones en sus tareas para satisfacer las demandas de sus miembros, así como de otros sistemas de los cuales forma parte: localidad, municipio, región, etc.

Así pues, la organización de los GPSORI significaría

⁴⁵ "...ejemplo, por cierto dramático, se muestra en el fracaso de los promotores sociales en las comunidades campesinas al intentar mejorar el nivel de vida e introducir nuevas formas de organización y trabajo agrícola. La mayoría de las veces estos fracasos se atribuyen a un conjunto de fallas de personalidad, o la peculiaridad del carácter del campesino que en el fondo sólo es producto de los estereotipos y prejuicios particulares del urbanista, que no entiende ni ha sido capaz de percibir la verdadera condición psicológica y de comportamiento del campesino." Bejar Navarro, Raúl, "El Mexicano (Aspecto Culturales y Psicosociales)", UNAM, México 1986, p.23 (Introducción de Héctor Manuel Cappellet).

la herramienta más efectiva, para fortalecer en la población campesina —desde sus generaciones más jóvenes— la necesidad de trabajar de manera grupal, hacia la meta condicional que es su organización interna; mediante el cambio de aptitudes y actitudes, y el ejercicio de las solidaridades. Lo que en suma se traduce, como la manera en que las fuerzas sociales de origen campesino pueden ponerse en movimiento dentro de la vida social en busca de sus legítimos intereses, a través de la acción directa sobre los centros de poder, pero con el pleno uso de los mecanismos socialmente aceptados.

Los GPSORI han de entenderse, en este sentido, como el conducto para la progresiva consolidación de un verdadero contrapeso, en el continuo proceso político de mantenimiento del equilibrio entre las diferentes fuerzas sociales. Tarea que, sin duda alguna, pertenece a la materia de la Ciencia Política y la Administración Pública, ahora para el desarrollo integral.

BIBLIOGRAFIA

Libros

1. Aguayo Spencer, Rafael
"Don Vasco de Quiroga, Taumaturgo de la Organización Social";
Ed. Dasis, S.A., México, 1970.
2. Autores Varios
"El Estado Mexicano"
Ed. Nueva Imagen; México, 1982.
3. Autores Varios
"El Perfil de México en 1980"
Ed. Siglo XXI; México, 1982.
4. Autores Varios
"México Hoy"
Ed. Siglo XXI; México, 1980.
5. Autores Varios
"Plan de la Chontalpa",
(Antecedentes, Estudio, Análisis y Conclusiones).
Universidad Anahuac; México, 1978.
6. Barkin, David y King, Timothy
"Desarrollo Económico Regional",
(Enfoque por Cuencas Hidrológicas).
Ed. Siglo XXI; México, 1970.
7. Barkin, David
"Desarrollo Regional y Reorganización Campesina. La Chontalpa como Reflejo del Problema Agropecuario Mexicano";
Ed. Siglo XXI; México, 1978.
8. Barkin, David et al.
"Los Beneficiarios del Desarrollo Regional"
Ed. Sep. 70's; México, 1972.

9. Bartra, Roger
"Campesinado y Poder Político en México"
Ed. ERA; México, 1982.
10. Bartra, Roger
"Estructura Agraria y Clases Sociales en México";
Ed. ERA; México, 1980.
11. Bassols Batalla, Angel
"Las Huastecas en el Desarrollo Regional de México";
Ed. Trillas; México, 1977.
12. Bassols Batalla, Angel
"México: Formación de Regiones Económicas".
(Influencias, Factores y Sistemas).
UNAM; México, 1983.
13. Bejar Naverro, Raúl;
"El Mexicano (Aspectos Culturales y Psicosociales)";
UNAM, México 1986.
14. Bello Maldonado, Rafael
"Esquema General para el Estudio de las Finanzas
Públicas".
(Un Enfoque Sistemico);
C.I.D.E.; documentos de trabajo-serie administración
pública, No. 6; México, 1983.
15. Cárdenas, A.
"Aplicaciones del Análisis de Sistemas"
Ed. CECOSA; México, 1981.
16. Carrillo Castro, Alejandro
"La Reforma Administrativa en México";
- Bases Metodológicas, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971) -;
Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A.; México, 1980.
17. COPLANAR
"Necesidades Esenciales de México",
Tomo V: "Geografía de la Marginación";
Ed. Siglo XXI; México, 1983.

18. De la Madrid Hurtado, Miguel
"Planeación Democrática"
I.N.A.P.; México, 1989.
19. Easton, David
"Caquema para el Análisis Político"
Ed. Amarrortu; Buenos Aires, 1969.
20. Fromm, Erich y Maccoby, Michel
"Sociopsicoanálisis del Campesino Mexicano"
Ed. F.C.E., México, 1974.
21. Furtado, Celso
"Teoría y Política del Desarrollo Económico"
Ed. Siglo XXI; México, 1982.
22. González Casanova, Pablo
"La Democracia en México"
Ed. ERA; México, 1980.
23. González Pedrero, Enrique
"La Riqueza de la Pobreza"
Ed. Joaquín Mortiz; México, 1979.
24. Gramsci, Antonio
"Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el
Estado Moderno",
(Serie Cuadernos de la Cárcel);
Ed. Juan Pablos; México, 1975.
25. Guerrero, Omar
"La Administración Pública en el Estado Capitalista";
Ed. Fontamara; Barcelona, 1981.
26. ILFES
"La Planificación del Desarrollo Agropecuario",
Vol. I;
Ed. Siglo XXI, México, 1983.
27. Jiménez Castro, Wilburg
"Administración Pública para el Desarrollo Inte-

- gral";
Ed. F.C.E.; México, 1975.
28. Lamartine Yates, Paul
"El Campo Mexicano",
Vols. I y II;
Ed. El Caballito (Colección Fragua Mexicana);
México, 1978.
29. Lavel, Pérez y Unikel, Luis
"El Estado y la Cuestión Regional en México";
Documento no. U. 15 en
"La Cuestión Regional en América Latina";
El Colegio de México; México, 1978.
30. Martín del Campo, Antonio
"La Cuestión Agraria y el Desarrollo Regional en
México";
Documento no. U. 17 en
"La Cuestión Regional..." op. cit.
31. Martínez-Silva, Mario (coord.)
"Diccionario de Política y Administración Pública".
(6-11) Ideas-Técnicas; Autores;
Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y
Administración Pública; México.
32. Miller, Eric J.
"Desarrollo Integral del Medio Rural"
Ed. F.C.E.; México, 1965.
33. Morgan Sanabria, R. (asesor)
"La Marginalidad"
UNAM; México, 1964.
34. Paré, Luisa
"El Proletariado Agrícola en México: ¿Campesinos sin
Tierra o Proletarios Agrícolas?";
Ed. Siglo XXI; México, 1981.
35. Pipitone Allione, Ugo
"Desarrollo contra Equilibrio":

- UNAM; México, 1978.
36. Rodríguez, Octavio
 "La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL";
 Ed. Siglo XXI; México, 1975.
37. Sears Vázquez, Modesto
 "Derecho Internacional Público";
 Ed. Porrúa; México, 1984.
38. Sharkansky, Ira
 "Administración Pública",
 (Elaboración de la Política en las Dependencias
 Gubernamentales);
 Ed. Asociadas; México, 1977.
39. Staverhagen, Rodolfo (et. al.)
 "Capitalismo y Campesinado en México";
 I.N.A.H. (Centro de Investigaciones Superiores);
 México, 1976.
40. Puntel, Osvaldo y Paz, Pedro
 "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del
 Desarrollo";
 Ed. Siglo XXI; México, 1984.
41. Vasconcelos Aguilar, Mario;
 "José Vasconcelos Maestro de América";
 Ed. JUS; México, 1978.
42. West, R.C.; Pauty, N.P. y Thom, B.G.
 "Las Tierras bajas de Tabasco en el Sureste de
 México";
 Gobierno del Estado de Tabasco; Biblioteca Básica
 Tabasqueña; Villahermosa, 1985.

Revistas

1. "Cuadernos Agrarios", 14 (oct.-dic.)
 "Colectivización o Proletarización: El Caso del Plan

Chontalpa).
Bartra, Armando.
Ed. F.C.E., México, 1979.

2. "Revista Mexicana de Sociología", 1982 (enero-marzo).
(Afectaciones Petroleras en Tabasco).
Velázquez Guzmán, Ma. Guadalupe.
México, 1982.
3. "Planeación Democrática".
Año 2, no. 13, abril de 1984.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
4. Idem.
Año 2, no. 21, diciembre de 1984.
5. Idem.
Año 3, No. 28, julio de 1985.

Leyes

1. Constitución Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco.
Villahermosa, 1984.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ed. Porrúa, México, 1985.
3. Ley Federal de la Reforma Agraria.
Ed. Porrúa, México, 1986.

Documentos

1. "Anuario Estadístico del Estado de Tabasco 1984."
Tomo I y II.
Gobierno del Estado de Tabasco - S.P.F.
México, 1985.

2. "Anuario Estadístico del Estado de Tabasco 1985."; Tomos I y II.
Gobierno del Estado de Tabasco - S.P.P.; México, 1986.
3. "Convenio Único de Desarrollo (CUD) 1986."; (Documento Inédito).
COPLADET;
4. "Estudio Sociodemográfico del Estado de Tabasco"; (Versión Preliminar).
CONAPO - Consejo Estatal de Población, Tab.; México, 1984.
5. "Información Básica de Administración Municipal; Cárdenas, Tabasco";
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco; Villahermosa, 1985.
6. Idem. "Comalcalco, Tab."
7. Idem. "Cunduacán, Tab."
8. Idem. "Huimanguillo, Tab."
9. Idem. "Jalpa de Méndez, Tab."
10. Idem. "Nacajuca, Tab."
11. Idem. "Paraiso, Tab."
12. "Informe Cronológico del Desarrollo de la Primera Fase del Plan Chontalpa - Tabasco";
Comisión del Rio Grijalva; Villahermosa, 1971.
13. "La Planeación Democrática y el Fortalecimiento Municipal";
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco; Villahermosa, 1985.
14. "Monografía General del Estado de Tabasco";
COPLADET - Tabasco; Villahermosa, 1981.

15. "P. J. D. E. R. - Microrregión 81";
COPLADET; Villahermosa, 1981.
16. "Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988";
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco;
Villahermosa, 1984.
17. "Plen Municipal de Desarrollo de Cárdenas
1983-1985".
Ayuntamiento Constitucional del Municipio de
Cárdenas.
Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco;
Villahermosa, 1983.
18. Idem. "Comalcalco, Tab."
19. Idem. "Cunduacán, Tab."
20. Idem. "Hunucmillo, Tab."
21. Idem. "Jalpa de Méndez, Tab."
22. Idem. "Nacajuca, Tab."
23. Idem. "Paraíso, Tab."
24. "Programa Estatal de Alimentación 1985-1988";
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco;
Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco;
Villahermosa, 1985.
25. "Programa Estatal de Salud 1985-1988";
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco;
Publicaciones del Gobierno Constitucional del Estado
de Tabasco.
26. "Programa Integrado 20 - Zona Costal de Tabasco";
COPLAMAR;
Presidencia de la República; México, 1978.
27. "Programa Integral para el Desarrollo Rural";
COPLADET; Villahermosa, 1981.
28. "Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral

1985-1986".

Poder Ejecutivo Federal - S.A.R.H.:

Subsecretaría de Planeación / Dirección General de Política y Evaluación Sectorial; México, 1985.

29. "Programa Normativo de la Región Orizaba";
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco;
Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco,
1984.
30. "Segundo Informe de Gobierno - Tabasco";
(Con Anexos Estadísticos);
Tomo I: Acciones Terminadas;
Tomo II: Acciones en Proceso.
Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco,
Villahermosa, 1984.
31. "Sistema Nacional de Planeación Democrática"
(Principios y Organización);
S.P.P., México, 1983.

Cartografías

1. "Tabasco: Carta Geográfica 1984"
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco -
Secretaría de Comunicaciones, Asentamientos y Obras
Públicas.
2. "Carta Geográfica de la Región Orizaba, Tab.;"
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco -
Secretaría de Comunicaciones, Asentamientos y Obras
Públicas.

ANEXO 1.1.

Factores que Caracterizan el Subdesarrollo

1. Dependencia Estructural

- a) Inversión extranjera directa;
- b) Monopolios Transnacionales que controlan ramas completas de la industria de la transformación;
- c) Estos, además del dominio que ejercen sobre el mercado capitalista mundial, exportan parte de los bienes industriales y determinan las condiciones de la importación;
- d) Las dimensiones de la deuda exterior, estatal y privada;
- e) La dependencia tecnológica se aprecia al tener que adquirir los insumos para las actividades de bienes de capital a monopolios o transnacionales;
- f) El turismo extranjero como 'equilibrador' de las transacciones internacionales al país.

2. Dependencia Ideológica

- a) El extendido proceso de desculturización y 'agringamiento' consumista;
- b) La subordinación del capital monopolista internacional, las empresas nacionales, el comercio legal y el contrabando, la publicidad comercial e ideológica a los medios masivos de difusión;
- c) El turismo en ambos sentidos;
- d) El bracerismo;
- e) La relativa autonomía del Estado.

3. Atraso Socioeconómico

- a) Es muy alto respecto a los países centrales.

4. Otros Factores del Subdesarrollo

- a) El crecimiento demográfico y la composición de la población;
- b) Los bajos niveles de escolaridad y alto grado de analfabetismo;
- c) Las altas tasas de morbilidad general y mortalidad infantil;
- d) La extendida desnutrición.

Fuente:

'El Estado y la Economía' por Labra, Armando en "El Estado Mexicano"; de Alonso, Jorge (coord.); Ed. Nueva Imagen; 1982; p.p. 49-63.

ANEXO 1.2.

Sociedad Campesina y Tipos de Marginación

1. Marginación por no incorporación

Es característico de las economías de la colonia, de tipo minero, con enclaves poco absorbedores de mano de obra.

2. Marginación por no absorción

Es propia de las economías subdesarrolladas y dependientes cuando entraron en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones. Este fenómeno se presenta por el remplazo de mano de obra por maquinaria agrícola. Al ampliarse éste remplazo crea un 'ejército de mano de obra agroextractiva' cuyas funciones son muy limitadas.

3. Marginalización por exclusión

Aparece cuando se da una acelerada modernización tecnológica, tanto en el sector agrícola como en los demás sectores del sistema económico, que excluyen sistemáticamente al trabajador.

Fuente:

Los campesinos mexicanos: perspectivas en el proceso de marginalización, por Martínez Ríos, Jorge (coord.) / "El Perfil de México en 1980"; Autores Varios; Ed. Siglo XXI, 7a. ed. 1980.

ANEXO 1.3.

Participación del Capitalismo en el Campo

Subíndice a

Tipos de empresas capitalistas en la estructura agraria mexicana

1. Empresas capitalistas basadas en la propiedad privada de la tierra.
2. Empresas capitalistas basadas en el arriendo de tierras privadas o ejidales.¹
3. Empresas capitalistas mixtas o con tierras en propiedad privada y en arriendo..
4. Empresas capitalistas que ejercen control económico sobre la producción campesina (sin expropiar o arrendar).²
5. Empresas capitalistas organizadas como unidad productiva, pero que en realidad son varios predios cuya propiedad formal está dividida entre los miembros de una misma familia u otros agentes (neolatifundistas).³

Subíndice b

Indicadores para diferenciar la agricultura capitalista de la agricultura campesina

1. Utilización de tecnología moderna
 - a) Es característica pero no exclusiva de la agricultura desarrollada;
 - b) La agricultura campesina utiliza algunos elementos de ella (vgr. fertilizantes);
 - c) El uso de tracción mecánica requiere de capital;
 - d) El Estado provee de infraestructura necesaria para utilizarla (vgr. obras de riego).
2. Participación de los trabajadores asalariados en la población total ocupada.
 - a) Agricultura campesina.
 - se basa en el trabajo de la familia
 - trabajan ocasionalmente como jornaleros
 - el trabajo asalariado funcional como vínculo entre la agricultura campesina y la agricultura capitalista;

- b) Agricultura capitalista
 - se basa en el trabajo asalariado
 - la plusvalía que se obtiene se invierte productivamente
 - la inversión de la plusvalía genera acumulación;
- c) Zonas de agricultura capitalista como polos de atracción
 - aquí labora un gran número de trabajadores asalariados
 - funcionan como polos de atracción y fijación de migrantes
 - estas zonas funcionan con baja composición orgánica de capital, sin embargo, otras funcionan con alta composición del mismo;
- d) Comercialización y estructura de la producción
 - el campesino vende su excedente para satisfacer otras necesidades
 - el capitalista destina su producción al mercado, para obtener ganancia
 - en las zonas de agricultura campesina se produce frijol y maíz
 - en las zonas de agricultura capitalista se producen otros cultivos.

3. Diferencia en el valor de la producción anual en los predios capitalista y campesinos.

Fuente:

- 1 Warman, A. "Los Campesinos Hijos Predilectos del Régimen"; Ed. Nuestro Tiempo; 19 .
- 2 Paz Sánchez, F. 'Problemas y perspectivas del desarrollo agrícola' en "Neolatifundismo y Explotación"; Ed. Nuestro Tiempo; México, 1968; p.81.
- 3 Stavenhagen, R. 'Aspectos sociales de la estructura agraria en México' en "Neolatifundismo ..."; op. cit.; p. 19.

'Capitalismo y Campesinado en México' por Kirsten A. de Appendinni; "Capitalismo y Campesinado en México"; Autores Varios; Ed. ; 19 .

ANEXO 1.4.

Clases Sociales en el Campo

1. Campesinado

- 1.1. Campesinos ricos
 - Este sector se basa y crece por la explotación de asalariados;
- 1.2. Campesinado medio
 - El campesino con la ayuda de su familia trabaja su parcela, de donde obtiene ingresos suficientes;
- 1.3. Campesinos pobres y semiproletarios
 - Este sector es el más grande; cultivan su propia parcela o son asalariados; viven en la miseria.

2. Trabajadores agrícolas o clase obrera rural

- 2.1. Esta es la clase más explotada del campo mexicano
- 2.2. La característica de este sector es la gran desocupación que existe, la mayoría son subempleados, sin trabajo fijo, viven en constante migración y realizan tareas heterogéneas.

3. Burguesía rural

Antes de la Reforma Agraria, esta clase se componía por latifundistas y comerciantes usureros; hoy se divide en:

- 3.1. Gran burguesía agraria
 - Es el sector dominante; está ligado al comercio, la industria y las finanzas, se divide en:
 - a) burguesía terrateniente; posesión de tierras
 - b) burguesía agrocomercial; combinación de actividades
 - c) burguesía agroindustrial; " de actividades
- 3.2. Mediana burguesía agraria
 - No produce a gran escala y el propietario interviene directamente en la producción;
- 3.3. Burguesía comercial
 - Este sector está desligado de la producción, es paracitario, usurero y acaparador.
- 3.4. Burocracia rural
 - Son los representantes de la clase dominante en el sector rural; estos son los diputados federales y locales, los presidentes municipales, los caciques, los presidentes regionales del partido en el poder, etc.

Fuente:

1 Bartra, R. "Campesinado y Poder Político en México"; Ed. ERA; 1982.

Tipos de Predios Campesinos

1. Predio campesino pobre

- a) La producción del predio familiar no es suficiente para la reproducción de la fuerza de trabajo;
- b) Los miembros de la familia trabajan en otras actividades fuera del predio;
- c) El campesino no se proletariza totalmente;
- d) Sus escasos recursos favorecen el proceso de proletarianización característica de su condición.

2. Predio campesino mediano

- a) El campesino vive fundamentalmente de lo que produce en su parcela;
- b) Este predio es susceptible de pauperización;
- c) Presenta una especie de equilibrio inestable;
- d) Históricamente ha sobrevivido a formaciones sociales dominadas por el modo de producción capitalista.

Fuente:

"Capitalismo y campesinado en México";
por Kirsten A. de Appendinni;
en "Capitalismo y Campesinado en México";
Autores Varios;
Ed. I.N.A.H. (Centro de Investigaciones
Superiores); 1976.

ANEXO 1.6.

Subordinación del Campesinado al capitalismo

subíndice a

Mecanismo de transferencia y explotación

1. El campesino paga una renta al dueño de la tierra que explota; si esta es de su propiedad, deberá realizar diversos pagos, réditos e intereses.
2. El campesino más pobre, que trabaja tierras marginales de mala calidad, paga una 'renta diferencial' al resto del sector agrícola ya que su parcela tiene menos productividad.
3. Cuando existen monopolios u oligopolios de la tierra, el precio de esta, así como la renta de la misma es superior para el campesino que para el empresario agrícola.
4. El crédito se le otorga al campesino a tasas usurarias.
5. Paulatinamente el campesino va adquiriendo tecnología moderna e insumos preparados (semillas, fertilizantes, insecticidas, etc.) en pequeña escala. El precio de estos insumos es más alto para el campesino que para el empresario agrícola.
6. El alquiler de animales de tiro o maquinaria, también es oneroso para el pequeño campesino.
7. La Productividad del trabajo del campesino es baja debido a técnicas atrasadas y pocos recursos económicos, en consecuencia su mercancía se adquiere a menos precio.
8. La merma en los productos del campesino es elevada pues no tiene modo de almacenarla.
9. La falta de transporte propio del pequeño campesino hace que el costo por unidad de su producto sea más alto que el del empresario.
10. La producción en pequeña escala, así como la existencia de intermediarios o comerciantes monopolistas, obligan al campesino a vender sus cosechas a precios inferiores a los prevalecientes en el mercado, resultando en ocasiones menor el precio de venta al valor de la producción.
11. Contrario a los pocos recursos, poca tierra y bajo nivel tecnológico, el campesino dispone de gran cantidad de mano de obra familiar, por lo que el ingreso per cápita es inferior al que permanece en la sociedad más amplia.
12. Cuando el campesino trabaja fuera de su predio, generalmente obtiene ingresos menores a los mínimos establecidos por la ley.

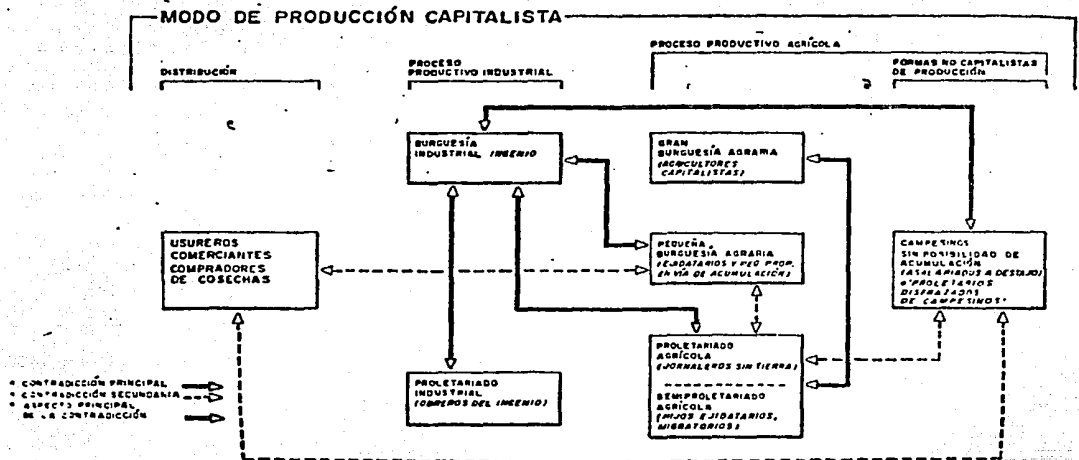
Fuente:

'El campesinado y las estrategias del desarrollo rural';
Stavenhagen, Rodolfo;
"Capitalismo y Campesinado en México"; op. cit.

subíndice b

Esquema de las clases sociales y contradicciones entre las mismas en un Ingenio Azucarero

Modo de Producción Capitalista



Fuente:

"El Proletariado Agrícola en México: ¿Campesinos sin Tierra o Proletarios Agrícolas?";
 Paré, Luisa;
 Ed. Siglo XXI; México, 1981; p. 174.

ANEXO 1.7.

Tipos de Marginación

1. Marginación económica

- a) La modernización tecnológica en todos los sectores excluye al trabajador¹
- b) Existe desocupación y subempleo;²
- c) El nivel de ingreso es muy bajo;³
- d) Existe mano de obra con poca o nula calificación;⁴
- e) En la población rural agrícola existen altos niveles de marginación,⁵ debido a que:
 - viven en condiciones de subsistencia,⁶
 - no cuentan con ningún tipo de capacitación,⁷
 - carecen de medios de producción, o bien,
 - los medios con los que cuenta son de mala calidad o de carácter tradicional.⁸

2. Marginación social

- a) Estos sectores carecen de un sentido de pertenencia a la sociedad;⁴
- b) La adopción de pautas modernas en cuanto a actitudes y tipos de personalidad es tardía y a veces nula;²
- c) Estos sectores de la población generalmente cuentan con una elevada tasa de natalidad;²
- d) Muchas localidades se encuentran incomunicadas;⁹
- e) Su alimentación es inadecuada;²
- f) Los niveles de escolaridad son muy bajos y presentan elevadas tasas de analfabetismo;²
- g) Su salud es precaria y tienen poco acceso a los servicios médicos;²
- h) Sus viviendas son inadecuadas e insalubres;²
- i) Escasamente cuentan con los satisfactores esenciales y carecen de factores de bienestar social;²
- j) La información a que tienen acceso estos sectores es precaria o nula;²
- k) En general, estos sectores de la población se encuentran al margen de los beneficios del desarrollo nacional;²

3. Marginación política

- a) Los mecanismos institucionales para lograr la satisfacción de las necesidades esenciales tiende a beneficiar a las clases o grupos que dinamizan el mercado interno, o bien, a los que se organizan y conforman una fuerza política real;²
- b) La participación política es limitada;²
- c) La manera como se distribuye el poder en la sociedad, la hace inaccesible para estos sectores.²

Fuente:

¹ Martínez Ríos, Jorge
'Los campesinos mexicanos: perspectivas en el proceso de marginalización'
en "El Perfil de México en 1980";
Autores Varios; Ed. Siglo XXI; México, 1982.

² Morgan Sanabria, R. (asesor) "La Marginalidad";
Ed. UNAM; México, 1984.

³ COPLAMAR 'Geografía de la Marginación' Tomo 5 en
"Necesidades Esenciales de México";
Ed. Siglo XXI; México, 1983.

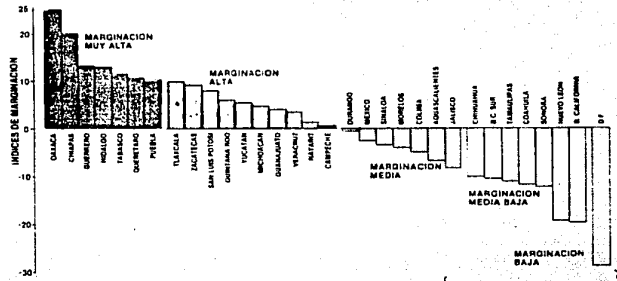
⁴ Jiménez Castro, Wilburg "Administración Pública
para el Desarrollo Integral"; Ed. F.C.E.; México,
1975.

⁵ González Casanova, Pablo "La Democracia en
México"; Ed. ERA; México, 1980.

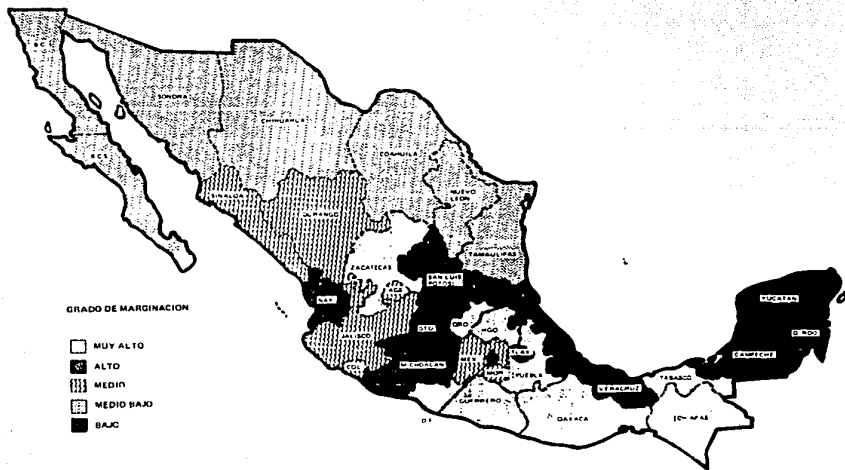
ANEXO 1.8.

Grados de Marginación según Región, Entidades Federativas y Estados

a) Índices de Marginación de las Entidades Federativas y Estados



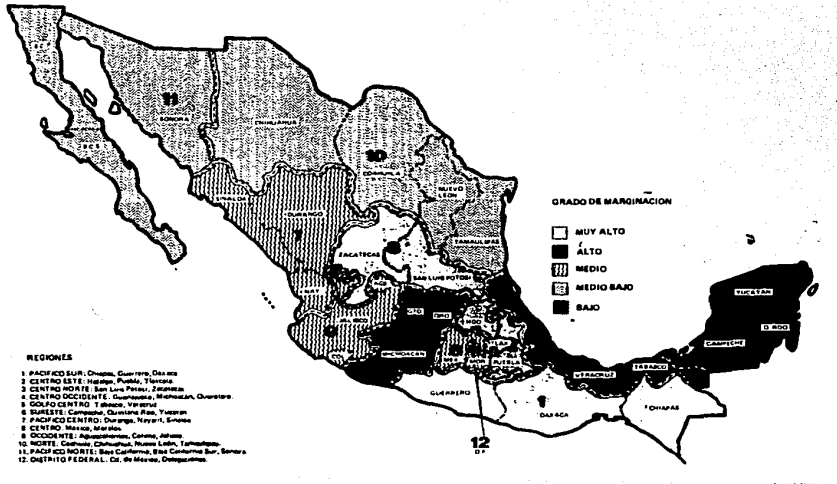
b) Entidades federativas según grados de marginación



ANEXO 1.8.

(conclusión)

c) Regiones según grado de marginación



Fuente:

"Necesidades Esenciales de México";
Tomo V: 'Geografía de la Marginación';
Ed. Siglo XXI - COPLAMAR; México, 1983.

ANEXO 1.9.

Campeinado y Poder Político en México

subíndice a

Formas de dominación política y cambio económico en el campo.

1. Caciquismo

- a) Mantiene a los indígenas en un marco de relaciones sociales tradicionales;
- b) Monopoliza la comunicación política;
- c) Controla los nexos que unen a la comunidad indígena con el resto de la sociedad nacional;
- d) Mediante una combinación de favores asegura la estabilidad política;
- e) Protege y reproduce las relaciones entre la economía mercantil simple (indígena) y capitalista, propiciando: acaparadores, capital comercial, enriquecimiento ilícito, etc.;
- f) Es necesario mientras la población trabajadora está aún fuertemente ligada a la tierra y a la comunidad.

1.1. El cacique mismo (y su grupo):
Mediante el manejo de cierta ideología y actitudes demagógicas asegura el control y la comunicación con las comunidades indígenas.

1.2. Los comerciantes usureros:
- viven del intermediarismo;
- desarrollan una ideología "racista" para justificar la explotación de la comunidad.

2. Dominación administrativa

- a) El control de la comunidad es más administrativo que personal;
- b) Los mecanismos tradicionales de poder tienden a desaparecer;
- c) Se utiliza en regiones cuyo aparato económico de explotación es capaz de mantener la dominación.

2.1. Actitud "tecnocrática":
- comerciantes usureros sustituidos por funcionarios, políticos profesionales, etc.;- el "racismo" se convierte en "tecnocratismo".

2.2. Actitud "liberal":
- el poder político de los técnicos se desplaza al cacique;- la demagogia tradicional la sustituye una actitud "liberal";
- representa los intereses de la burguesía.

CACIQUISMO

RACISMO:

Comerciantes parasitarios

DEMAGOGIA:

Caciques

DOMINACION ADMINISTRATIVA

TECNOCRATISMO:

Funcionarios, técnicos y políticos

LIBERALISMO:

Burguesía industrial política estatal

ARTICULACION DE ECONOMIA
MERCANTIL SIMPLE
Y CAPITALISTA

MAYOR DESARROLLO DEL
CAPITALISMO

ANEXO 1.9.

subíndice b

Momentos del proceso ideológico de dominación

1. El paso de la demagogia al liberalismo, así como del racismo al tecnocratismo, en la ideología indigenista corresponde a:

- el tránsito reformista de una situación semicapitalista a una situación plenamente capitalista;

esto en las zonas indígenas provocó la aparición de:

- la burguesía agrocomercial,
- la burguesía agroindustrial,

ambas son actitudes racistas.

Al mismo tiempo los grupos políticos gobernantes locales requieren más métodos represivos para el control político.

2. El tecnocratismo se torna demagógico; e liberalismo se traduce en racismo.

"Podemos observar que se ha vuelto aparentemente a la situación original, pero la nueva demagogia y el nuevo racismo tienen un contenido y una explicación muy diferentes. Aquí se encuentra la clave del 'problema indígena' tal como se presenta hoy en día, después de lo que hemos definido como 'momentos' del proceso económico-político-ideológico han liquidado la existencia del indio, al 'integrarlo' al mundo capitalista".

RACISMO	M1	TECNOCRATISMO	M2	DEMAGOGIA
DEMAGOGIA	M1	LIBERALISMO	M2	RACISMO

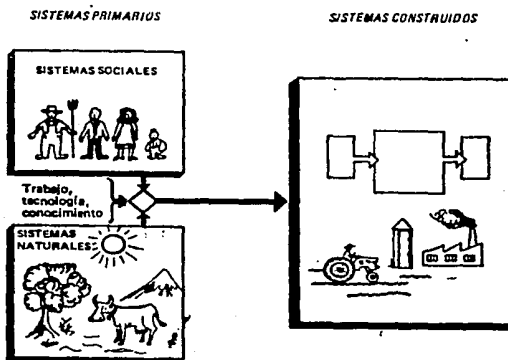
Fuente:

"Campesinado y Poder Político en México"
Bartra, Roger;
Ed. ERA; México, 1982; p.89

ANEXO 1.10.

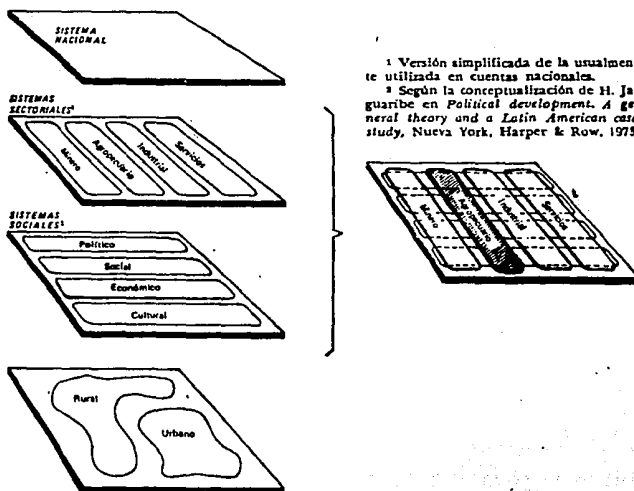
El Sistema Agropecuario

subíndice a
Diversos sistemas que participan en la producción agropecuaria



subíndice b
Intersección de sistemas productivos y sociales en una realidad social

ELEMENTOS CONDICIONANTES Y CONVENIENCIA DE UN ENFOQUE



1 Versión simplificada de la usualmente utilizada en cuentas nacionales.

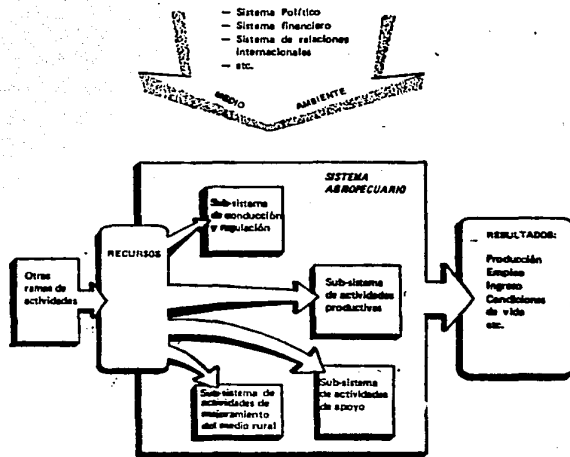
2 Según la conceptualización de H. Jaguaribe en *Political development. A general theory and a Latin American case study*, Nueva York, Harper & Row, 1973.

Fuente:
"La Planificación del Desarrollo Agropecuario"
Vol. I; ILPES; Ed. Siglo XXI; México, 1981; p.p.64-65.

ANEXO 1.11.

Distintas Relaciones Internas en el Sistema Agropecuario

subíndice a
Principales subsistemas de actividades del sistema agropecuario



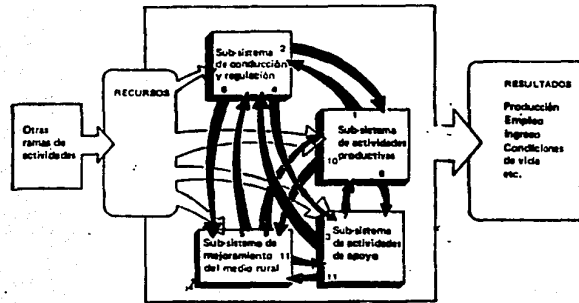
- 1. Subsistemas de actividades productivas**
Comprende las actividades encaminadas a la producción de bienes agrícolas y pecuarios que se efectúan en los predios agrícolas e incluyen usualmente los procedimientos primarios de almacenamiento o empaque necesarios para su traslado a los centros de consumo o procesamiento.
- 2. Subsistemas de actividades de apoyo**
Corresponde a las actividades que siendo necesarias para el proceso de producción y para mantener y aumentar la capacidad productiva de las explotaciones, son contratadas por estas con empresas extraprediales, o son objeto de prestaciones a título oneroso o gratuito por parte de empresas u organismos públicos.
- 3. Subsistemas de actividades de mejoramiento de las condiciones de vida rural**
Son aquellas necesarias para garantizar condiciones adecuadas de vida de los trabajadores agropecuarios y de sus familias, y son necesarias en las comunidades rurales donde estos residen.
- 4. Subsistema de conducción y regulación**
Se refiere a las actividades preferentemente de responsabilidad estatal, encaminadas a definir, dar a conocer y poner en práctica la normatividad socialmente deseada para el funcionamiento y transformación del sistema agropecuario.

ANEXO 1.11.

(continuación)

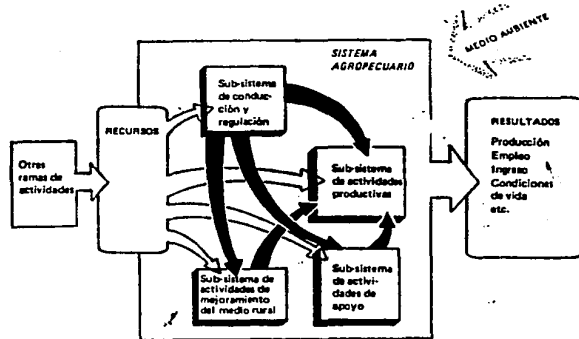
subíndice b

Modelo descriptivo de algunas de las relaciones de coordinación entre los subsistemas de actividades del sistema agropecuario.



subíndice c

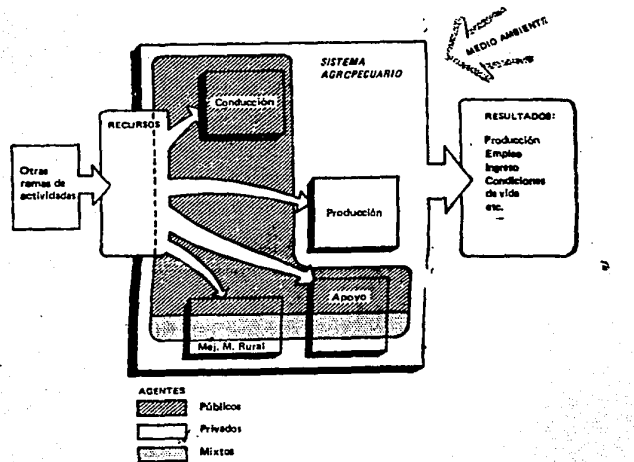
Relaciones de subordinación o de jerarquías entre subsistemas de actividades agropecuarias



ANEXO 1.11.

(conclusión)

Participación de los agentes públicos, privados y mixtos, en los subsistemas de actividades agropecuarias



Fuente:

"La Planificación del Desarrollo Agropecuario";
Vol. I; p.p.66, 74, 76 y 78, respectivamente;
ILPES; Ed. Siglo XXI; México, 1981.

ANEXO 1.12.

Regeneración del Sector Campesino y Contradicciones del Sistema Capitalista en la Agricultura

subíndice a

Razones que propician la regeneración de la economía campesina

1. La incapacidad del proceso de industrialización capitalista dependiente de integrar "productivamente", a toda la mano de obra proveniente de la desintegración de la economía campesina genera presiones de tipo social (desempleo urbano, demanda de servicios sociales, etc.) que hacen conveniente para la estabilidad política del país el diseño de medidas con el fin de retener mano de obra en el campo. Una política de regeneración de la economía campesina presenta este efecto.
2. Para la propia fuerza de trabajo que se encuentra marginada del proceso productivo en el sector moderno de la economía, sobre todo para la mano de obra migrante, la existencia de la economía campesina, a la que puede volver en caso de necesidad, representa un colchón de seguridad y una última oportunidad de sobrevivencia en un mercado de trabajo cada vez más inseguro e inestable.
3. La economía campesina reproduce la fuerza de trabajo a bajo precio para el sistema capitalista.
4. El mantenimiento de la economía campesina representa una reserva permanente de mano de obra barata para las necesidades de expansión capitalista. Sin embargo, en la medida en que esta mano de obra no es incorporada productivamente al proceso industrial, se incorpora en mayor grado al sector servicios.

subíndice b

Contradicciones del sistema capitalista en la agricultura

1. Aquellas que surgen de la expansión de las relaciones de producción capitalista, que arruinan paulatinamente al campesinado y que generan un "proceso de proletarianización y/o pauperización.
2. Aquellas que surgen de las dificultades del conjunto del sector capitalista para absorber productivamente, al mismo tiempo que se arruina el campesinado, a la masa en proceso de proletarianización y/o pauperización, y que genera un "proceso de refuncionalización" de la economía campesina.

Fuente:

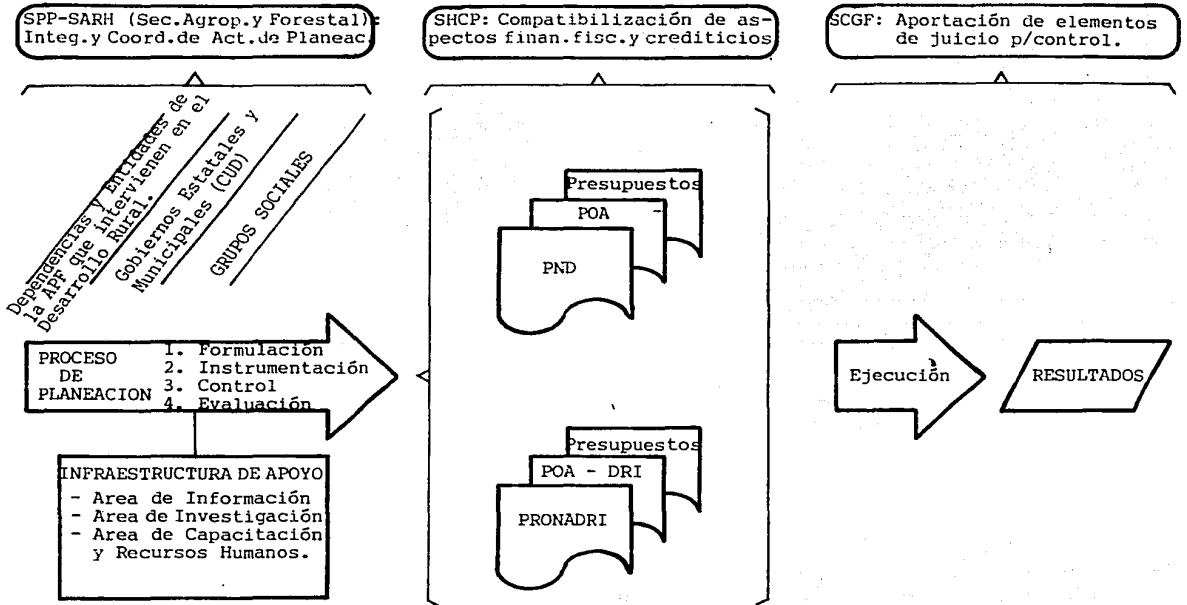
"Capitalismo y Campesinado en México";
Stavenhagen, Rodolfo, et. al.;
I.N.A.H. (Centro de Investigaciones Superiores);
México, 1976.

"Campesinado y Poder Político en México";
Bartra, Roger.;
Ed. ERA; México, 1980.

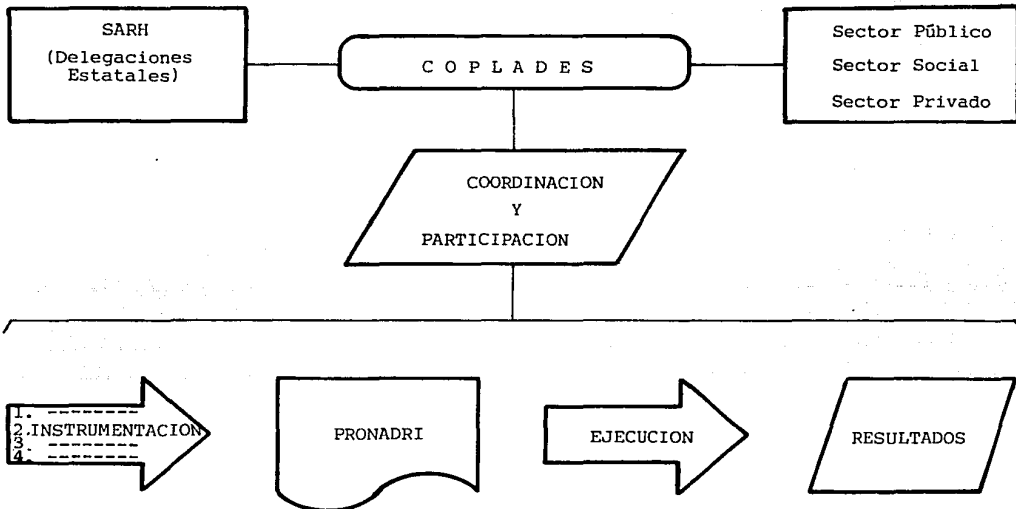
ANEXO 3.1

"Integración del SNDRI"

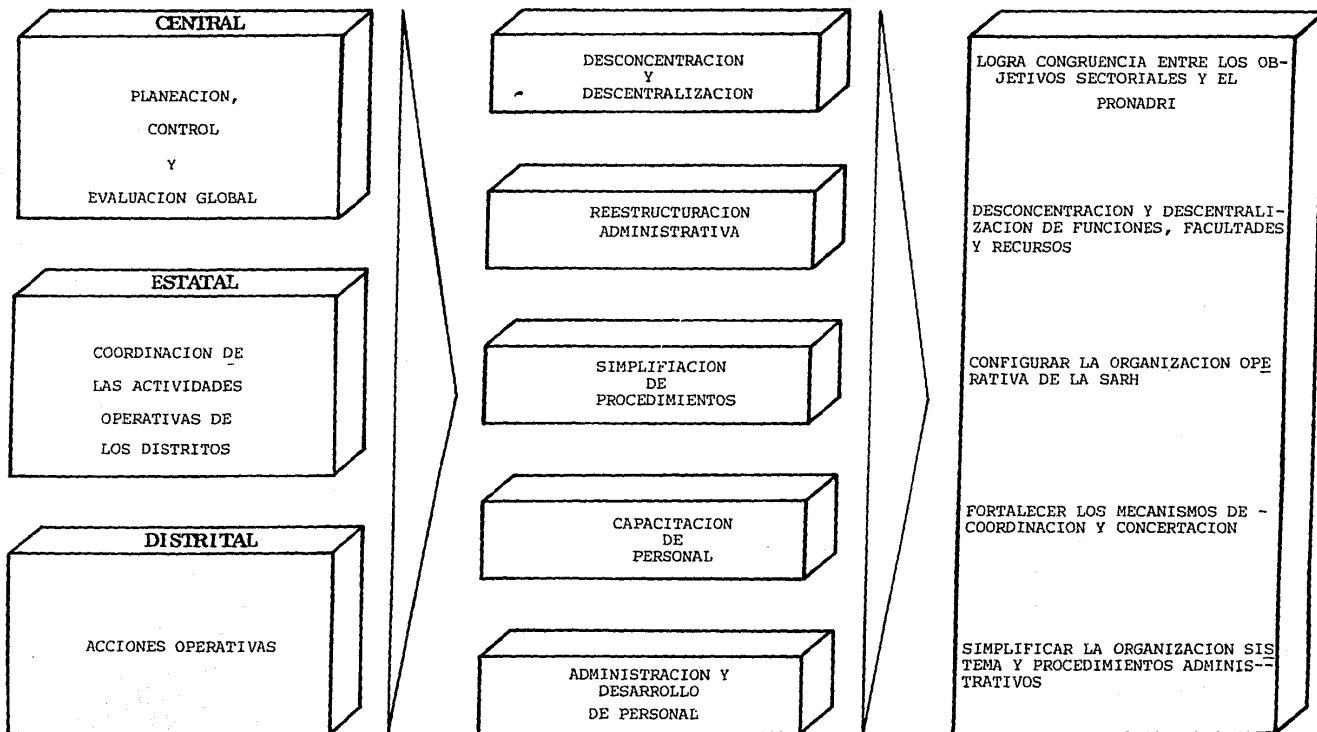
Subíndice A. Nivel Central



Subíndice B. Nivel Estatal y Regional



Subíndice C. Funciones y Objetivos del SNDRI

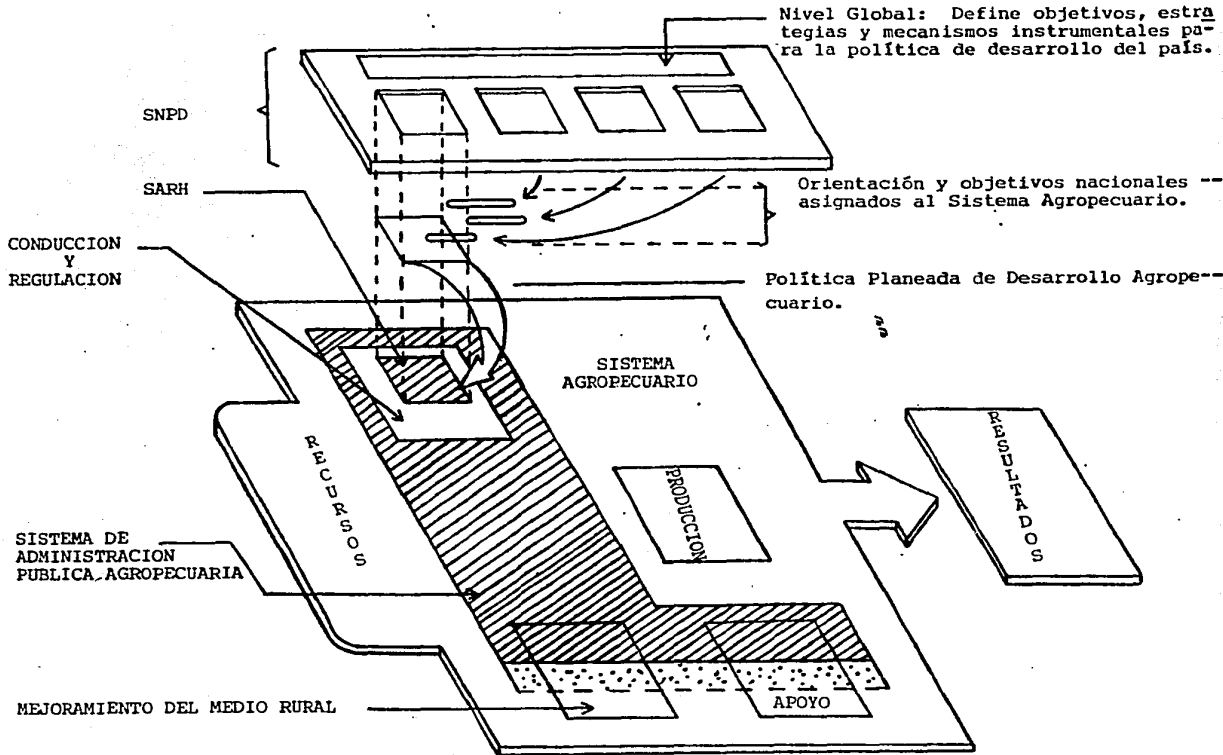


Fuente: Revista "PLANEACION DEMOCRATICA", Año 3, N° 28; S.P.P., julio de 1985, p. 11.

ANEXO 3.2

"Ubicación y Relaciones de Integración SNDRI-SNPD"

A. Ubicación del SNDRI

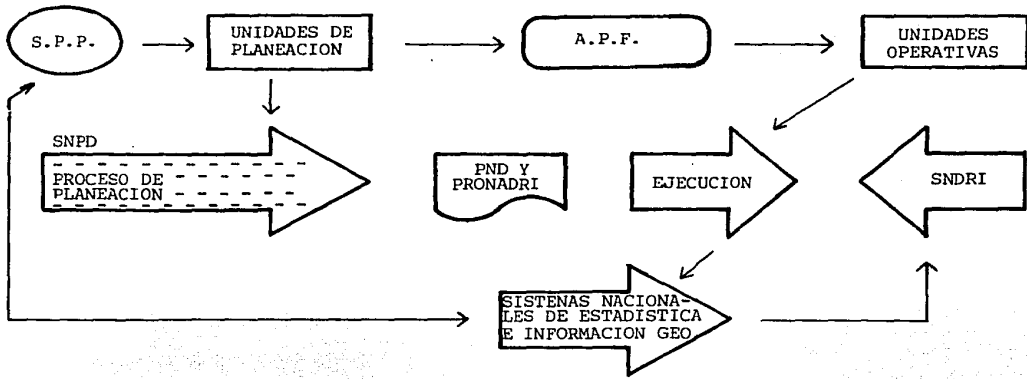


El Sistema Nacional de Planeación Democrática engloba al Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral para atender a la economía y sociedad rural. Ello es fundamental para hacer congruente la aplicación del sistema conceptual de la planeación en el uso de los recursos, instrumentos o políticas de las áreas que cubre el SNDRI.

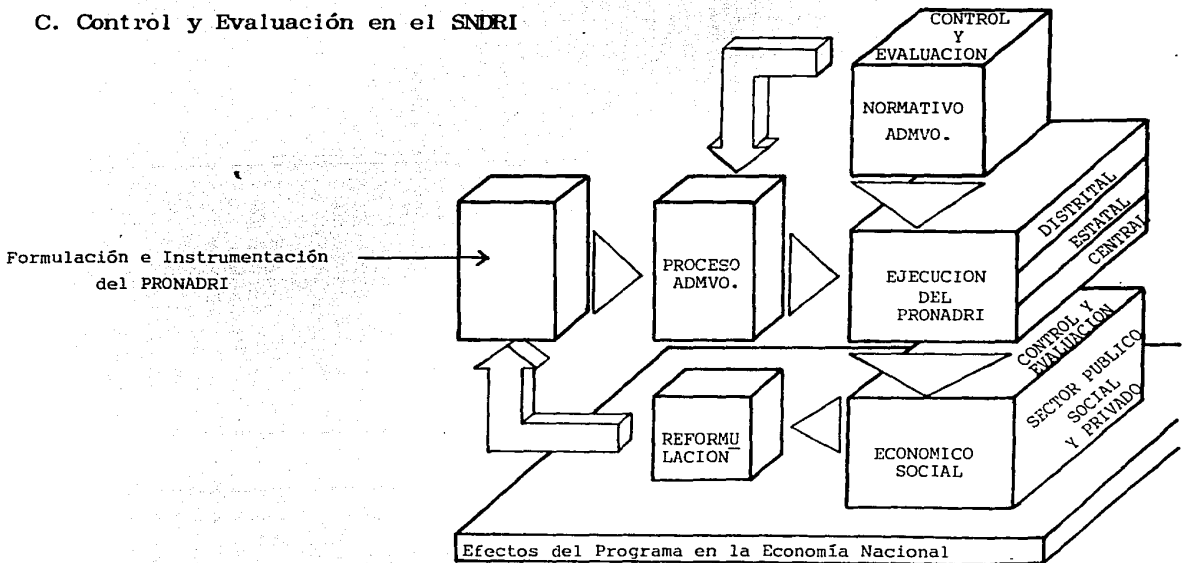
El vínculo entre el SNPD y el SNDRI se realizó a través de las unidades de planeación que funcionan respectivamente en la SARH y en SPP, como dependencia coordinadora de la planeación nacional, que emitirá los procedimientos normativos para llevar al cabo esta relación.

La existencia del SNDRI como forma de organización instrumental y de trabajo, junto al SNPD representa los diferentes niveles de operación que posee la planeación. Por un lado, una unidad integradora y coordinadora -SPP- cuya función es mantener congruencia entre los aspectos macroeconómicos y sociales y con los de corte sectorial, regional o institucional dentro de una perspectiva integral; por el otro, la SARH, que lleva al cabo el PRONADRI y sus proyectos conforme a un marco general homogéneo, que evitará la dispersión de los esfuerzos, la duplicación de las acciones o el desperdicio de los recursos disponibles.

B. Relación del SNPD con el SNDRI

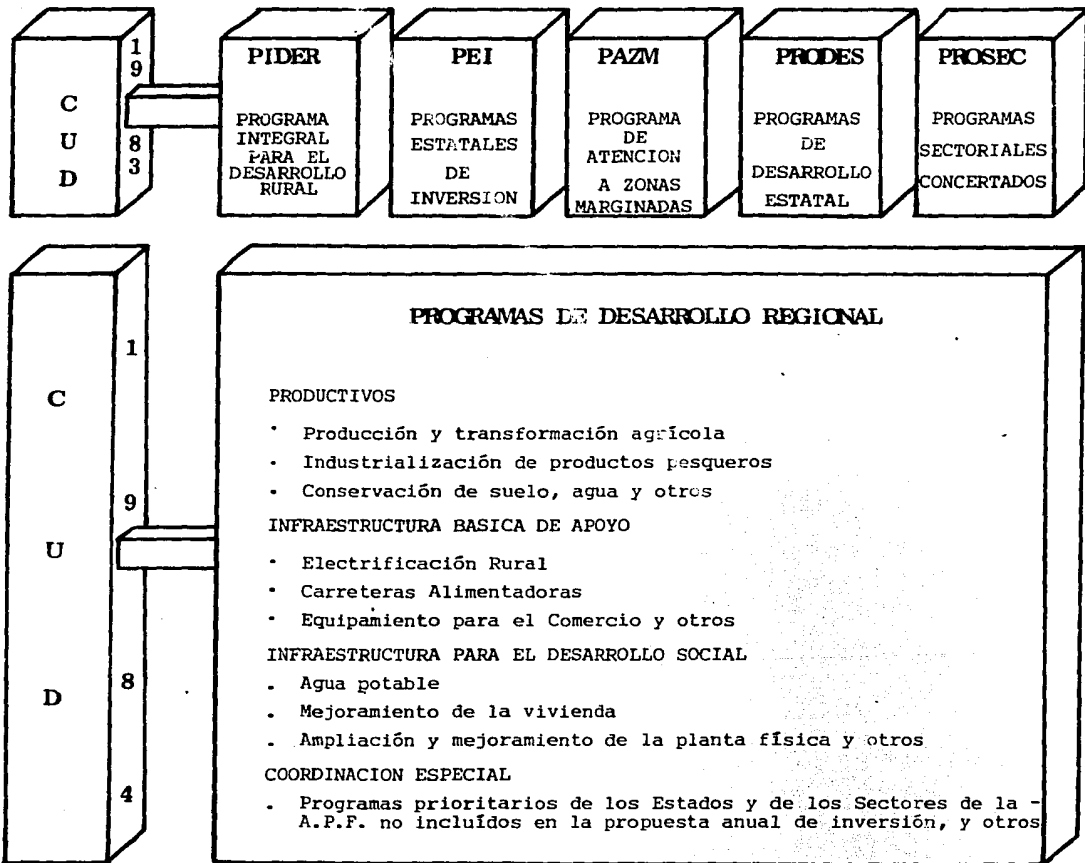


C. Control y Evaluación en el SNDRI



ANEXO 3.3

"CUD Convenio Unico de Desarrollo"



Fuente: Revista "PLANEACION DEMOCRATICA", N° 13; S.P.P., abril de 1984; p. 11.

ANEXO 3.4. "EL PRONADRI en el contexto de los Proyectos de Inversión Federal al interior de Tabasco: 1985 - 1986"

LINEA DE POLIT.	PROGRAMA	SUPROGRAMA	PROYECTO ESPECIFICO DE INVERSION FEDERAL	CLAVE	METAS PROGRAMADAS			PERIODO DE GESTION	PRESUPUESTO MILLONES \$		AVAN DE META				
					DESCRIPCION	U. DE MED.	CANT.		AUT.	EJER.					
I. DESARROLLO SOCIAL.	1.1 NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988.	a) Desarrollo Urbano y Vivienda.	a1) Electrificación Rural.	LB	Electrificar Poblados y Zonas Agrícolas.	*Comunidad	38	enero-agosto 1986	39	20	50%				
			1.2 NACIONAL DE SALUD 1984 - 1988	a) Salud, Seguridad Social y Nutrición.	a1) Atención curativa	YV	Proporcionar Servicios Asistenciales a la Población.	*Consulta	14400	enero-agosto 1986	8	8	70%		
				a2) Salud	YY	Construir y Conservar Edificios para la Salud.	*Consulta	25056	enero-agosto 1986	51	36	69%			
				a3) Asistencia Social	ZO	Mejorar Mediante Campañas la Educación Nutricional.	*Comunidad *Jornal *Persona	22 41 65000	enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985	44	43	100% 100% 25%			
						Proporcionar Educación Nutricional.	*Comunidad	20	enero-agosto 1986	32	16	49%			
				a4) Agua Potable	3B	Construir y Rehabilitar Redes de Distribución.	*Jornal *Persona *Sistema	198 890 4	enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985	43	-	0% 100% 0%			
							*Sistema	9	enero-agosto 1986	46	16	33%			
				a5) Alcantarillado	3I	Construir y Rehabilitar Sistemas.	*Sistema	15	enero-agosto 1986	40	14	33%			
				II. DESARROLLO ECONOMICO.	2.1 NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL PRONADRI 1985 - 1988.	a) Desarrollo Rural Integral.	a1) Producción y Transformación Agroindustrial y Paraestatal.	G2	Apoyar la Producción Final Agrícola.	*Tonelada	10700	enero-agosto 1986	36	11	34%
							b) Reforma Agraria Integral.	GS	Fomentar la Organización Ejidal y Comunal.	*Agrupación	10	enero-agosto 1986	5	3	60%
	2.2 NACIONAL DE PESCA Y RECURSOS DEL MAR. 1984 - 1988.	a) Pesca.	a1) Organización y Capacitación.	H2	Capacitar y Organizar a Productores Pesqueros.	*Agrupación	332	enero-agosto 1986	5	2	37%				
			a2) Captura.	H8	Dotar de Equipo e Infraestructura a Comunidades Pesqueras.	*Metro	100	enero-agosto 1986	65	19	30%				
			a3) Acuicultura	H9	Construir Obras Acuícolas para el Cultivo Piscícola.	*Hectárea *Proyecto	2118 2	enero-agosto 1986 enero-agosto 1986	140	41	30% 0%				
	2.3 NACIONAL DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 1984 - 1988.	a) Comunicaciones y Transportes.	a1) Carreteras Alimentadoras.	OJ	Construir Caminos Vecinales (1985)	*Jornal *Kilómetro *Metro *Persona *Proyecto	19431 30 10 26495 8	enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985	349	171	61% 71% 70% 84% 75%				
					Realizar Estudios y Proyectos y Construir Caminos y Puentes (1986).	*Kilómetro *Metro	55 338	enero-agosto 1986 enero-agosto 1986	375	187	49% 49%				

ANEXO 3.4 EL PROYECTO en el contexto de los Proyectos... (Continuación)

LINEA DE POLIT	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO ESPECIFICO DE INVERSION FEDERAL	CLAVE	METAS PROGRAMADAS			PERIODO DE GESTION	PRESUPUEST MILLONES S		AVAN DE META
					DESCRIPCION	U. DE MED.	CANT.		AUT.	EJER.	
			a ₂) Infraestructura y Equipamiento para la Vialidad.	2M	Construir y Mejorar Calles y Avenidas	*Jornal *M ² *Persona	16 6667 3800	enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985	20	20	100% 89% 100%
			a ₃) Caminos Rurales.	OK	Construir Caminos.	*Jornal *Kilómetro *Persona	2821 49 5590	enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985	119	115	100% 56% 100%
					Construir Caminos y Puentes en Zonas Rurales.	*Kilómetro	11	enero-agosto 1986	81	42	18%
			a ₄) Carreteras Estatales	ON	Ampliar y Conservar la Red de Carreteras y Caminos.	*Kilómetro *Metro	350 46	enero-agosto 1986 enero-agosto 1986	481	138	21% 19%
2.4 NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR 1984 - 1988.	a) Desarrollo Industrial y Comercio Exterior.	a ₁) Alimentos (Azúcar)	LJ	Fomentar la Fabricación de Alimentos	*Tonelada	2452	enero-agosto 1986	4	1	34%	
2.5 NACIONAL DE MODERNIZACION COMERCIAL Y ABASTO POPULAR 1984 - 1988.	a) Comercio y Abasto.	a ₁) Distribución de Productos de Consumo Popular y Promoción de la Modernización Comercial.	R5	Distribuir Productos de Consumo Popular en Tiendas Rurales.	*Persona	80783	enero-agosto 1986	44	9	20%	
		a ₂) Acopio y Almacenamiento para el Abasto.	R6	Conservar y Almacenar Semillas y Granos Básicos.	*Tonelada	16000	enero-agosto 1986	83	17	20%	
2.6 NACIONAL DE ECOLOGIA 1984 - 1988.	a) Ecología	a ₁) Planeación y Programación de la Política Ecológica.	6K	Realizar Estudios y Proyectos para la Ordenación Ecológica (1985).	*Estudio *Jornal *Persona	7 6900 157891	enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985	132	84	28% 66% 19%	
				Realizar Estudios de Impulso Ambiental (1986).	*Estudio	3	enero-agosto 1986	17	5	33%	
		a ₂) Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.	6Q	Controlar Fuentes de Contaminación (1985).	*Equipo *Jornal *Metros *Mobiliario *Persona *Proyecto	1 90 792 1 914285 1	enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985 enero-dic. 1985	219	202	100% 100% 100% 100% 100% 100%	

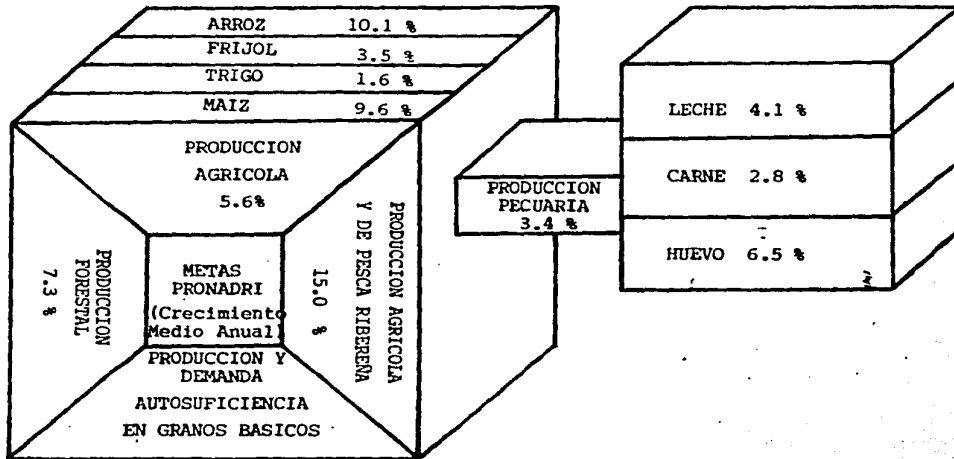
LINEA DE POLIT.	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO ESPECIFICO DE INVERSION FEDERAL	CLAVE	METAS PROGRAMADAS			PERIODO DE GESTION	PRESUPUESTO MILLONES \$		AVAN DE MET.	
					DESCRIPCION	U. DE MED.	CANT.		AUT.	EJER.		
					Prevenir y Controlar Fuentes de Contaminación (1986)	*M2	772	enero-agosto 1986	88	26	30%	
		a ₃) Protección y Restauración Ecológica.	GP	Recobrar Areas Ecológicas.	*Comunidad	10	enero-dic. 1985				100%	
					*Jornal	20	enero-dic. 1985	50	40		100%	
					*Persona	7841	enero-dic. 1985				100%	
					*Proyecto	10	enero-dic. 1985				100%	
III. DE SARRO-LLO CULTURAL.	3.1 NACIONAL DE EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE --- 1984 - 1988.	a) Educación, Deporte y Recreación.		1) Ampliación y Mejoramiento de la Planta Fisica Educativa.	3Z	Construir y Mejorar Espacios Educativos.	*Anexo	5	enero-agosto 1986		60%	
							*Aula	114	enero-agosto 1986	780	390	50%
							*Laborat.	2	enero-agosto 1986		50%	
							*Servicios Sanitarios	57	enero-agosto 1986		50%	
							*Taller	15	enero-agosto 1986		53%	
		b) Protección y Fomento al Patrimonio Histórico y Cultural.		b ₁) Preservación, Impulso y Difusión de la Cultura.	5H	Construir y Equipar Bibliotecas.	*Equipo	3	enero-dic. 1985		100%	
							*Jornal	833	enero-dic. 1985	72	68	100%
							*Persona	120000	enero-dic. 1985		100%	
		b ₂) Otra Manufacturas.	NJ	Producir Manufacturas de Tipo Artesanal.		*Pza./Año	684000	enero-agosto 1986	8	3	35%	

- Fuente: 1) "Plan Nacional de Desarrollo"; S.P.P., México, D. F., 1983; pp. 209-384 (Políticas Social y Sectorial).
2) "Programa de Desarrollo de la Región Sureste"; S.P.P., México, D. F., 1983; pp. 29-127 (Líneas de Política Regional).
3) "Convenio Unico de Desarrollo"; Publicaciones del Estado Libre y Soberano de Tabasco; versiones 1985 y 1986.
4) "IV Informe de Gobierno 1986" - Política Regional; Estados Unidos Mexicanos/Presidencia de la República México, D. F., 1986. Anexos Estadísticos (ISBN 968-820-265-7): Programas de Desarrollo Regional-Resúmen Programático-Presupuestal por Entidad Federativa-Inversiones Federales por Sector; pp. 175-190, -- 265-266, 277-278, 306-312 y 371-382.

ANEXO 3.5

"Metas y Proyectos Estratégicos del PRONADRI 1985 - 1988"

A. Metas PRONADRI 1985 - 1988, Crecimiento Medio Anual



B. Proyectos Estratégicos

Fomento a la producción de maíz. Alcanzar la autosuficiencia de maíz mediante el incremento en su producción y productividad, atendiendo prioritariamente a las áreas de temporal.

Reincorporación de áreas productivas. Incorporar a la producción todas las tierras ociosas o improductivas susceptibles de explotarse, contribuyendo al incremento de la producción.

Impulso a la producción de arroz en el sureste. Fomentar el cultivo en el sureste del país, con acciones que contribuyan a incrementar la producción y productividad en las áreas seleccionadas.

Impulso a la productividad de oleaginosas en temporal. Aumentar la producción y productividad de cártamo, ajonjolí, soya, girasol, cocotero y cultivos no tradicionales como la colza y la palma africana que se cultivan en las zonas temporales, para contribuir a satisfacer la demanda interna y disminuir las importaciones.

Impulso a la producción de yuca. Impulsar el cultivo de yuca e incrementar su producción, productividad e industrialización, para contribuir a satisfacer los requerimientos de alimentación de monogástricos y con ello coadyuvar a reducir las importaciones de sorgo.

Desarrollo del trópico húmedo. Desarrollar el trópico húmedo mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales de estas zonas.

Apoyo a las zonas de alta sinistralidad. Promover e inducir en las regiones críticas o de alta sinistralidad, alternativas de producción viables, de acuerdo con sus recursos potenciales y las características culturales de la población, procurando la diversificación productiva, el fomento al empleo y el arraigo y bienestar de sus pobladores.

Incremento a la productividad pecuaria. Incrementar los rendimientos en la producción de carne y leche, transformar la ganadería extensiva en intensiva, principalmente la que se desarrolla en el trópico y en las zonas de temporal.

Plantaciones comerciales y reforestaciones para la restauración de suelos degradados. Aumentar el coeficiente forestal a fin de satisfacer las necesidades futuras de madera, proteger las cuencas hidrológicas y restaurar suelos degradados.

Desarrollo de la agroindustria integrada. Promover la integración de los productos primarios a las fases de beneficio, transformación y comercialización de sus productos.

Investigación científica y desarrollo tecnológico del sector agropecuario y forestal. Fomentar la investigación tecnológica básica y aplicada para el medio rural, con el propósito de lograr mayores niveles de productividad en las actividades agropecuarias y forestales, como base para el desarrollo y consolidación de la ciencia y tecnología del sector.

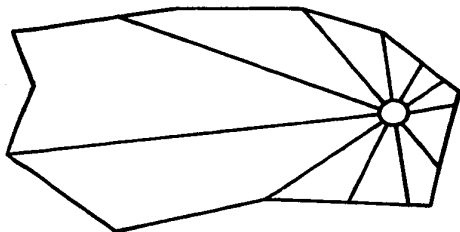
Catastro rural y regularización de la tenencia de la tierra. Realizar acciones de catastro rural y regularización de la tenencia de la tierra, para determinar, por entidad federativa, la forma de tenencia y definir los excesos repartibles.

ANEXO 4.1

"Centros Integradores en la Región de la Chontalpa"

Subíndice a

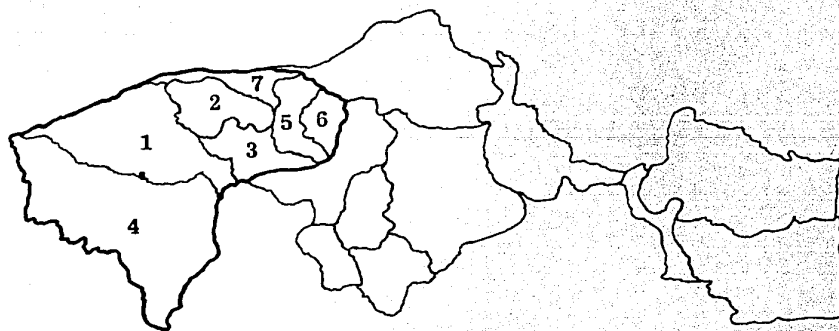
C.I.R. y Areas de Influencia



CATEGORIA POLITICA:

- 1º Ejido
- 2º Poblado
- 3º Colonia
- 4º Ranchería
- 5º Villa

Ubicación Geográfica de los C.I.R.



1.-	Cárdenas	-	25	Centros Integradores
2.-	Comalcalco	-	12	Centros Integradores
3.-	Cunduacán	-	6	Centros Integradores
4.-	Huimanguillo	-	20	Centros Integradores
5.-	Jalpa de Méndez	-	8	Centros Integradores
6.-	Nacajuca	-	6	Centros Integradores
7.-	Paraíso	-	7	Centros Integradores

Centros Integradores de Actividad Económica y Social
en la Región de la Chontalpa por Municipio.

Cárdenas

- 1. Azucena 2a. Sección
- 2. C-9 (Francisco I. Madero)
- 3. C-10 (Lázaro Cárdenas)
- 4. C-11 (José María Morelos y Pavón)
- 5. C-14 (Plutarco Elías Calles)
- 6. C-15 (Adolfo López Mateos)
- 7. C-16
- 8. C-17
- 9. C-18 (Benito Juárez)
- 10. C-19 (José María Pino Suárez)
- 11. C-20 (Venustiano Carranza)
- 12. C-21 (Eduardo Chávez)
- 13. C-22 (Cornl. Gregorio Méndez)
- 14. C-23
- 15. El Lido Habanero
- 16. El Bari
- 17. El Golpe
- 18. Gutierrez Gómez
- 19. Hidalgo 2a. Sección
- 20. Santa Rosalía
- 21. Melchor Ocampo
- 22. Cornl. Andrés Sánchez Magallanes
- 23. Santuario 2a. Sección
- 24. Santa Ana 1a. Sección "A"
- 25. Villa Benito Juárez

Comalcalco

- 6. Carlos Greene
- 7. Cocohital
- 8. Cupilco
- 9. Chichicapa
- 10. Guayo 1a. Sección
- 11. Independencia 1a. Sección
- 12. José María Pino Suárez 1a. Sección
- 13. León Zárate
- 14. Norte 1a. Sección
- 15. Orienta 1a. Sección
- 16. Teocolutilla
- 17. Villa Aldama

Cunduacán

- 38. Cucuyulapa 1a. Sección
- 39. Gregorio Méndez
- 40. Libertad
- 41. Pachucalco 1a. Sección
- 42. Tierra y Libertad
- 43. Tulipán

Huimanguillo

- 44. Amacohite 1a. Sección
- 45. C-25
- 46. C-26
- 47. C-27
- 48. C-28
- 49. C-29
- 50. C-41 (Lic. Carlos A. Madrazo)
- 51. Estación Chontalpa
- 52. Francisco Martínez Gaytan
- 53. Francisco Rueda
- 54. Guadalupe Victoria
- 55. José María Pino Suárez

56. Macayo y Naranja 2a. Sección
57. Ocuapan
58. Palo Mulato
59. Paso de la Mina 2a. Sección
60. Pedregal Moctezuma 2a. Sección
61. San Manuel
62. Villa la Venta
63. Zanapa 1a. Sección

Jaipa de Méndez

64. Agapa
65. Benito Juárez 2a. Sección
66. Hermenegildo Galeana 2a. Sección
67. Iquiuapa
68. Jalupa
69. Mecocacán
70. Nicolás Bravo
71. Tierra Adentro 2a. Sección

Nacajuca

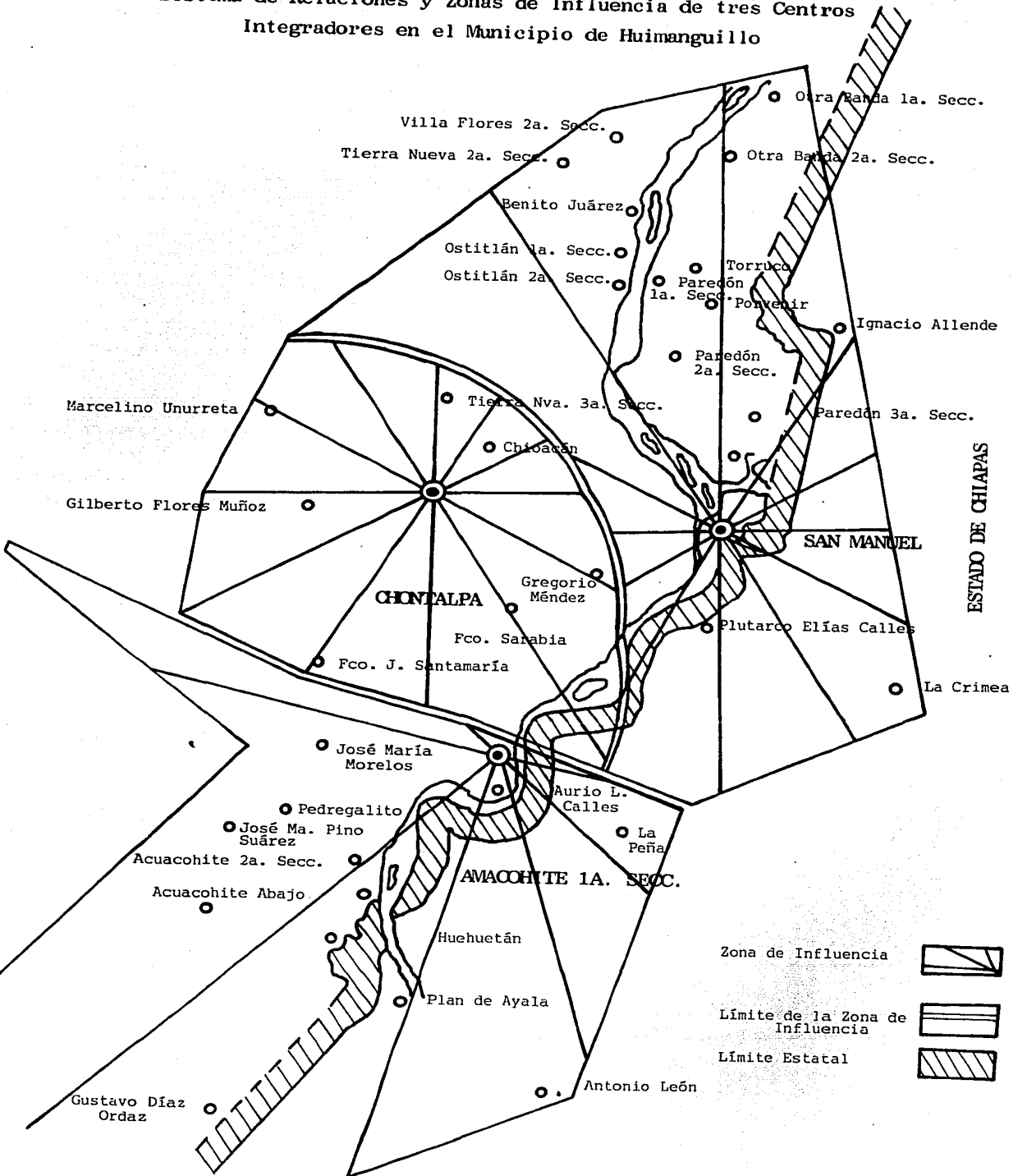
72. Guatacala
73. Guaytalpa
74. Mazatepe
75. Oxiaque
76. Sandial
77. Samarkanda

Paraíso

78. Chiltepec
79. Ejido Oriente
80. Francisco I. Madero
81. La Unión 2a. Sección
82. Nicolás Bravo 1a. Sección
83. Puerto Ceiba
84. San Francisco

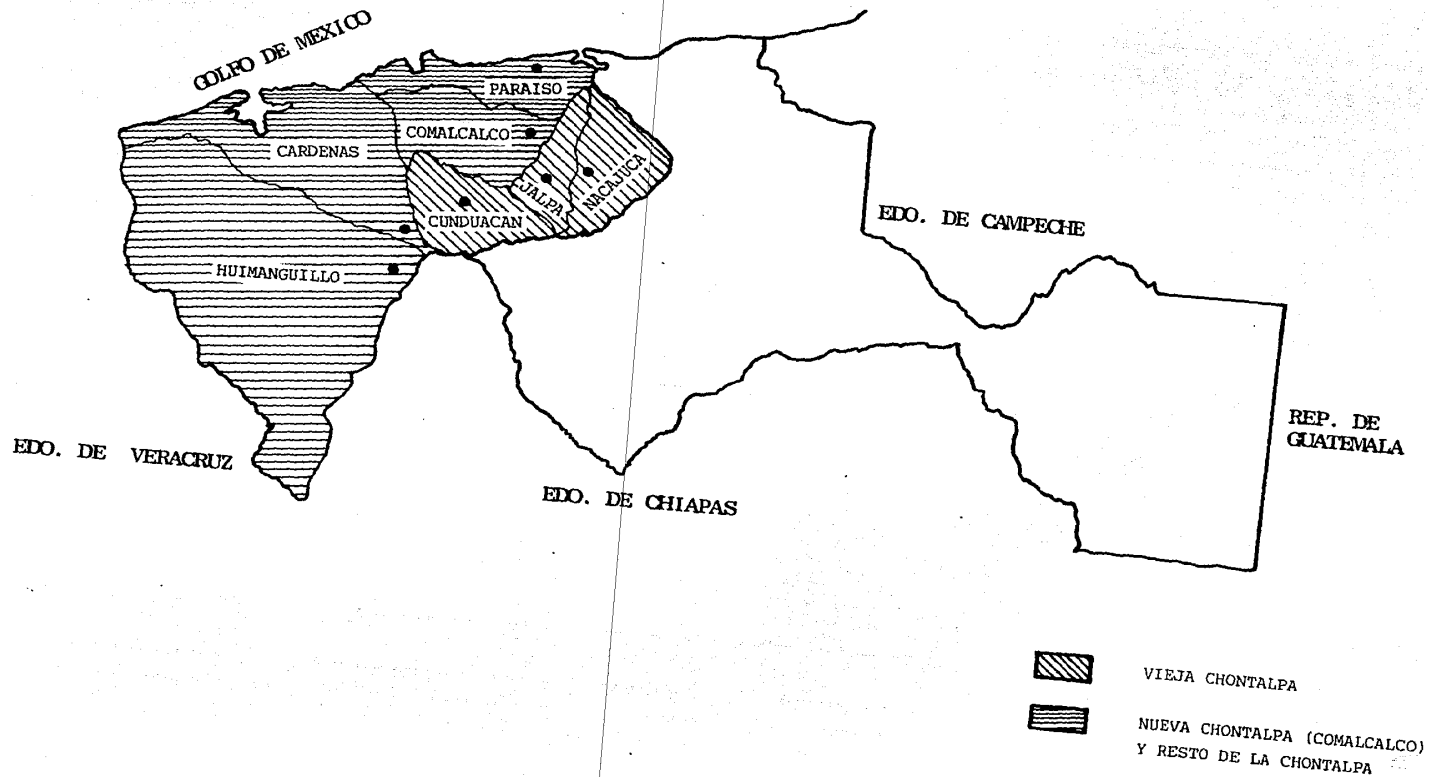
Subíndice c

Sistema de Relaciones y Zonas de Influencia de tres Centros Integradores en el Municipio de Huimanguillo



ANEXO 4.2

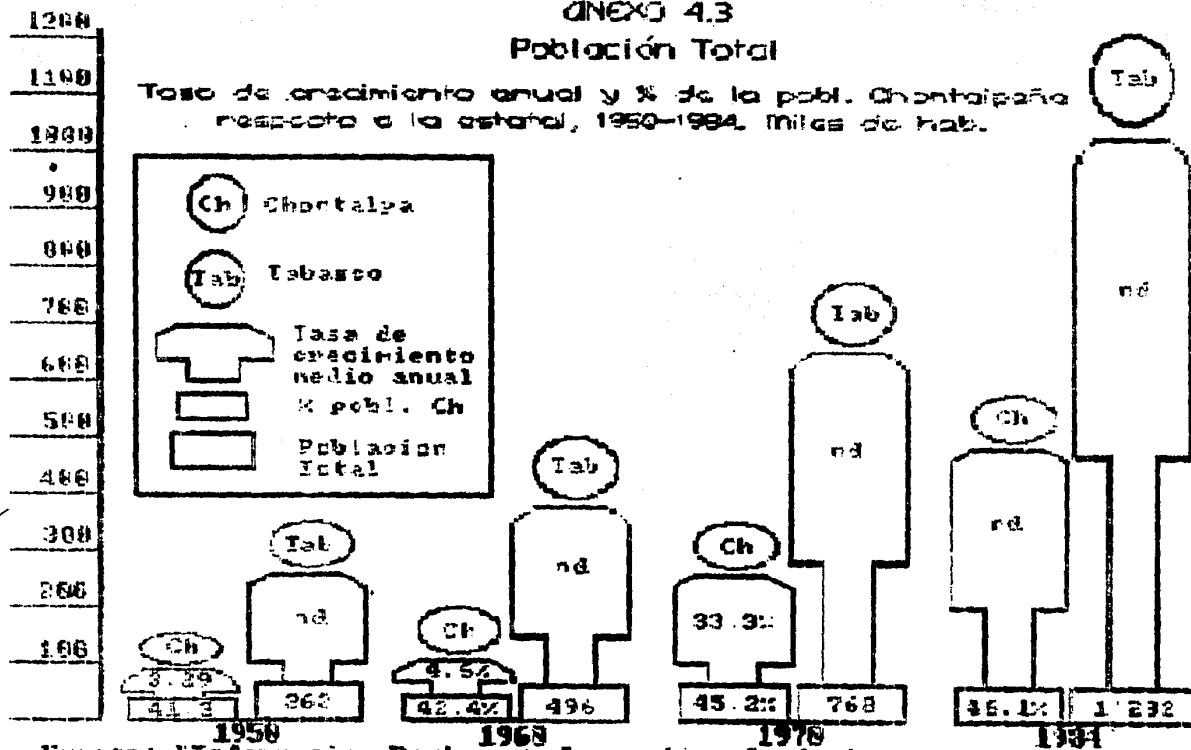
" Localización Geográfica de la Chontalpa "



ANEXO 4.3

Población Total

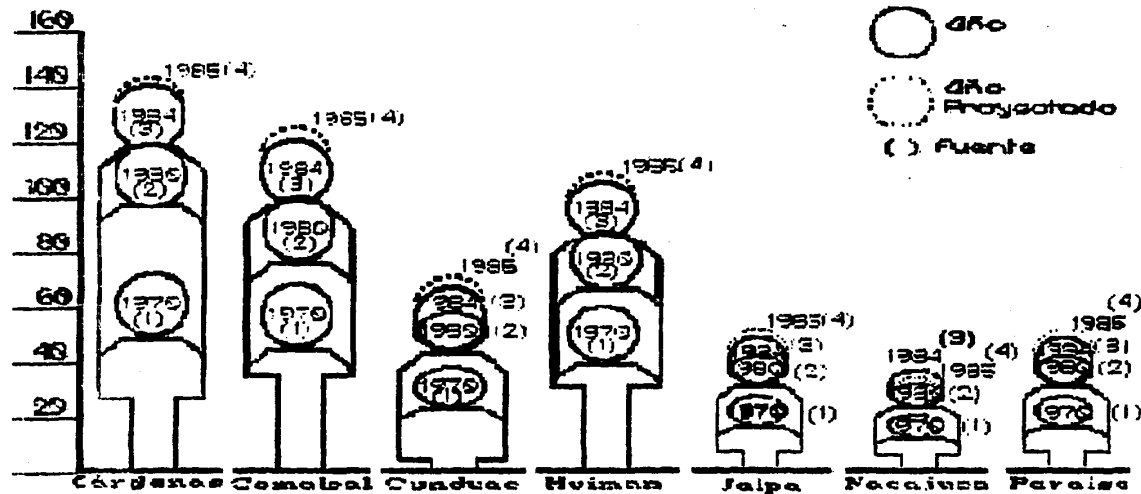
Tasa de crecimiento anual y % de la pobl. Chontalpaña respecto a la estatal, 1950-1984. Miles de hab.



Fuente: "Información Básica..." op.cit.: Cárdenas, Totales, etc. p. 35.
 nd: dato no Disponible

ANEXO 4.4.

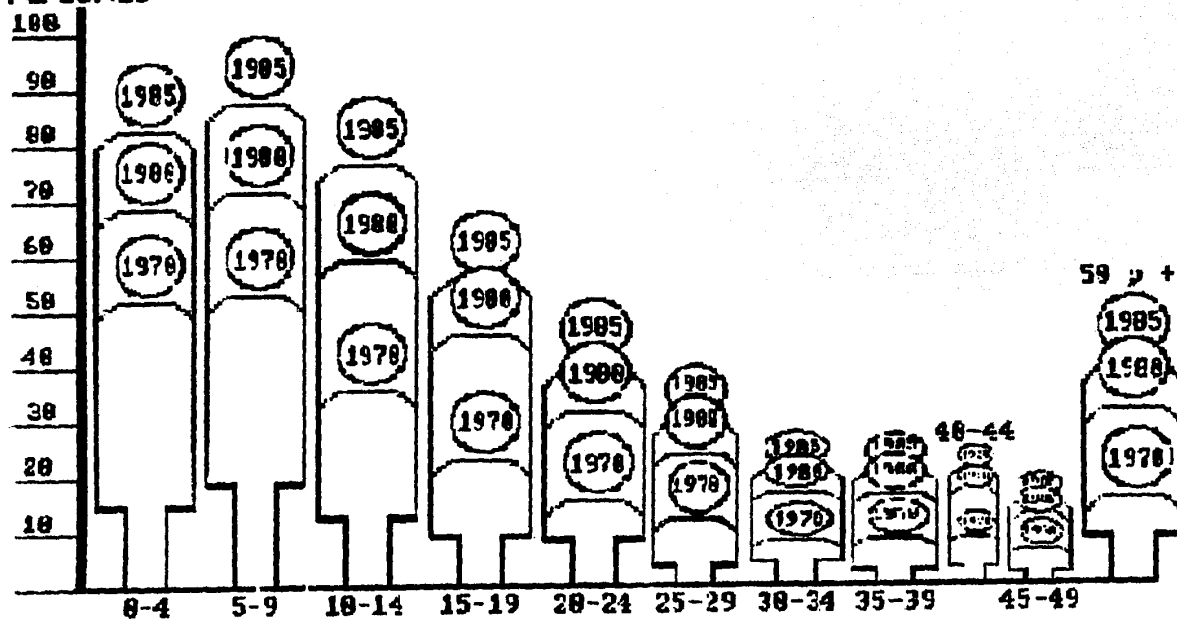
Miles de Población Total de la Chontalpa por Municipio, 1970-1985



- (1) "Necesidades Geográficas de México", Tomo V, pp.p. 200-201.
 (2) "Anuario Estadístico de Tabasco 1984", Tomo I, p.p. 161-169.
 (3) "Anuario Estadístico de Tabasco 1985", Tomo I, p. 34 (esta.).
 (4) "Información Básica...", op.cit., Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán, Huimán, Jalpa de Méndez, Nacajuca y Paraiso; p. 36 (resp.).

ANEXO 4.5

miles de Personas Población Total de la Chontalpa por Grupos de Edad 1970 - 1985

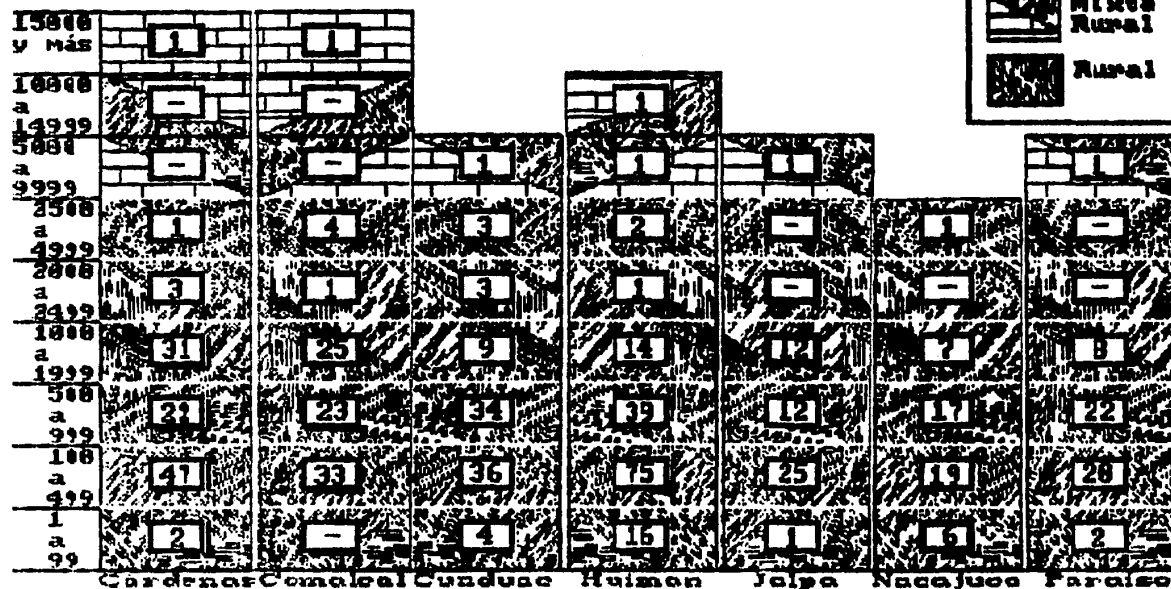


Fuente: "Anuario Estadístico de Tabasco 1984"; S.P.P.-COPLALET; INEGI: 1985; Tomo I; p.p. 152, 153, 157, 158, 162, 163, 166, 168 y 169.

ANEXO 46

Tamaño y Tipo de Localidades en los Municipios de la Chantlpa, 1980

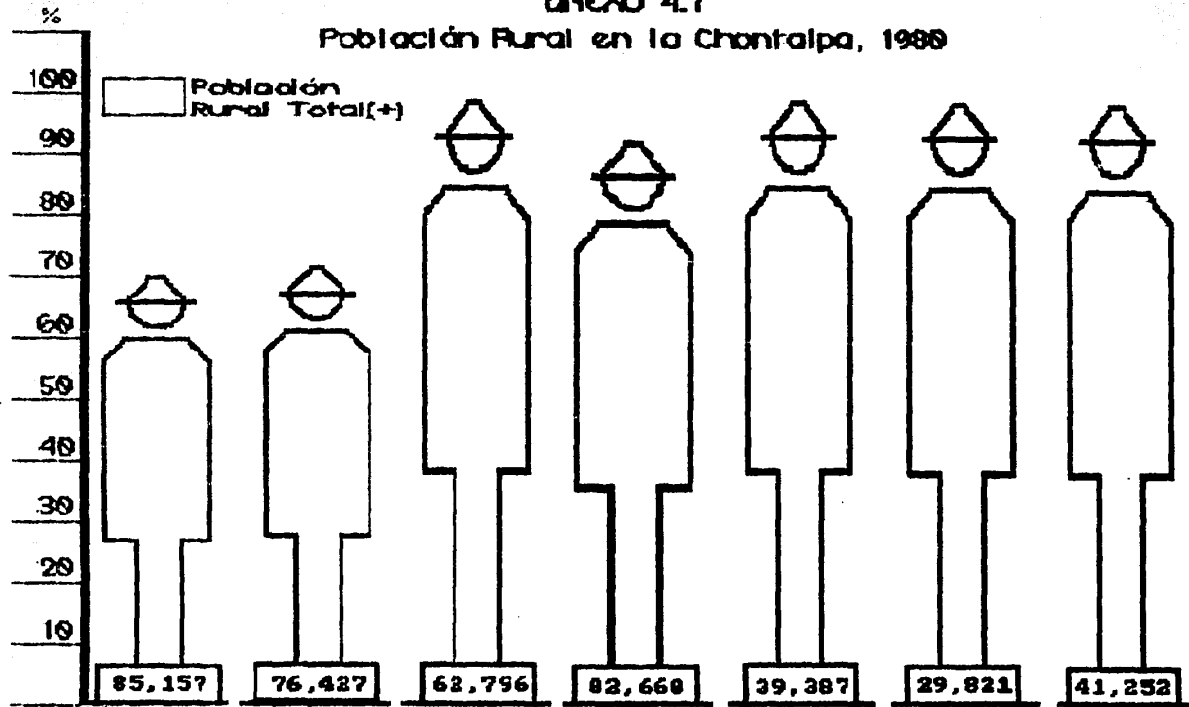
No. Hsb.
por
Localidad



Fuente: "Información Básica...", op. cit., p.p. 35.

ANEXO 4.7

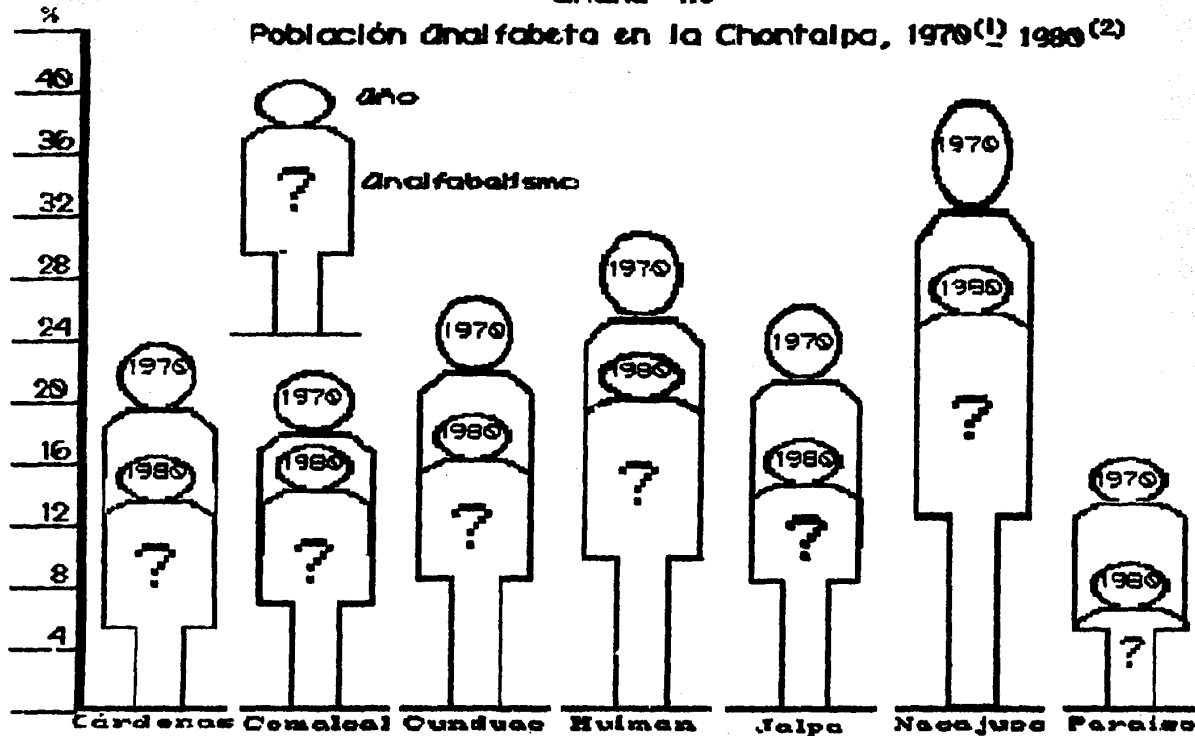
Población Rural en la Chontalpa, 1986



"Información Básica...", op.cit.; Car., Com., Cun., Huim., Jal., Nac., Par., p.35

ANEXO 4.8

Población Analfabeta en la Chontalpa, 1970⁽¹⁾ 1980⁽²⁾

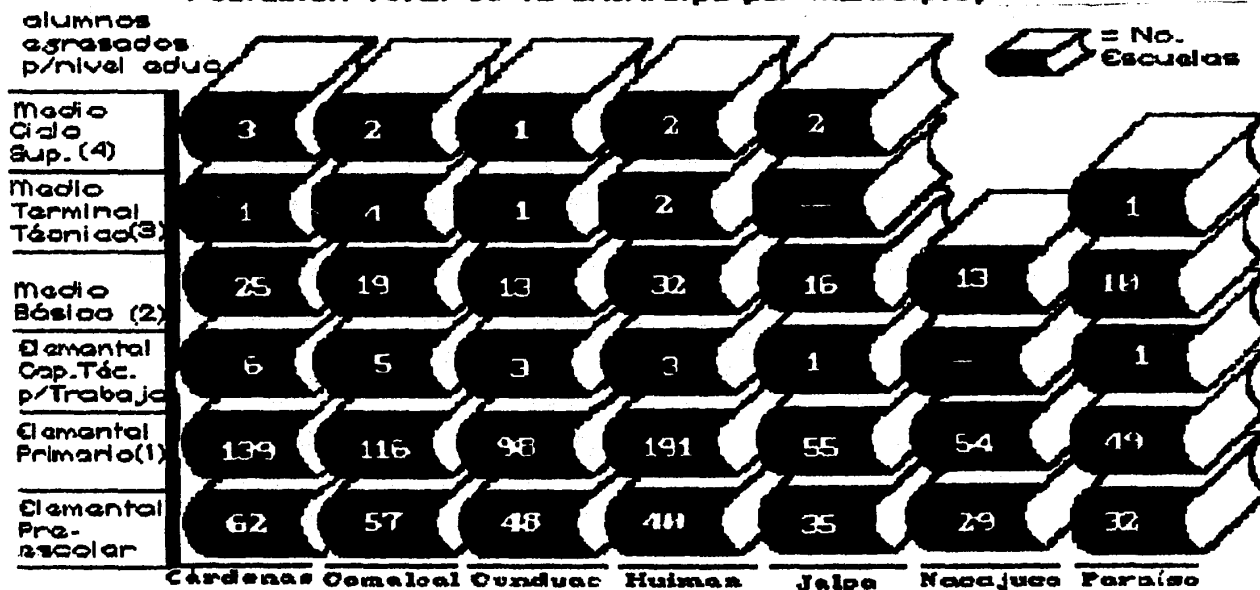


Fuente: (1) "Necesidades Esenciales de México"; Tomo V; p.p. 206-201.

(2) "Anuario Estadístico ... 1984"; Tomo I; p.p. 212,214-19,223-25.

ANEXO 4.9.

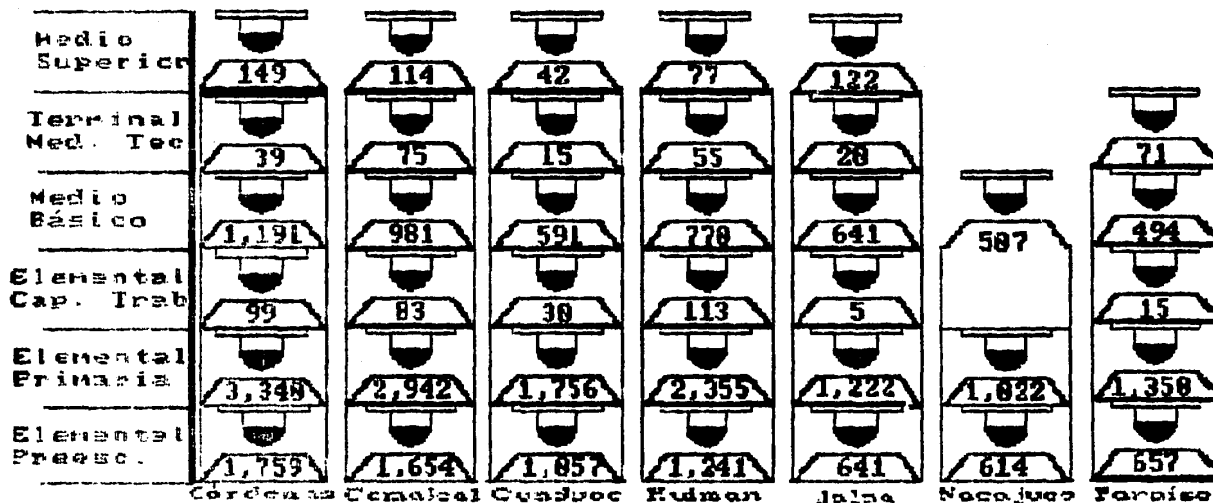
Población Total de la Chontalpa por Municipio, ciclo 1983-1984



(1)"Necesidades Esenciales de México"; Tomo V; p.p. 260-261
 (2)"Anuario Estadístico de Tabasco 1984"; Tomo I; p.p. 161-169
 (3)"Anuario Estadístico de Tabasco 1985"; Tomo I; p. 34 (estim.)
 (4)"Información Básica..."; op.cit.; Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán, Huimantla, Jalpa de Méndez, Nacajuca y Paraiso; p.35 (respect.)

ANEXO 4.10
Alumnos Egresados por Nivel Educativo en la Chontalpa
ciclo 1983-1984

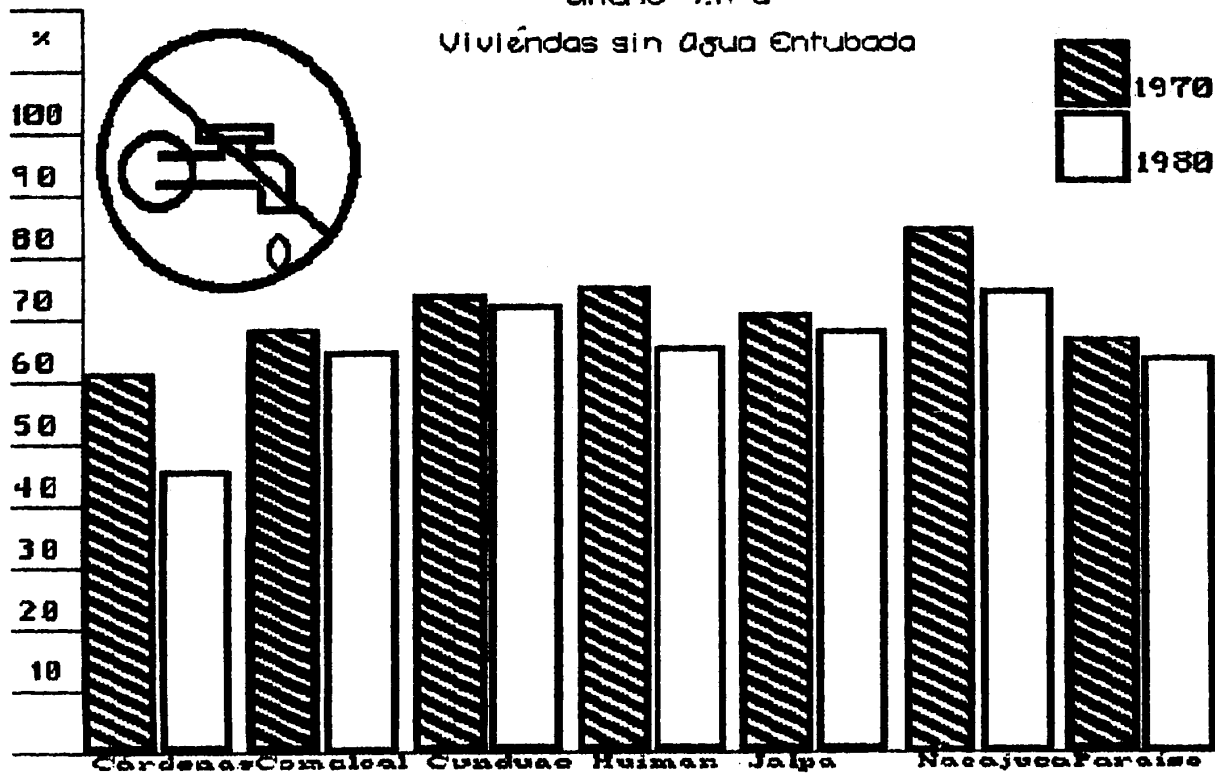
Nivel Educativo



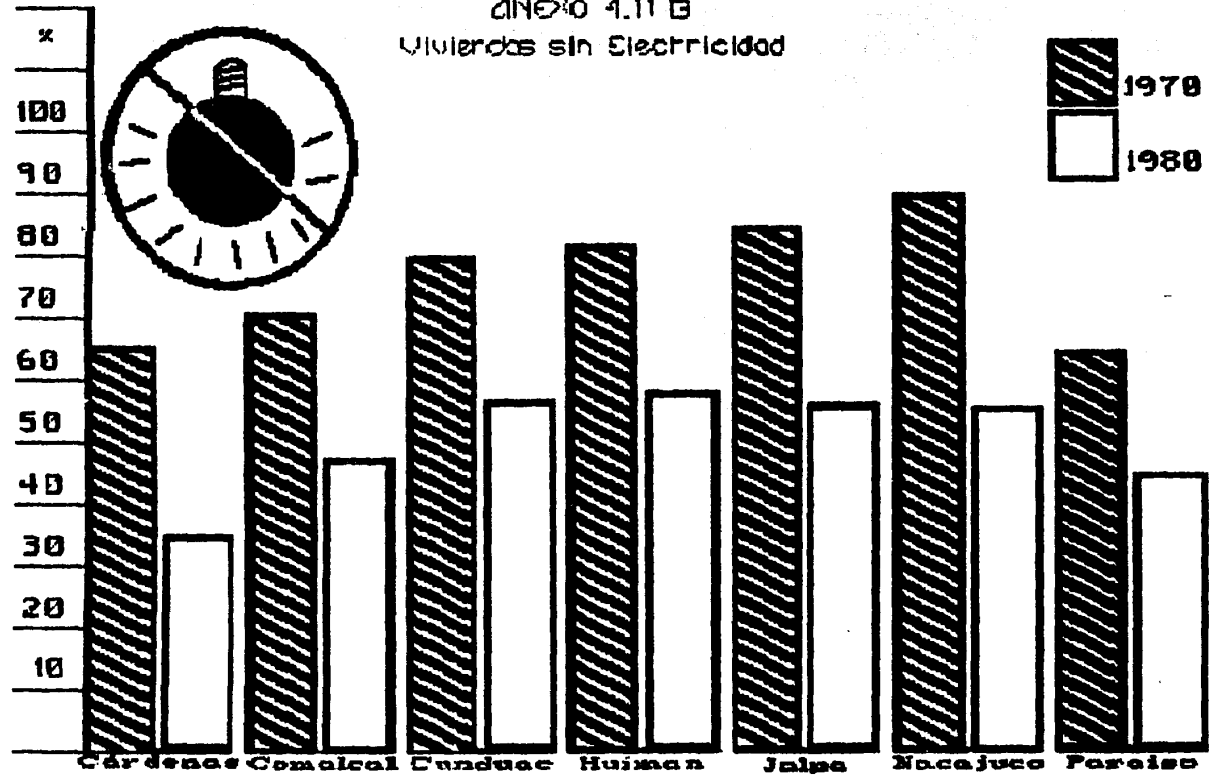
Fuente: "Anuario Estadístico... 1985"; op.cit.; tomo II; p.p. 523-529.

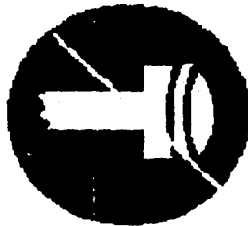
ANEXO 4.11 d

Viviendas sin Agua Entubada

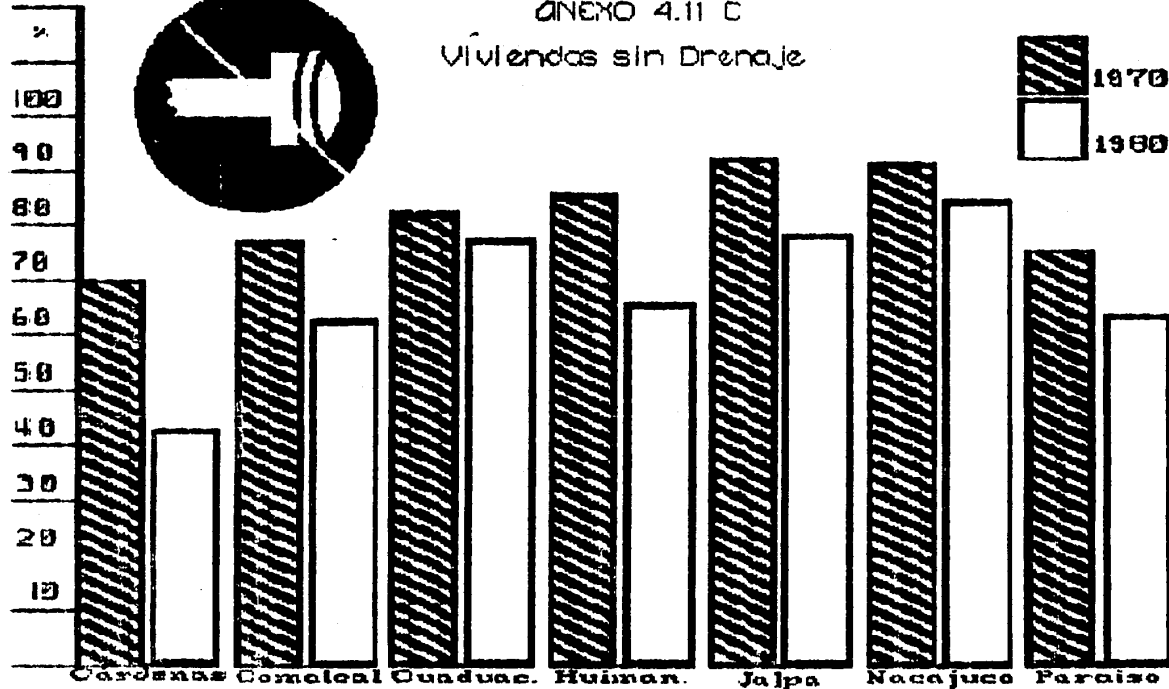


ANEXO 4.11 B
Viviendas sin Electricidad





ANEXO 4.11 C
Viviendas sin Drenaje



Fuente: (1) "Necesidades Esenciales de México", Tomo V; COPLAMAR; Ed. Siglo XXI; 1983; p.p. 117, 200 y 261.
(2) "Información Básica de Administración Municipal. Cárdenas, Tabasco"; Iden. Conalo., etc. Publ.Gob. de Tab., 1985, p.59.

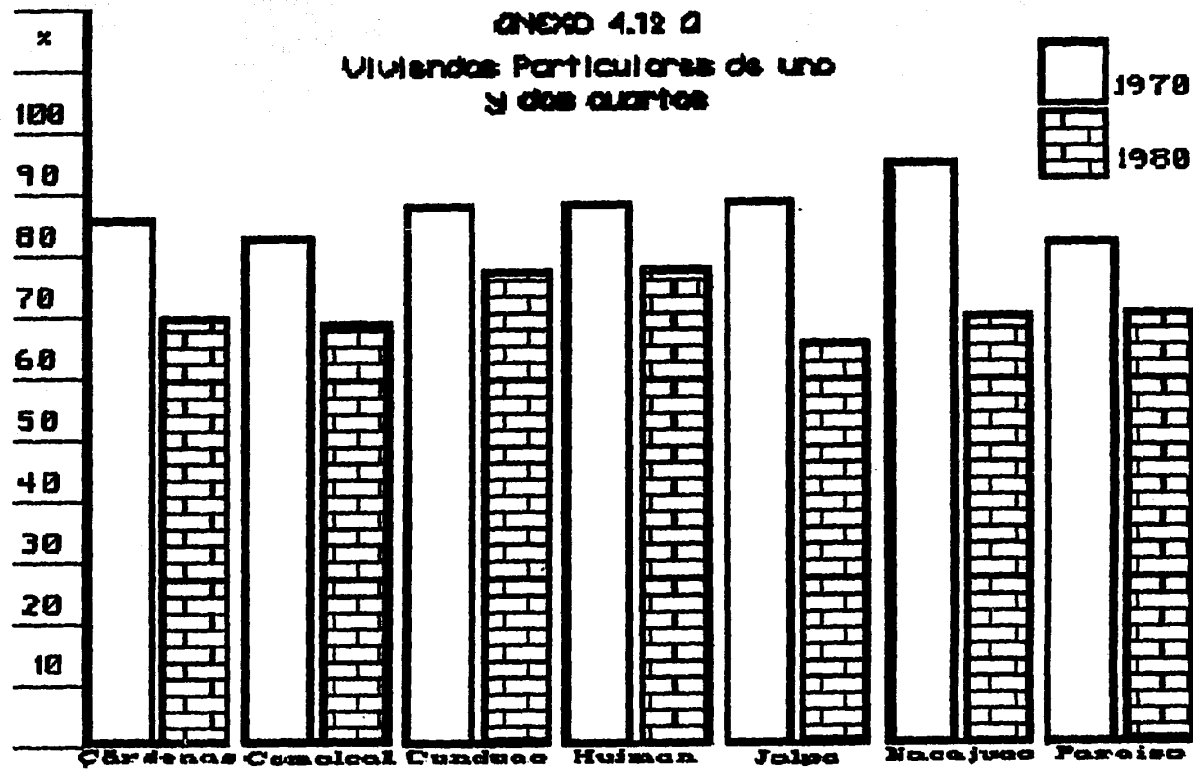
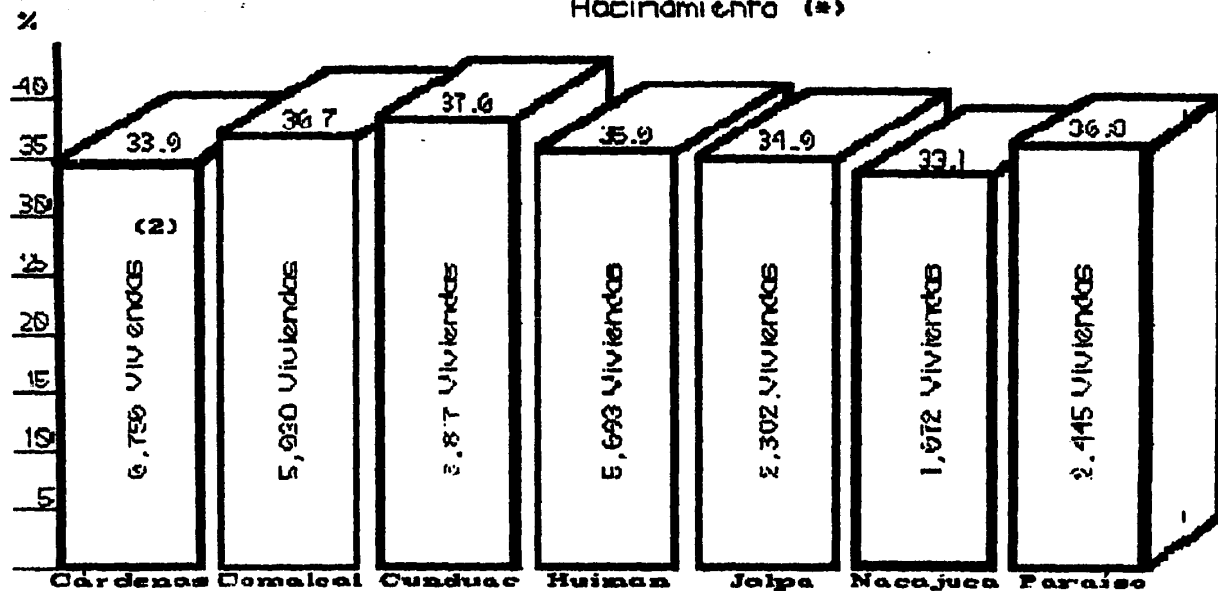


GRÁFICO 4.12 B
Viviendas en la Chontalpa de uno y dos cuartos (1970-80)
y Porcentaje de Hacinamiento (1980)
Hacinamiento (*)

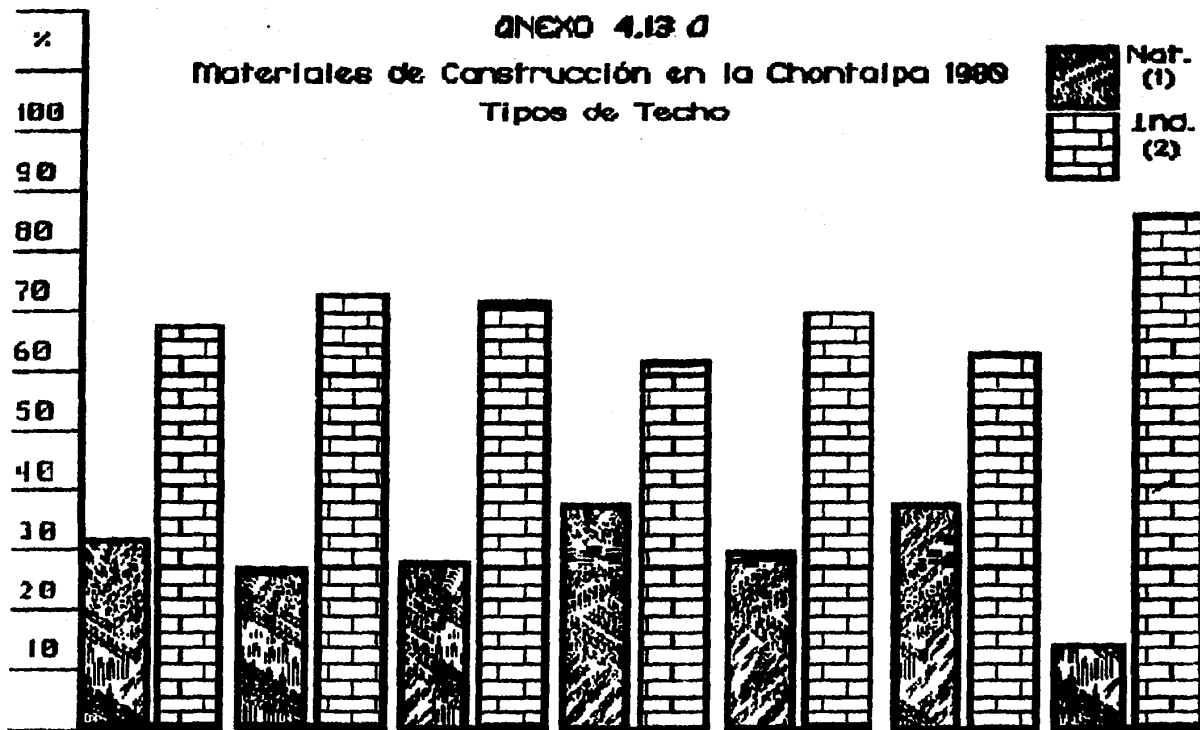
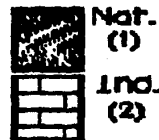


- (*) Viviendas de 1 y 2 cuartos habitadas por 6 o más habitantes.
 (1) "Necesidades Esenciales...": Tomo V; p.p. 200-201.
 (2) "Informatori Básica...": op. cit. p. 57 (respect.).

ANEXO 4.13 d

Materiales de Construcción en la Chontalpa 1989

Tipos de Techo



Cárdenas Comalcal Cunduac Huimán Jalpa Nacajuca Perote

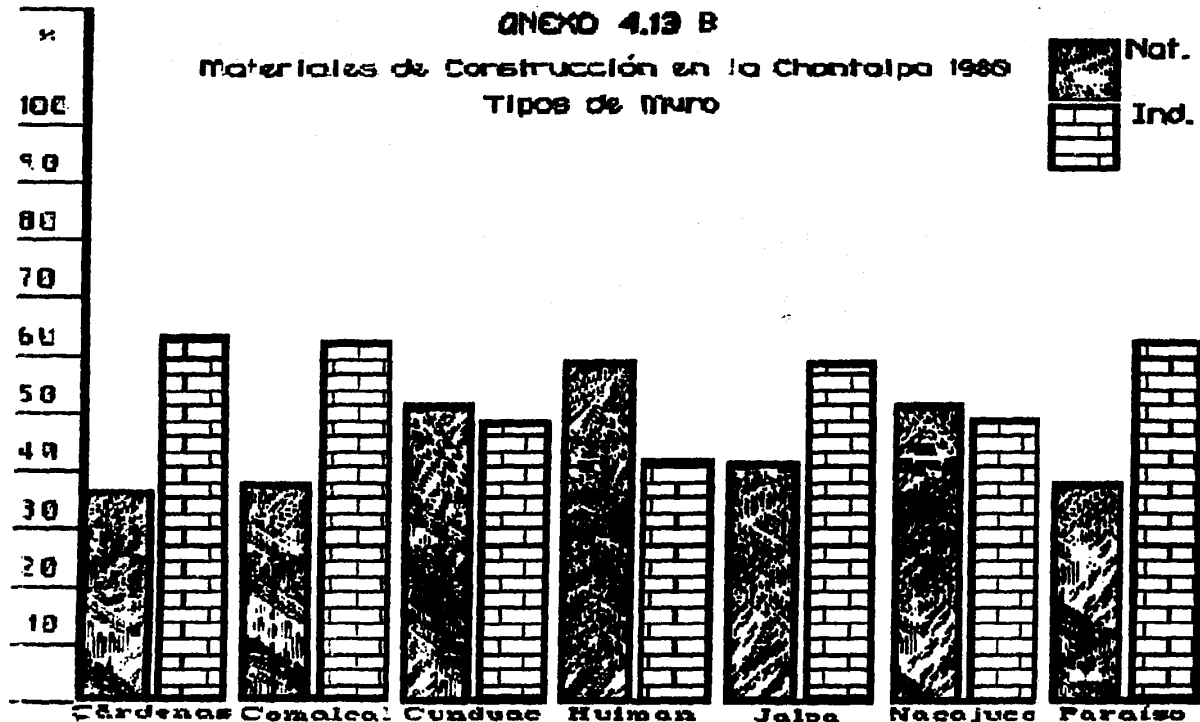
(1) Incluye: palma, tejami, maderas y otros no especificados

(2) Incluye: lámina de cartón, de asbesto, metálico, teja, etc.

ANEXO 4.13 B

Material de Construcción en la Chontalpa 1985

Tipos de Muro



Cárdenas Comalcalco Cunduac Huimán Jalpa Nacajuca Paraíso

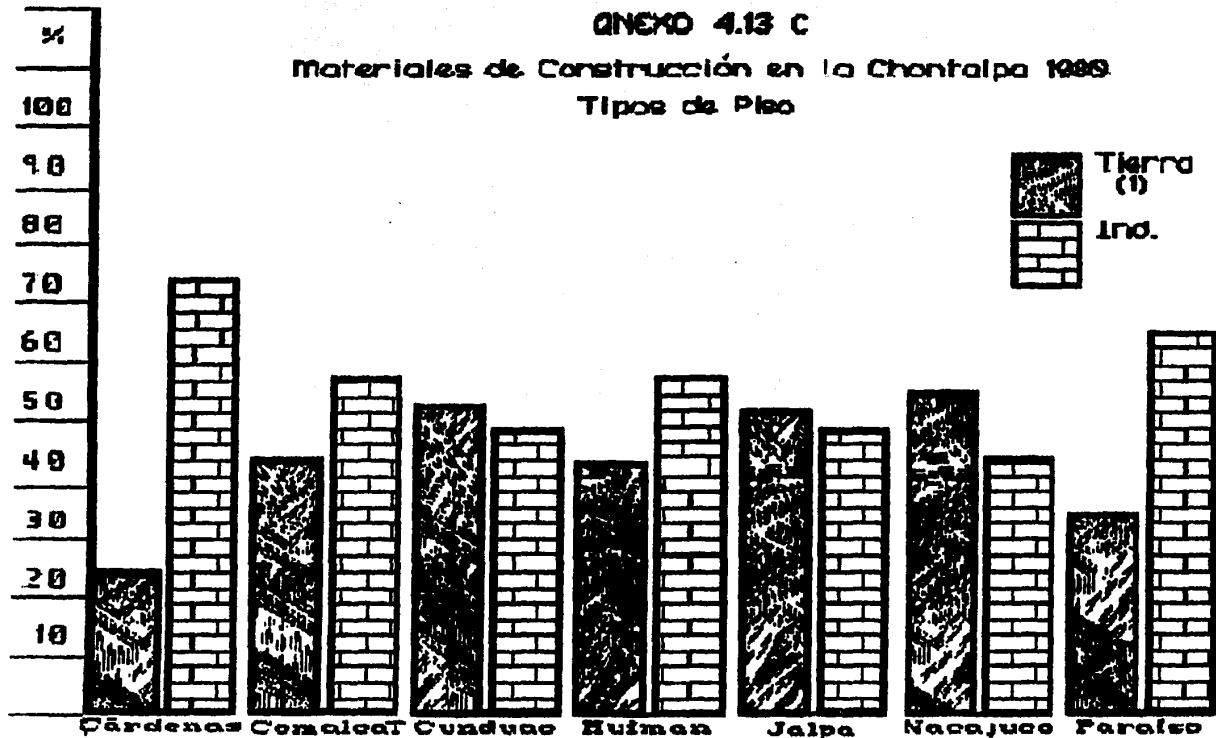
(1) Incluye: carrizo, bambú o palma, barro o bajareque, etc.

(2) Incluye: lámina de cartón, asbesto o metálica, tabique, etc.

ANEXO 4.13 C

Materiales de Construcción en la Chontalpa 1989

Tipos de Piso



Párdenas Comaleal Cunduac Huimán Jalpa Nacajuac Paraiso

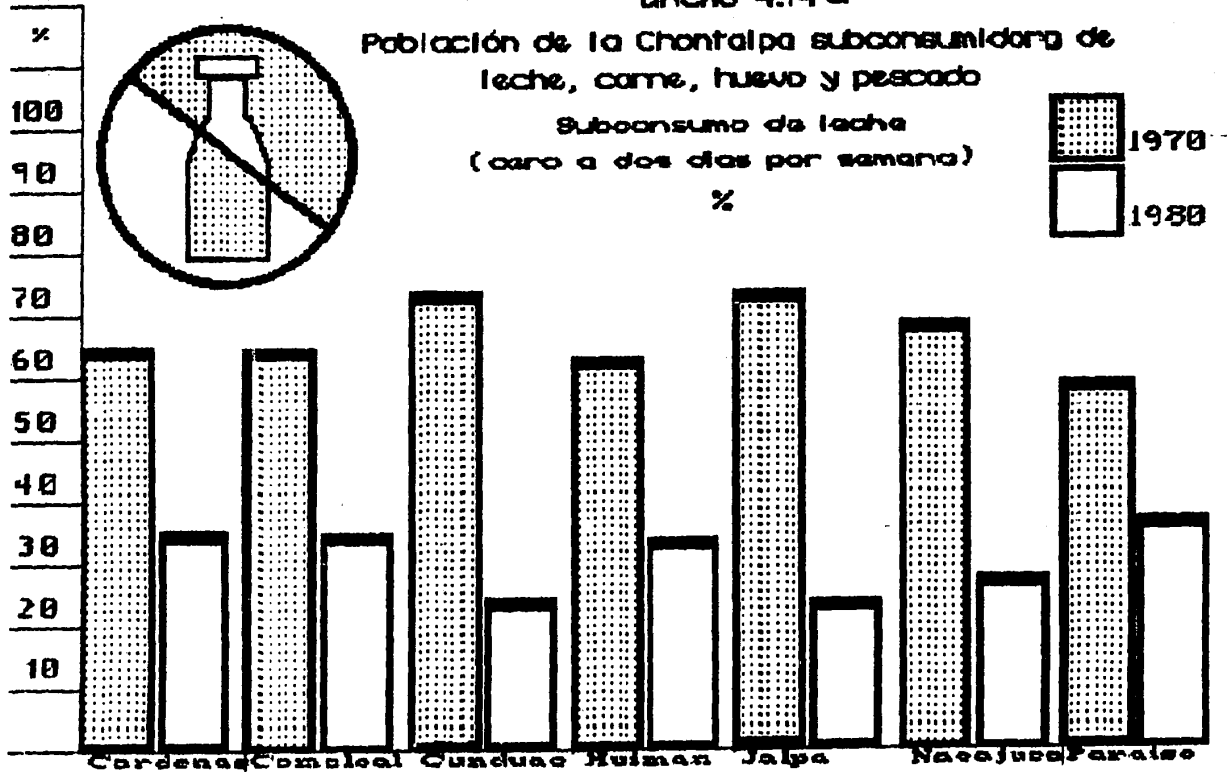
(1) Incluye: cemento o firma, mosaico u otros recubrimientos, etc.

Fuente: "Anuario Estadístico...1984"; op.cit.; Tomo I; p.p. 34-50.

ANEXO 4.14 a

Población de la Chontalpa subconsumidora de
leche, carne, huevo y pescado

Subconsumo de leche
(ocho a dos días por semana)
%



ANEXO 4.14 B

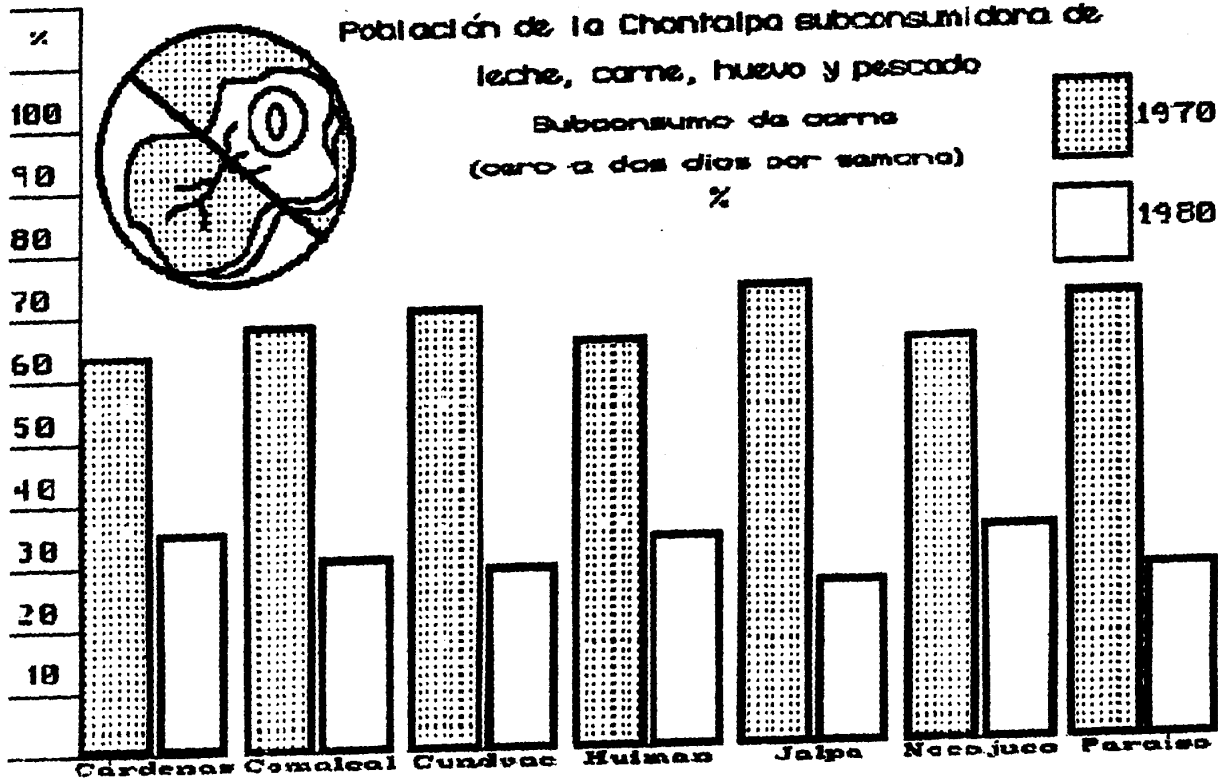
Población de la Chontalpa subconsumidora de

leche, carne, huevo y pescado

Subconsumo de carne

(cero a dos días por semana)

%



ANEXO 4.14 C

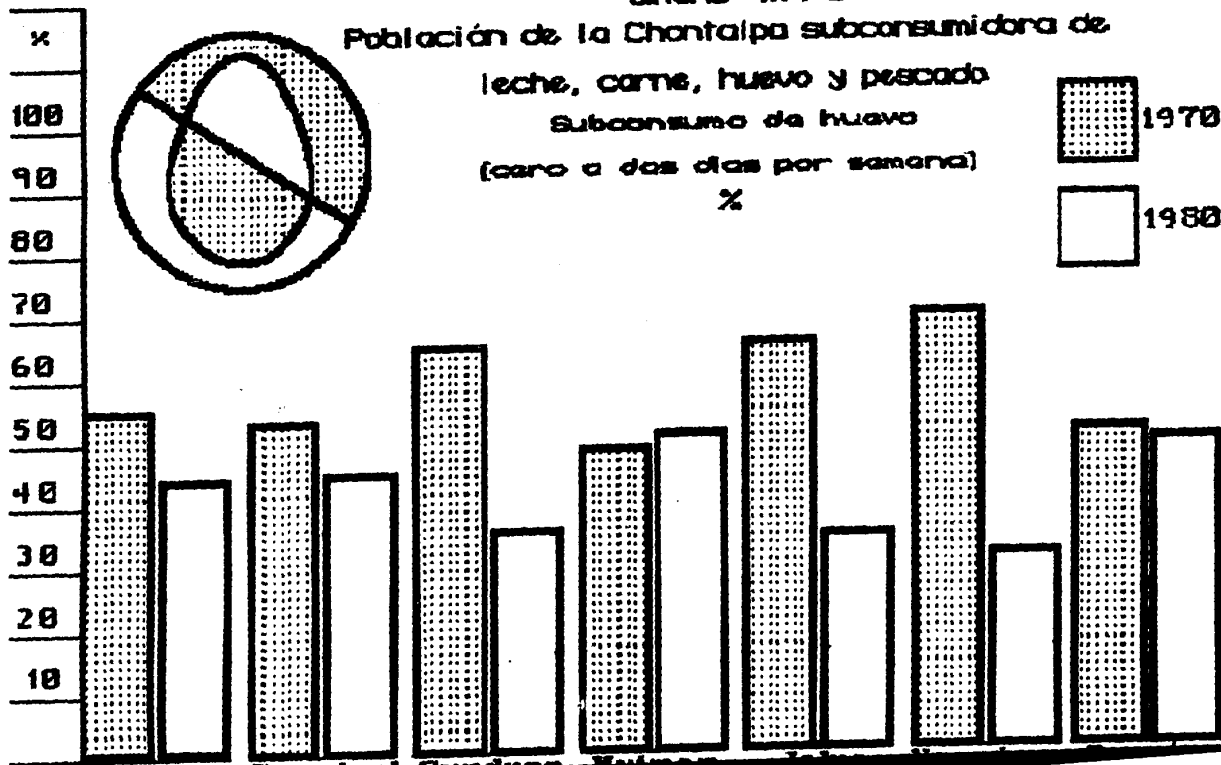
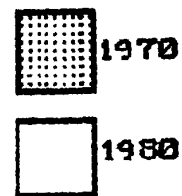
Población de la Chontalpa subconsumidora de

leche, carne, huevo y pescada

Subconsumo de huevo

(caro a dos días por semana)

%



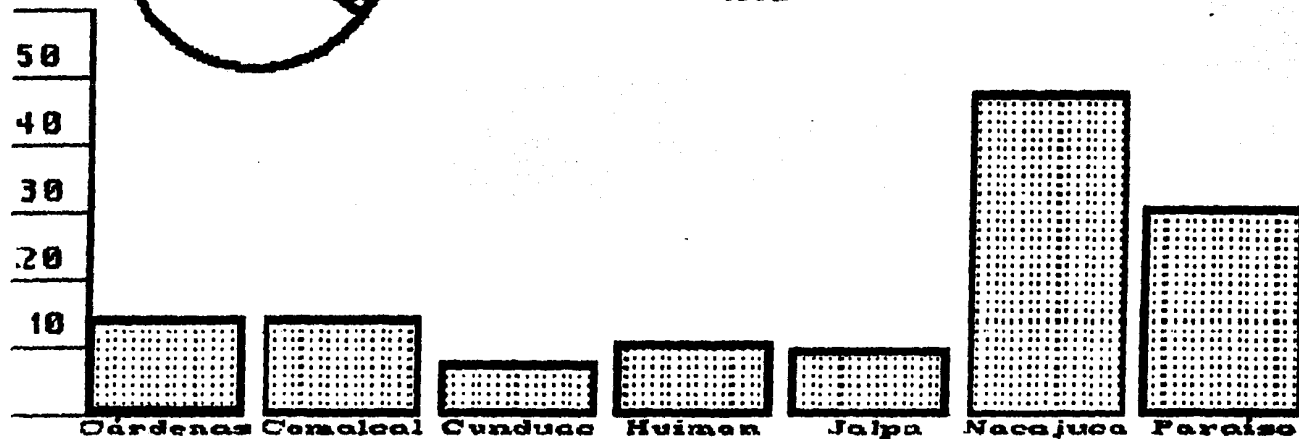
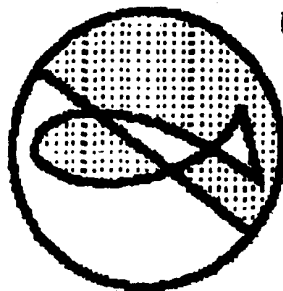
ANEXO 4.14 D

**Población de la Chontalpa subconsumidora de
leche, carne, huevo y pescado**

Subconsumo de pescado

(cero a dos días por semana)

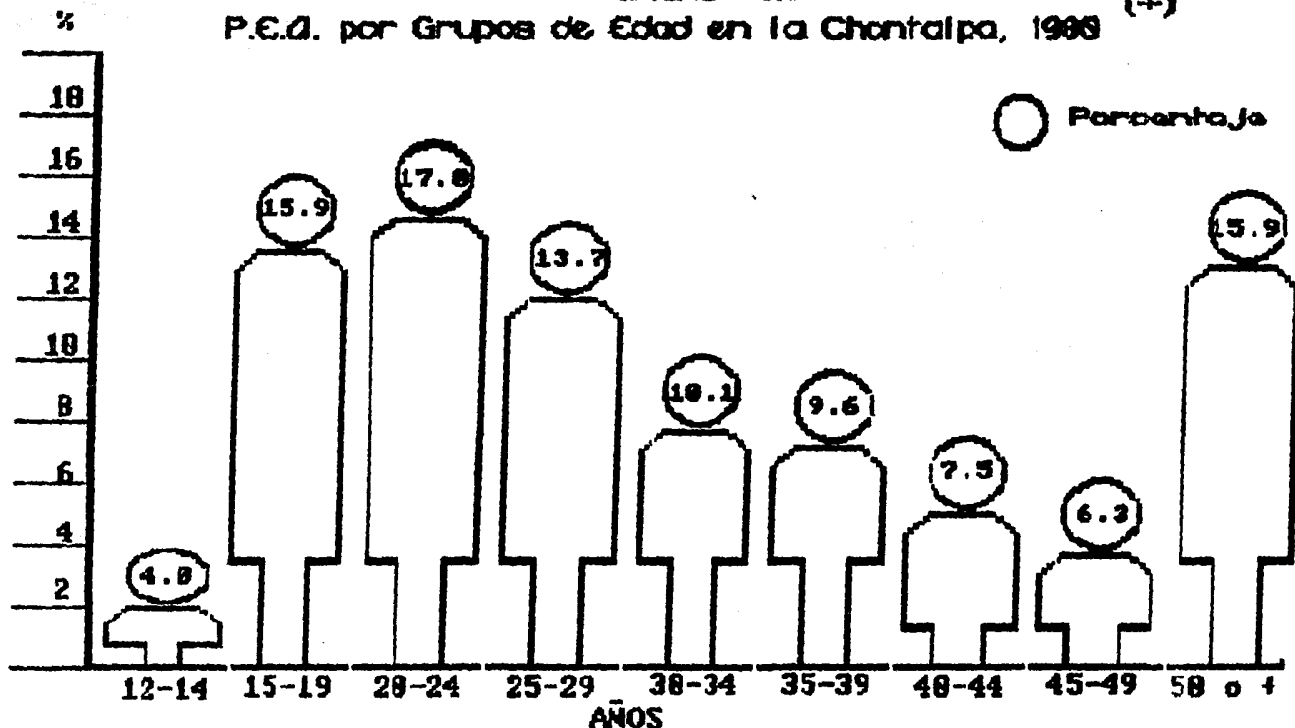
1980



Fuente: (1) "Necesidades Esenciales ..."; op.cit.; Tomo V; p.p. 256-261.

(2) "Información Básica ..."; op.cit. Cárdenas, Comalcalco, Cunduac, Huimanguillo, Jalpa, Nacajuca y Paraiso; p.63

ANEXO 4.15
 P.E.A. por Grupos de Edad en la Chontalpa, 1988 (+)

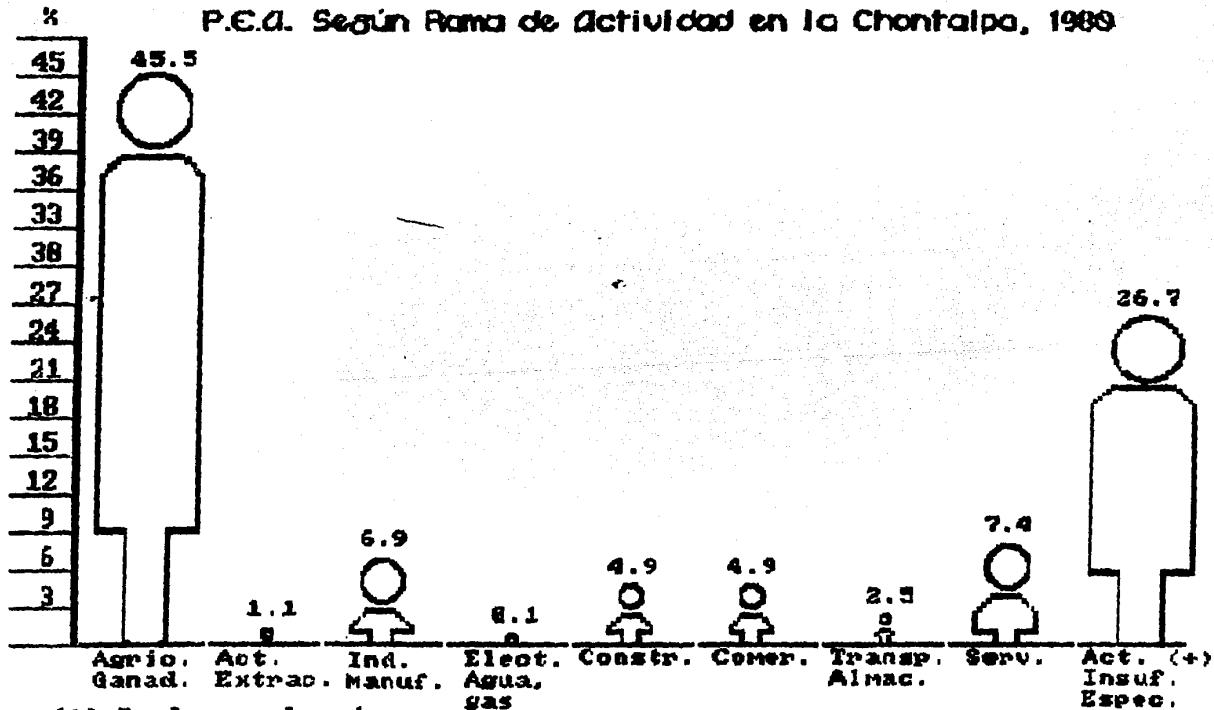


(+) P.E.A. Total 143 mil 685 personas.

Fuente: "Anuario Estadístico... 1984"; op.cit.; Tono II; p.p.469-473.

ANEXO 4.16

P.C.A. Según Rama de Actividad en la Chontalpa, 1980

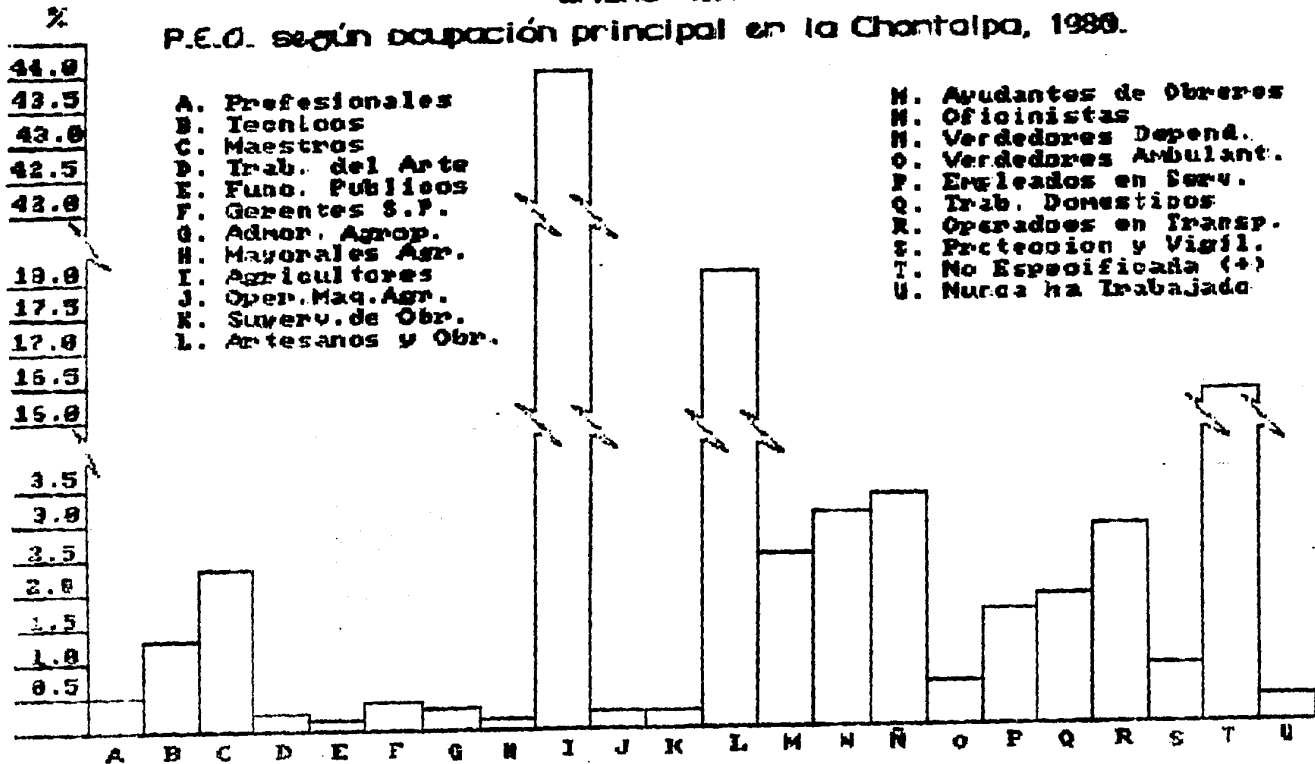


(+) Incluye subempleo

Fuente: "Información Básica...", op.cit.; Cardenas, Comalal., etc.p.49.

ANEXO 4.17

P.E.O. según ocupación principal en la Chontalpa, 1989.

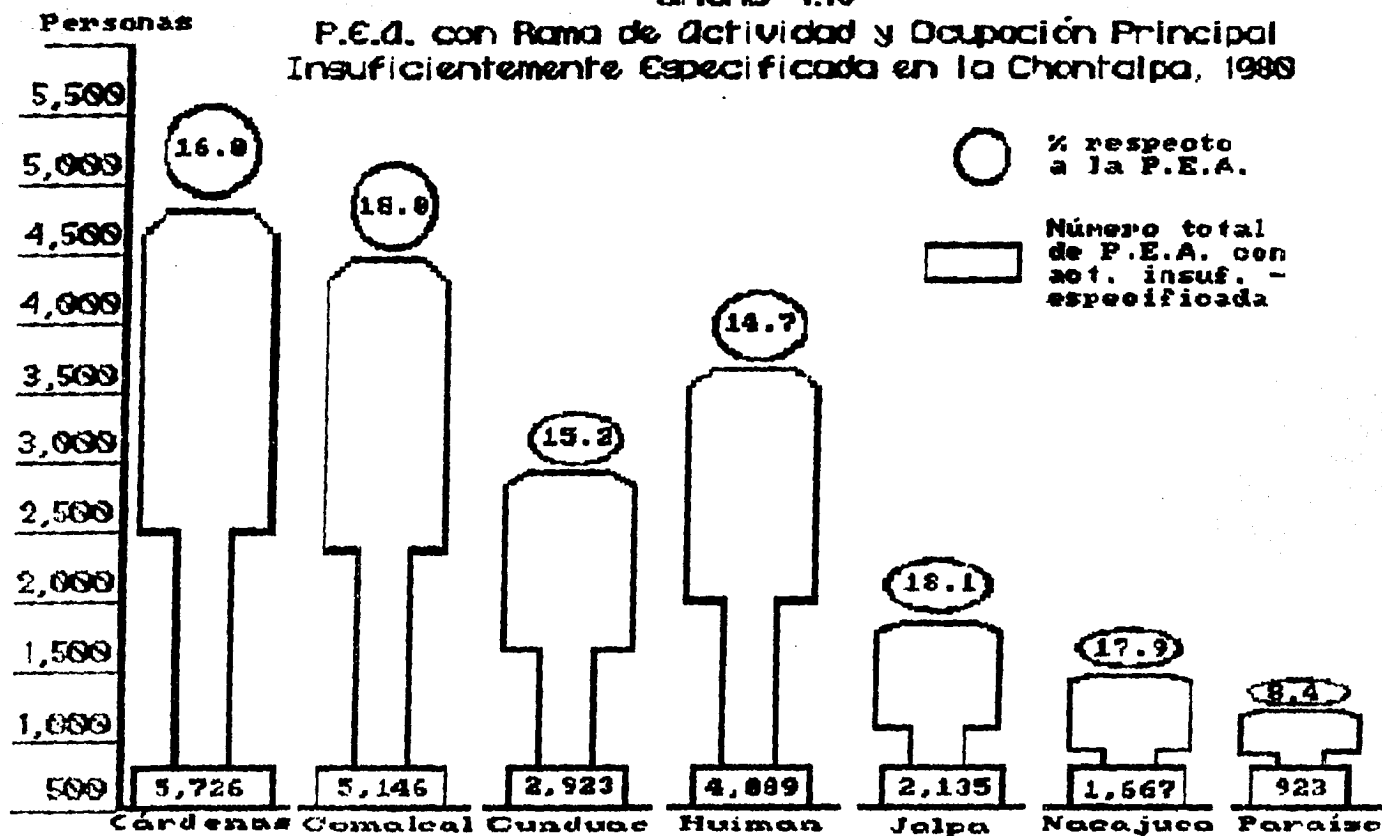


(+) Incluye Subempleo.

Fuente: "Información Básica...", op.cit.: Cárdenas, Conalco., etc.: p.51 (resp).

ANEXO 4.18

P.E.A. con Rama de Actividad y Ocupación Principal Insuficientemente Especificada en la Chontalpa, 1980

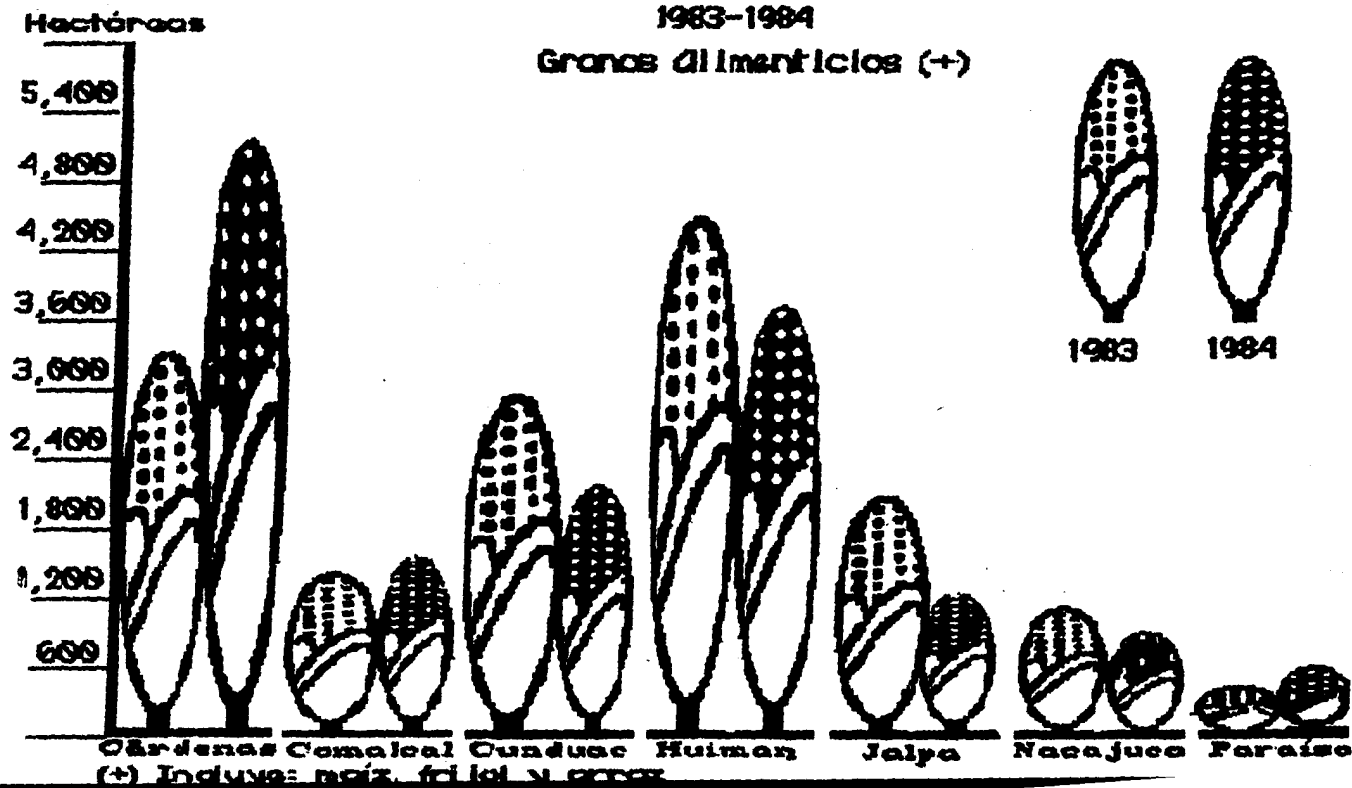


Fuente: "Anuario Estadístico... 1984"; op.cit.; Tomo I; p.p. 523-534.

ANEXO 4.19 a

Superficie Cosechada de Temporal en la Chontalpa
1983-1984

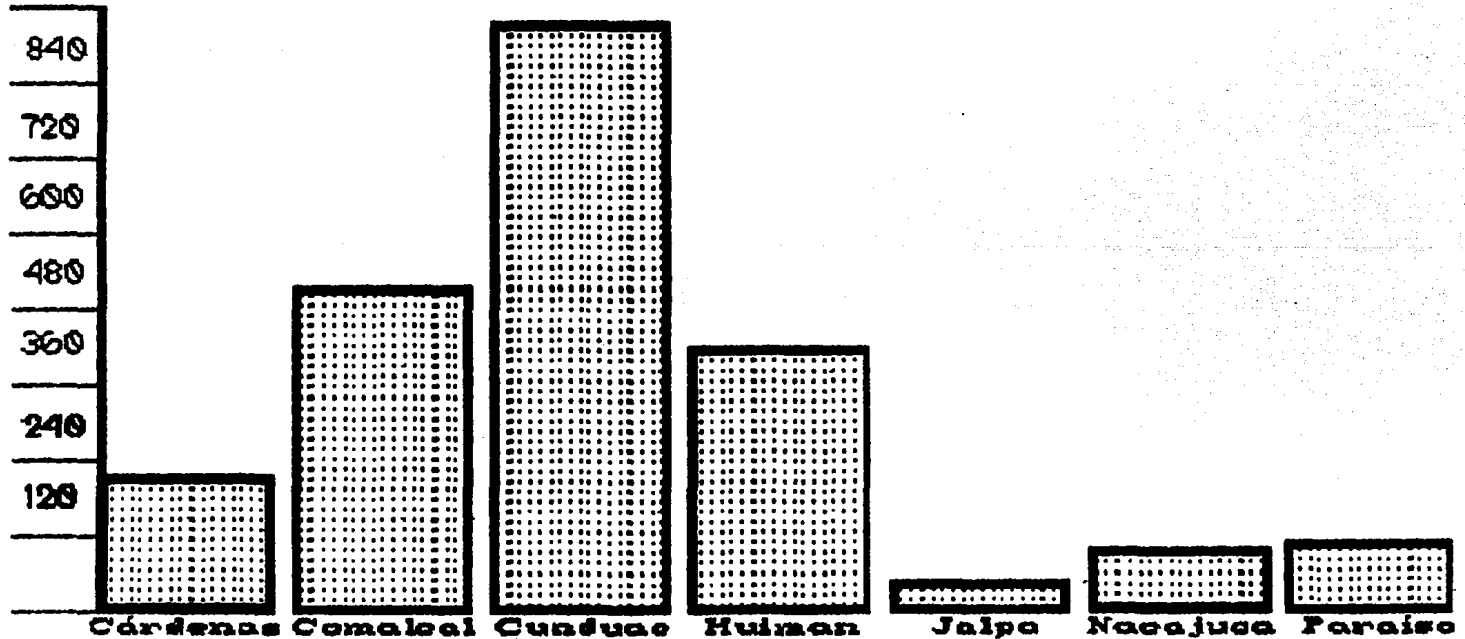
Granos Alimenticios (+)



ANEXO 4.19 B

Superficie cosechada de Temporal, 1983-1984 Frutales 1983 (+) (*)

Hectáreas



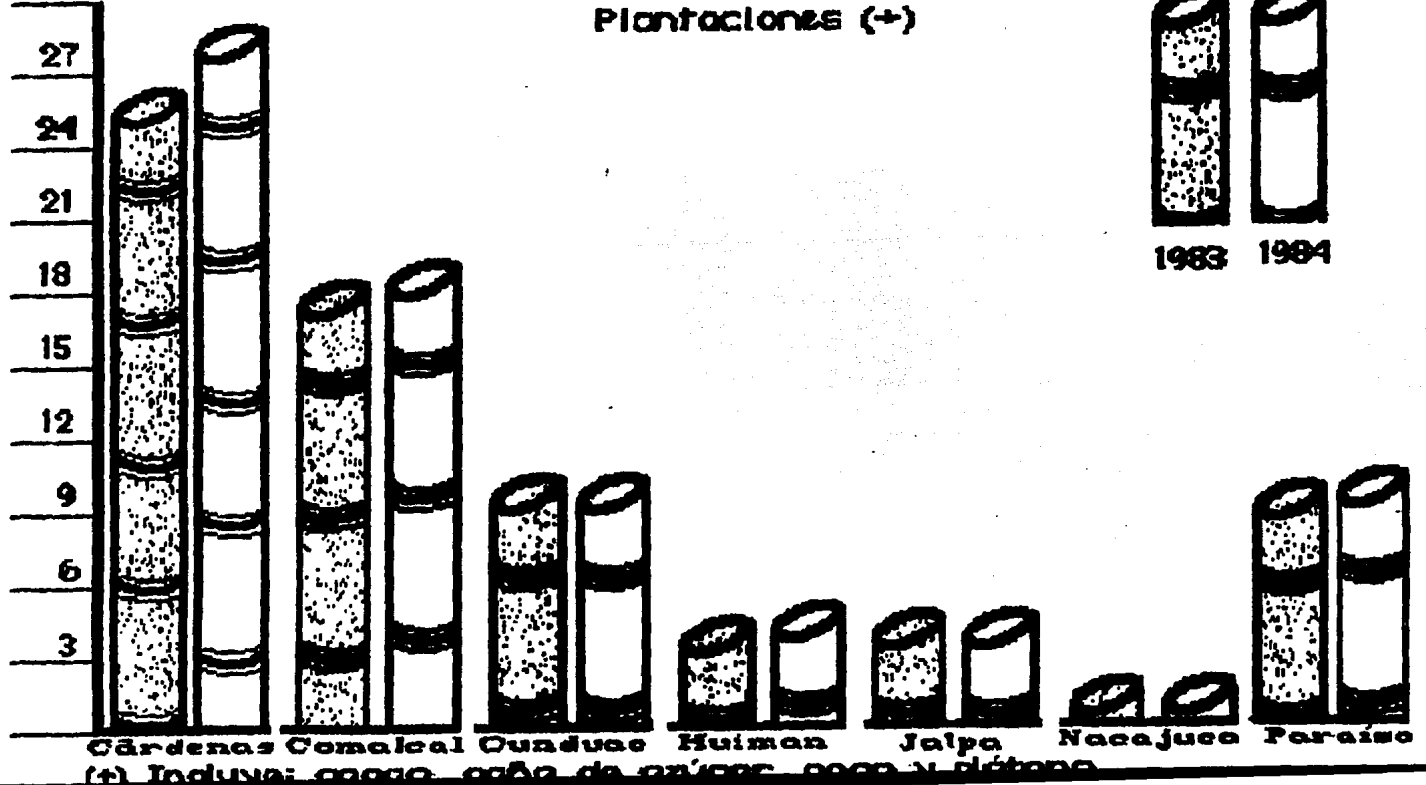
(+) Incluye: Aguacate, limón, mamey, mango, naranja, tamarindo, etc.
(*) Para 1984 no fue posible disponer de datos sobre frutales.

ANEXO 4.19 C

Superficie cosechada de Temporal en la Chontalpa
1983-1984

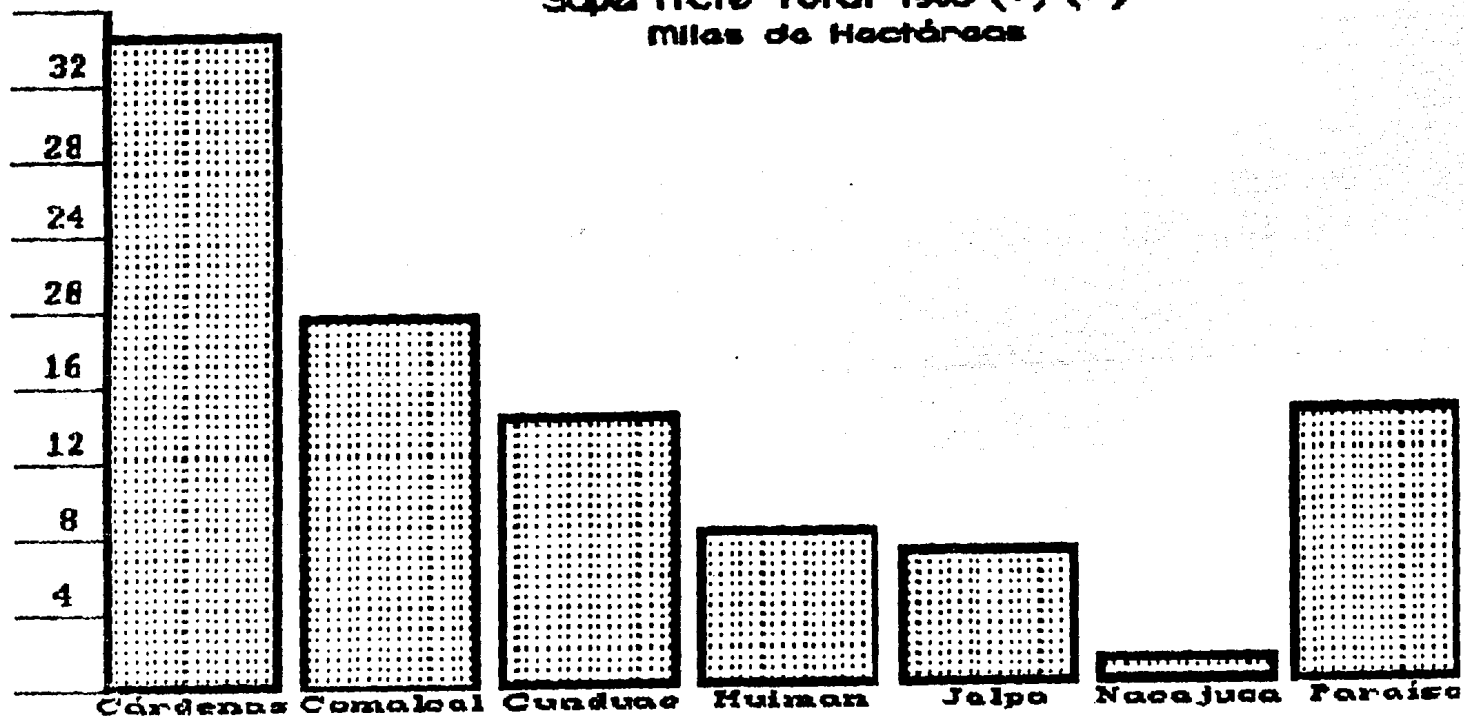
Miles de Hectáreas

Plantaciones (+)



(+) Incluye: campo, campo de arroz, campo y plátano

ANEXO 4.19 D
Superficie Cosechada de Temporal, 1983-1984
Superficie Total 1983 (+) (*)
Milas de Hectáreas



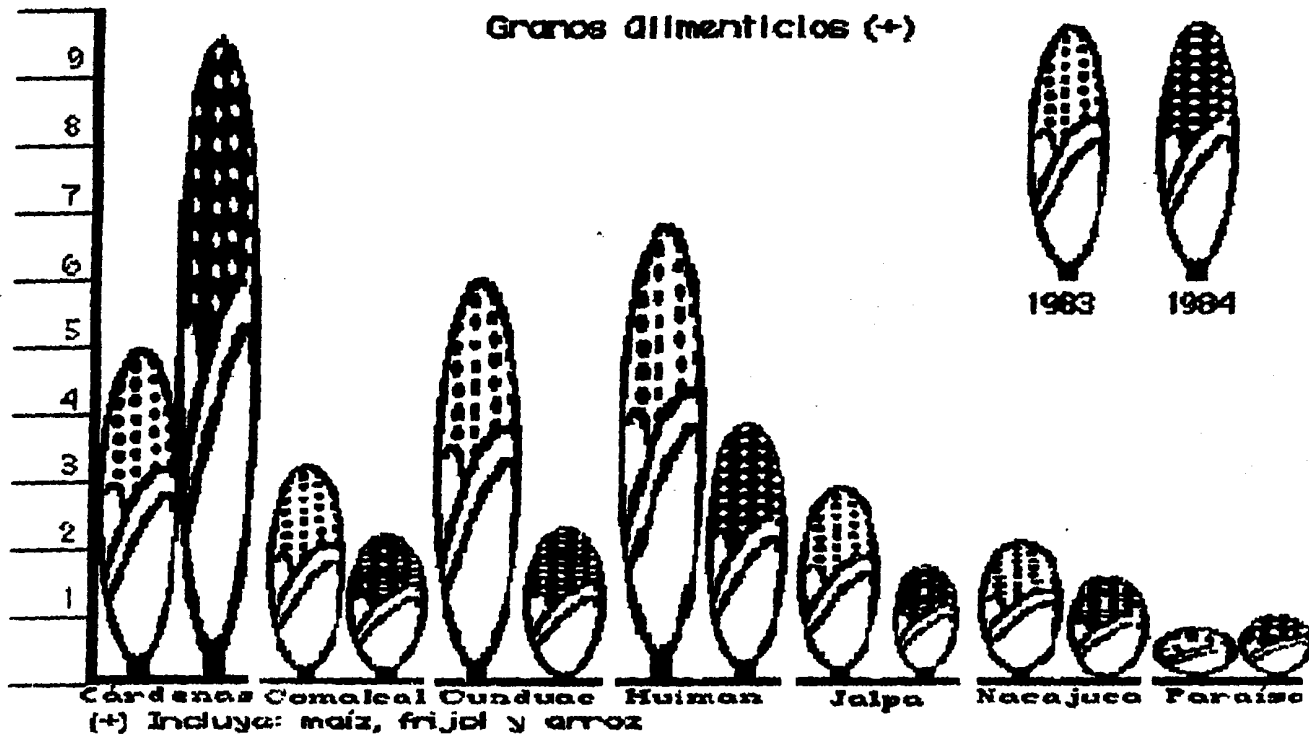
(+) Incluye: aguacate, limón, mamey, mango, naranja, tamarindo, etc.
 (*) Para 1984 no fue posible disponer de datos sobre frutales

ANEXO 4.20 a

Volumen de la Producción Agrícola de Temporal
1983-1984

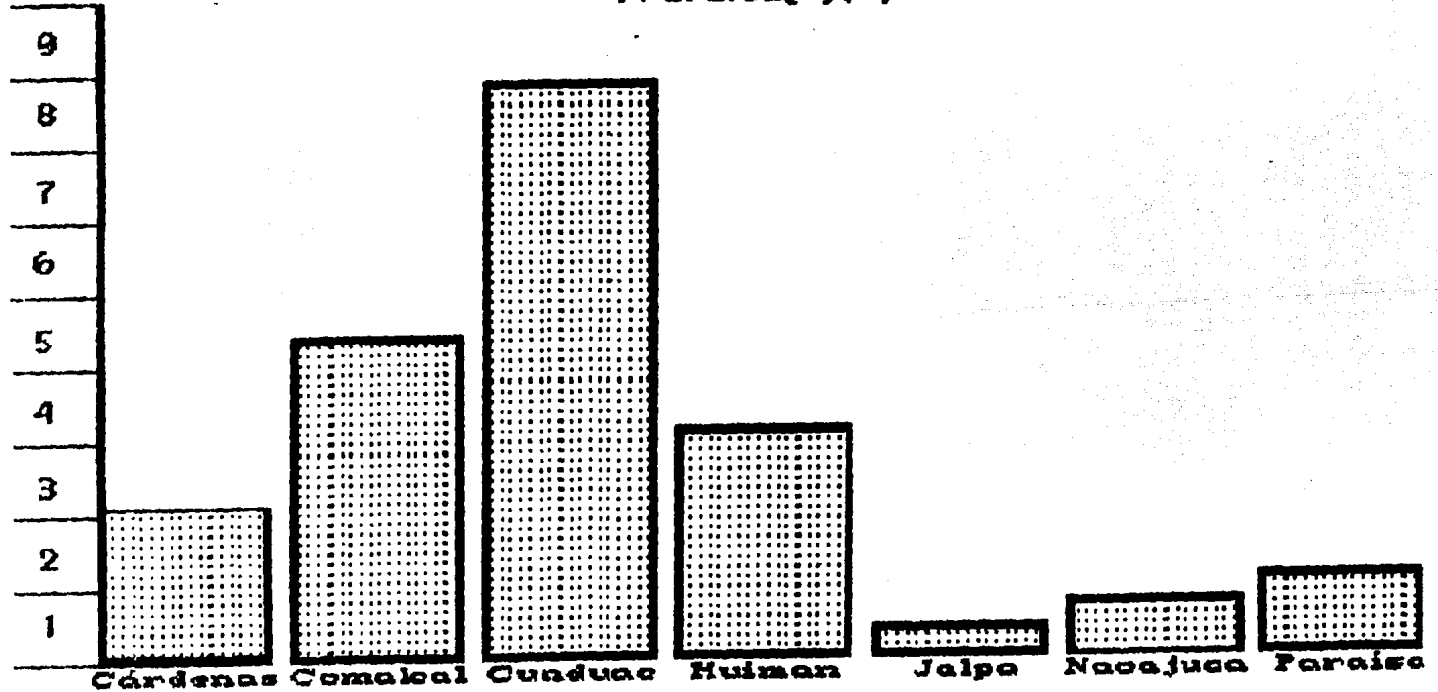
Miles de
Toneladas

Granos Alimenticios (+)



ANEXO. 4.20. B

Miles de Volumen de Producción Agrícola de Temporal, 1983-1984
Toneladas
Frutales(+)(*)

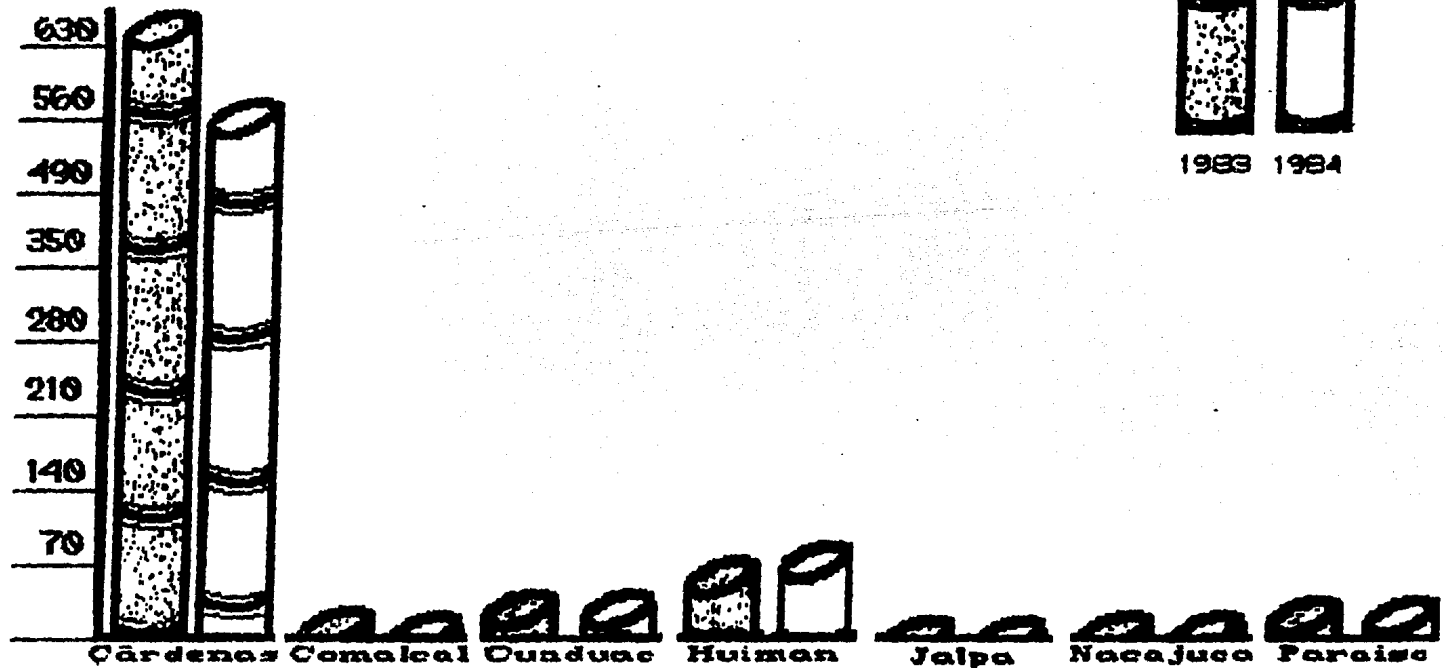


(+) Incluye: aguacate, limón, mamey, mango, naranja y otros cultivos.
(*) Para 1984 no fue posible disponer de datos sobre frutales.

ANEXO 4.20 C
Volumen de la Producción Agrícola de Temporal
1983-1984

Plantaciones (+)

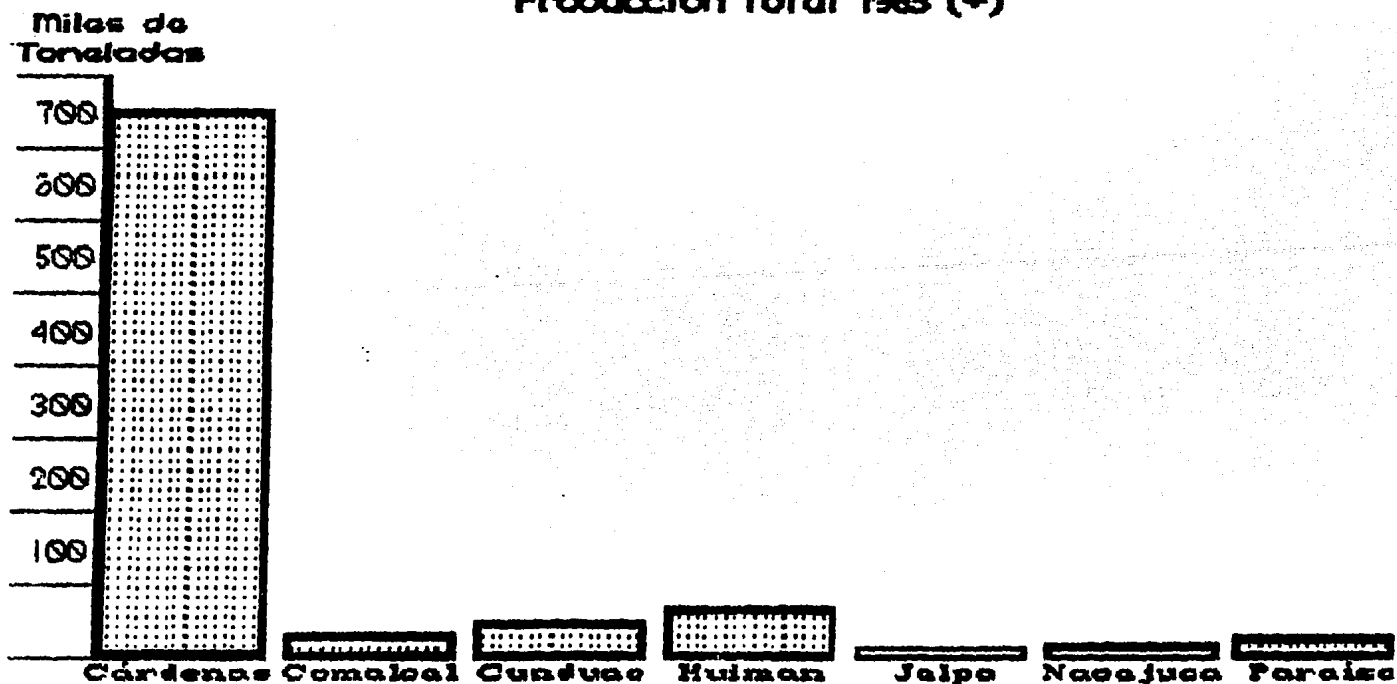
Milas de Toneladas



(+) Incluye: cacao, caña de azúcar, coco y plátano

ANEXO 4.20 D

Volumen de Producción Agrícola de Temporal, 1983-1984 Producción total 1983 (+)

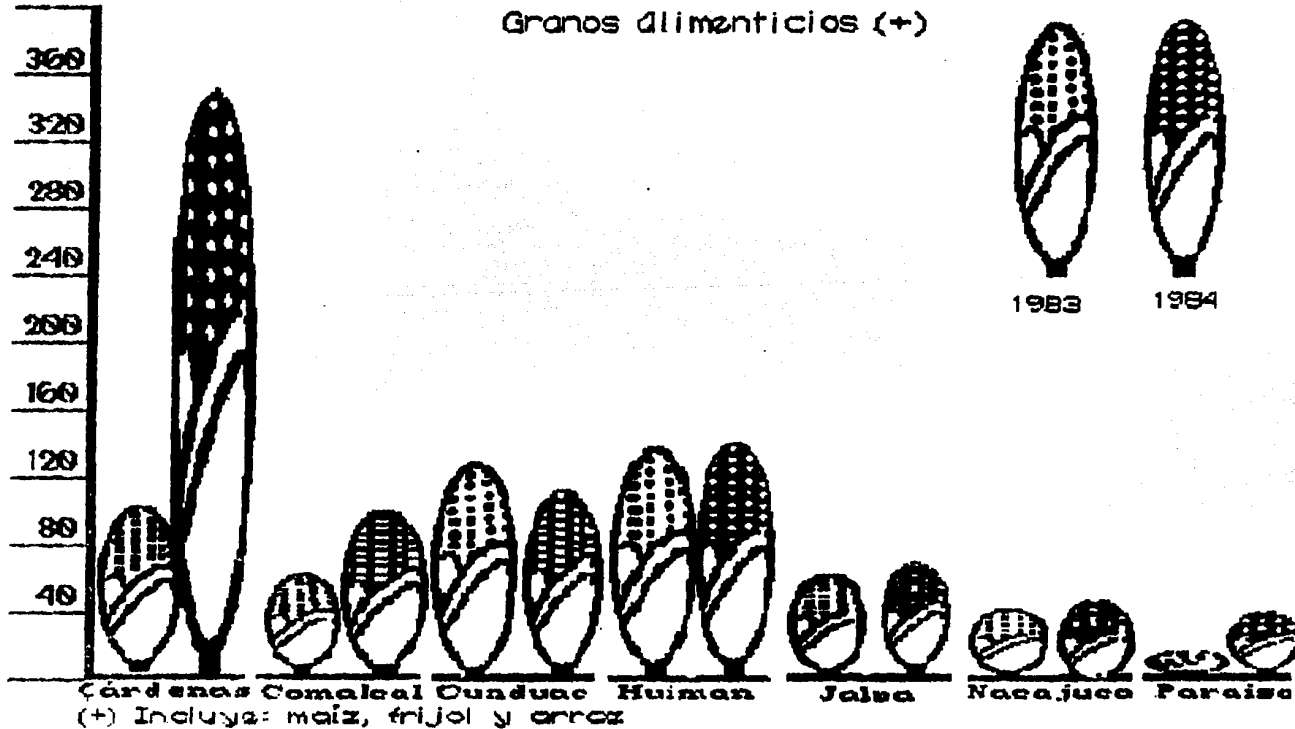


(+) Incluye: granos alimenticios, frutales y plantaciones.

Fuente: "Anuario Estadístico... 1985"; op.cit. Tomo II; p.p. 797-821.

ANEXO 4.21 a
Valor de la Producción Agrícola de Temporal
1983-1984
Granos Alimenticios (+)

Millones de Pesos



ANEXO 4.21 B
Valor de la Producción Agrícola de Temporal
1983-1984

Plantaciones (+) (**)

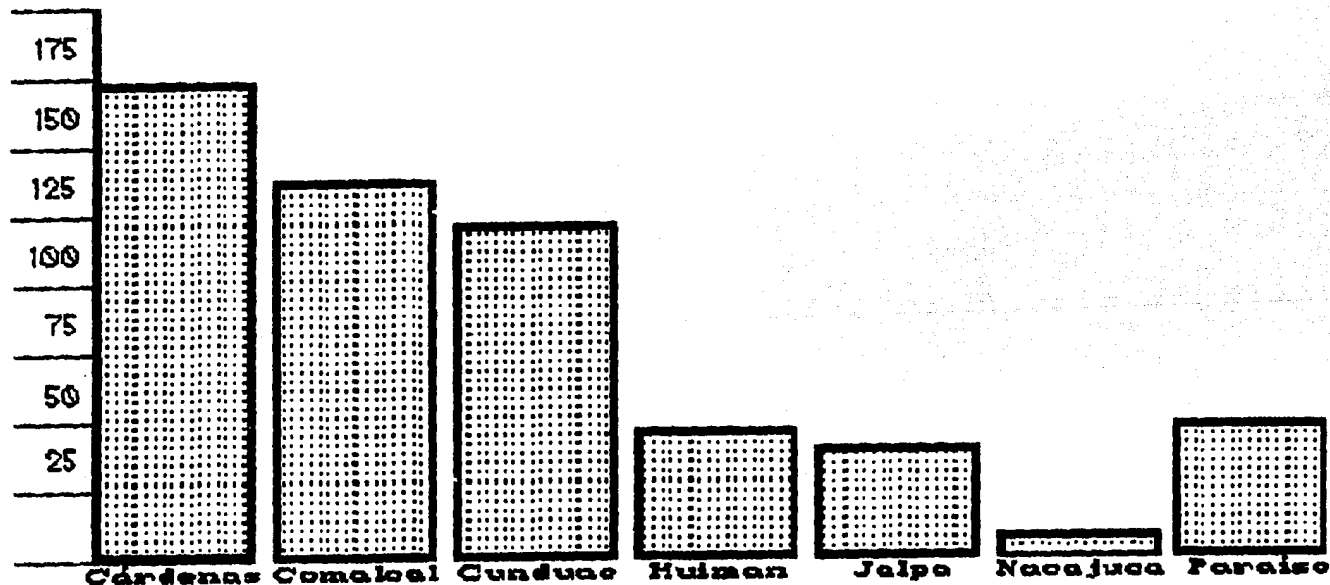
Millones
de Pesos



1983



ANEXO 4.21 C
Valor de la Producción Agrícola de Temporal, 1983-1984
Total 1983 (+)
Decenas de millones de pesos

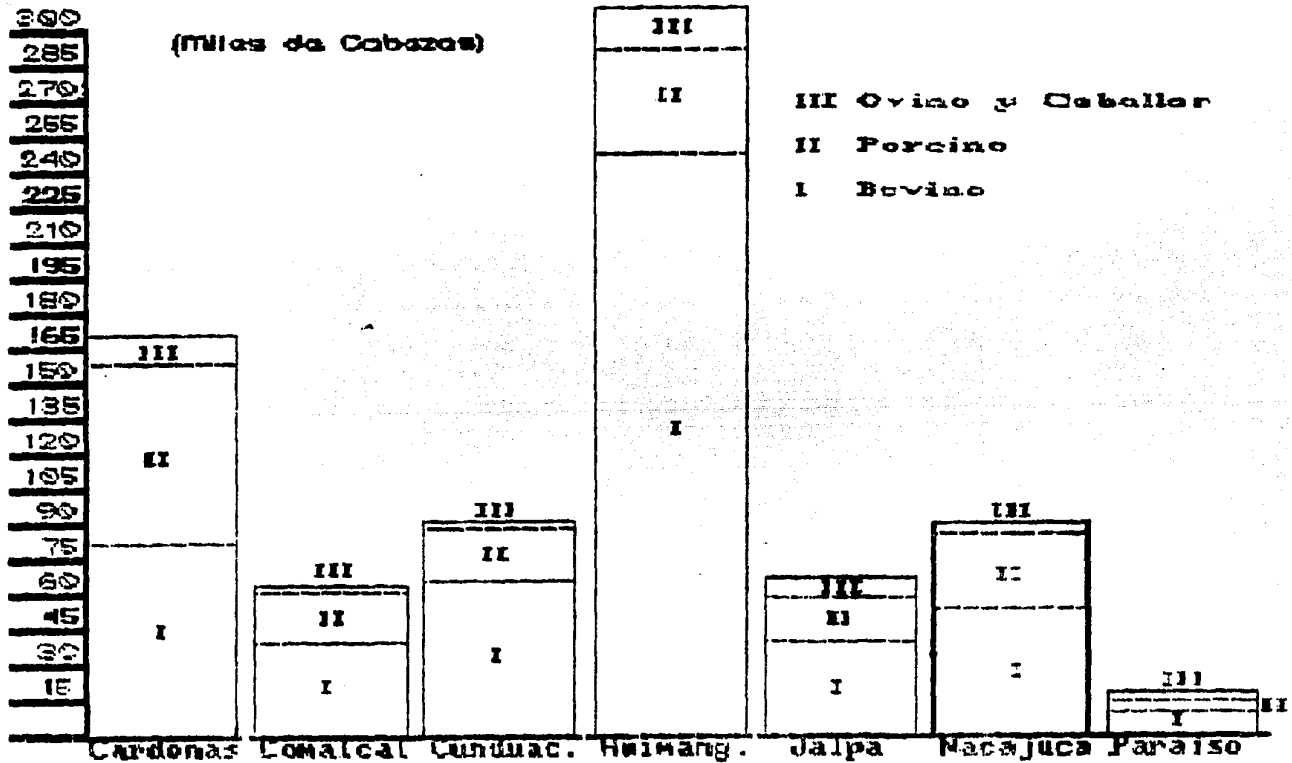


(+) Incluye: únicamente granos alimenticios y plantaciones.

Fuente: "Anuario Estadístico... 1985"; op.cit.; Tomo II; p.p. 831, 832, 839 y 846.

ANEXO 4.22 a

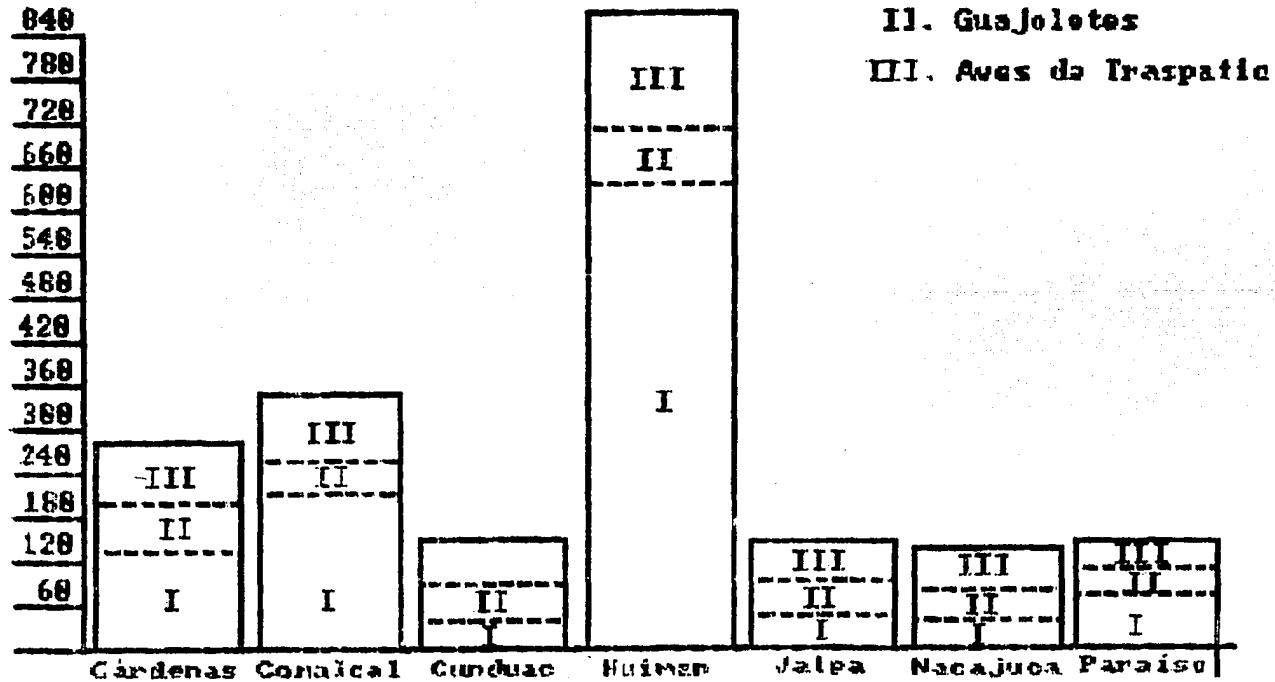
Existencias Pecuarias (Ganaderas) en la Chontalpa, 1984



ANEXO 4.22 B

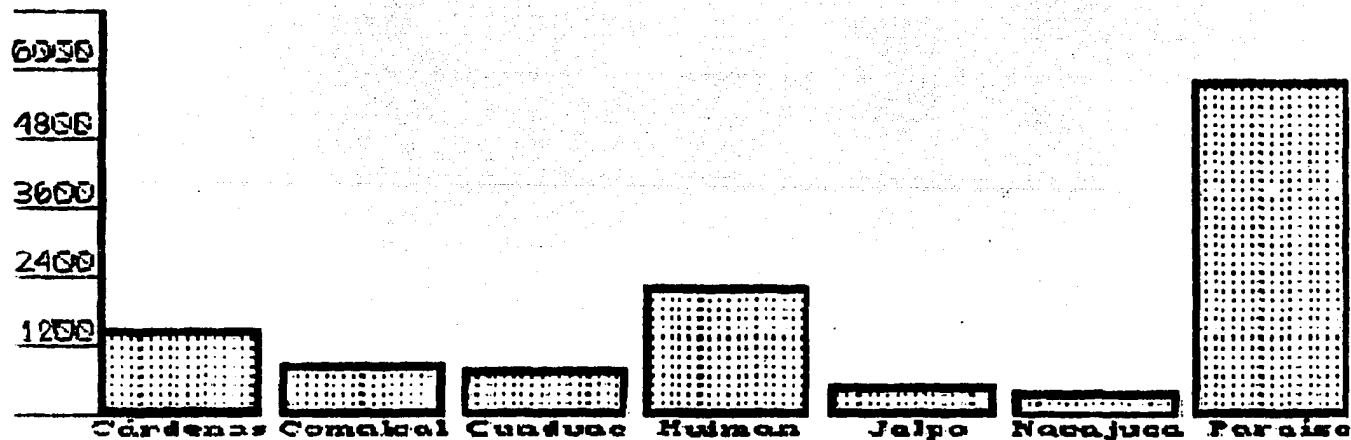
Existencias Pecuarias (Avícolas) en la Chontalpa, 1984

Miles de
Cabezas



ANEXO 4.22 C
Existencias Pecuarias en la Chontalpa, 1984
Apícolas

Colmenas

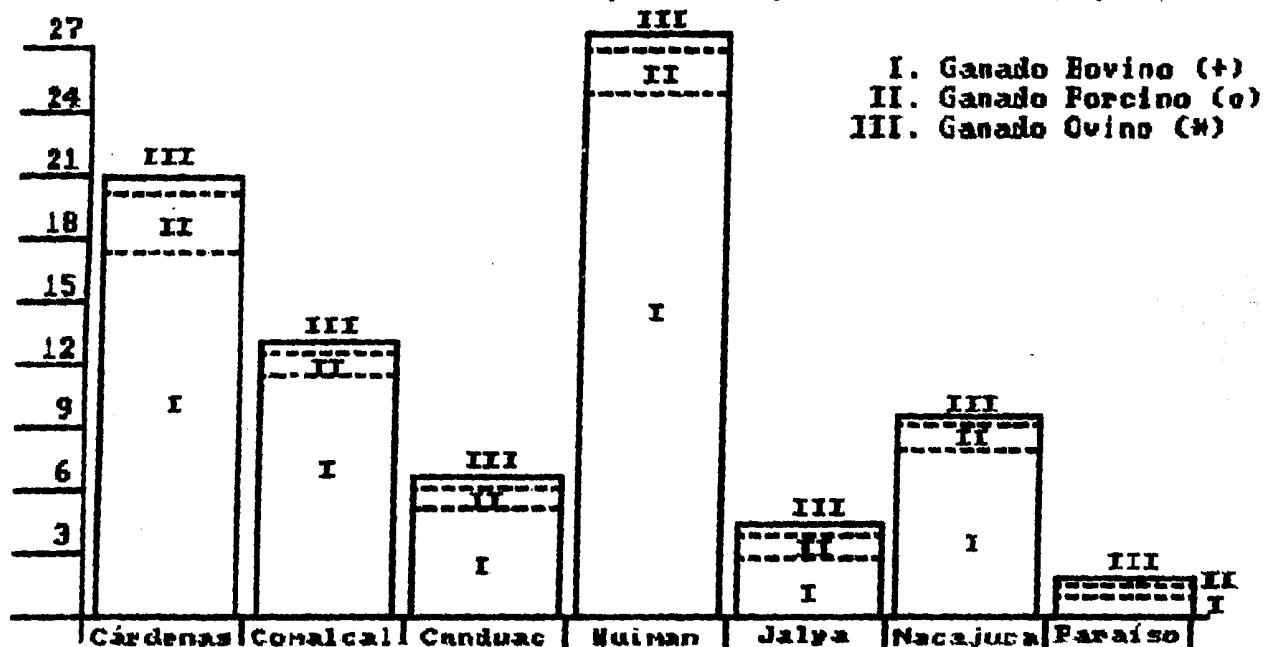


Fuente: "Anuario Estadístico... 1985"; op.cit.; Tomo II; p.846.

Millones de
Kilogramos

ANEXO 4.23 a

Producción Pecuaria (Ganadera) en la Chontalpa, 1984



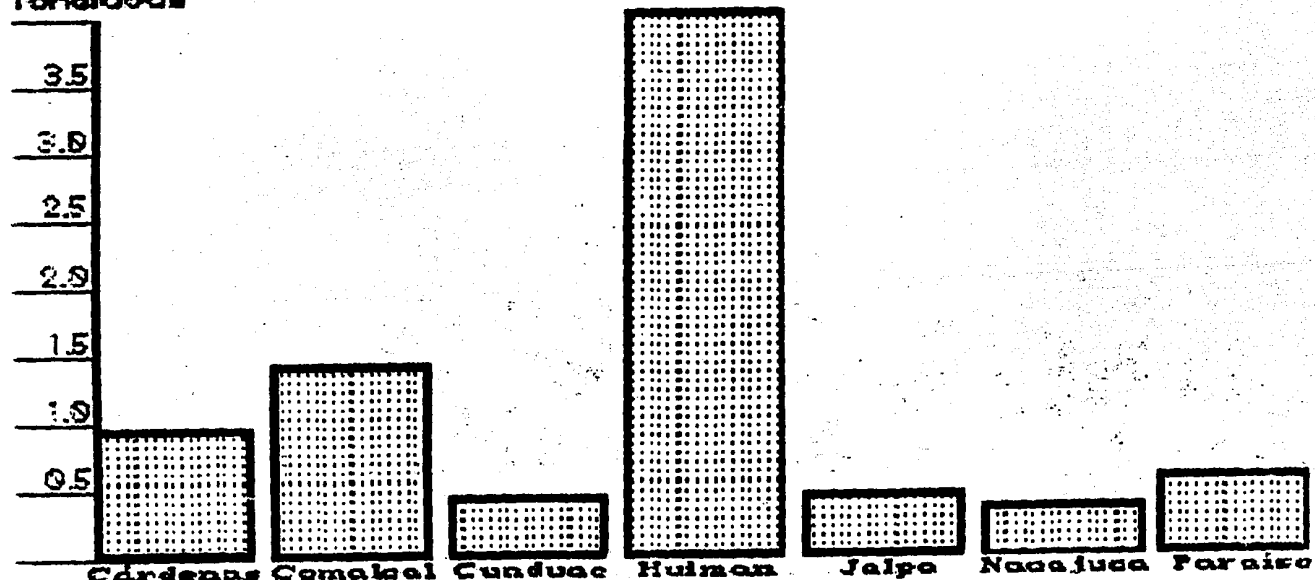
(+) Incluye: carne en canal, víceras, pieles y leche (litro)

(o) Incluye: carne en canal y víceras

(*) Incluye: carne en canal, pieles y víceras

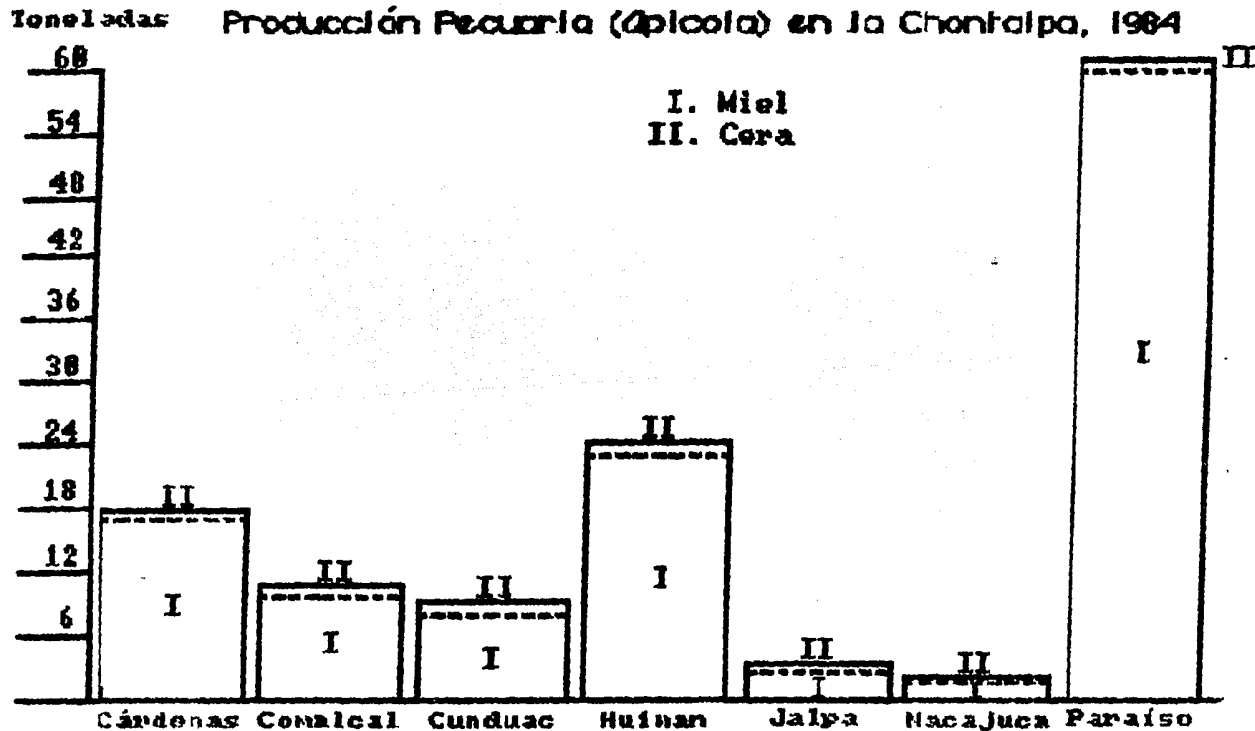
ANEXO 4.23 B
Producción Pecuaría en la Chontalpa, 1984
Avícola (+)

Miles de
Toneladas



Incluye: Unicamente carne.

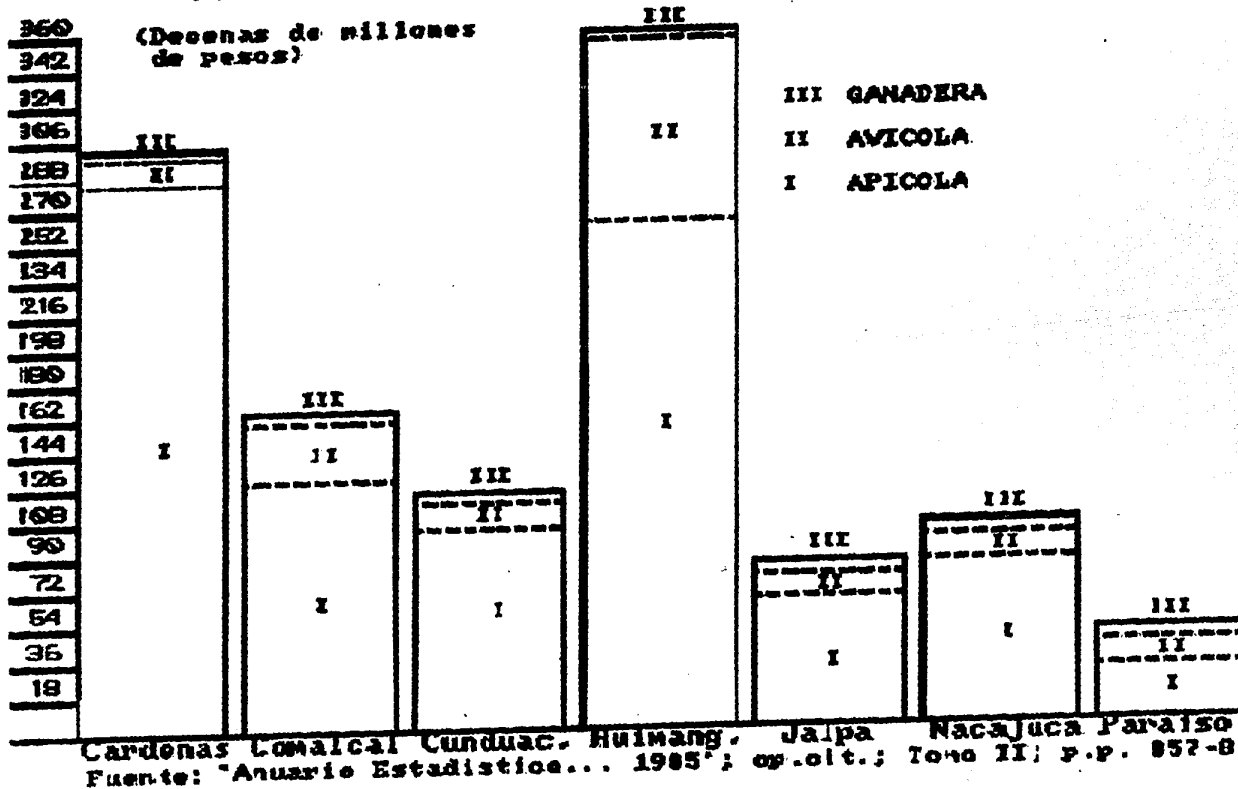
ANEXO 4.23 C



Fuente: "Anuario Estadístico... 1985"; op.cit.; Tomo II;
p.p. 852 y 854

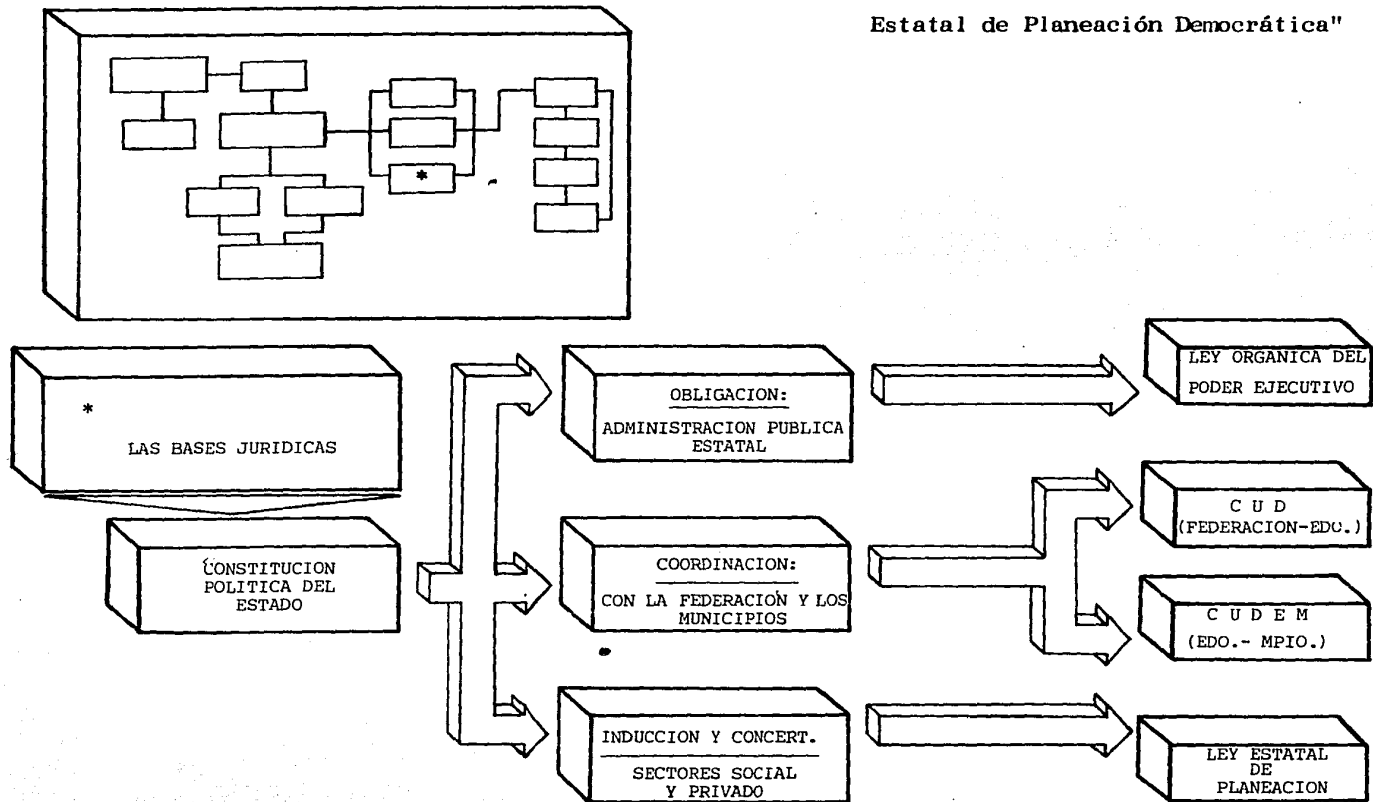
ANEXO 4.24

"Valor de la Producción Pecuaria en la Chontalpa, 1984"



ANEXO 4.25

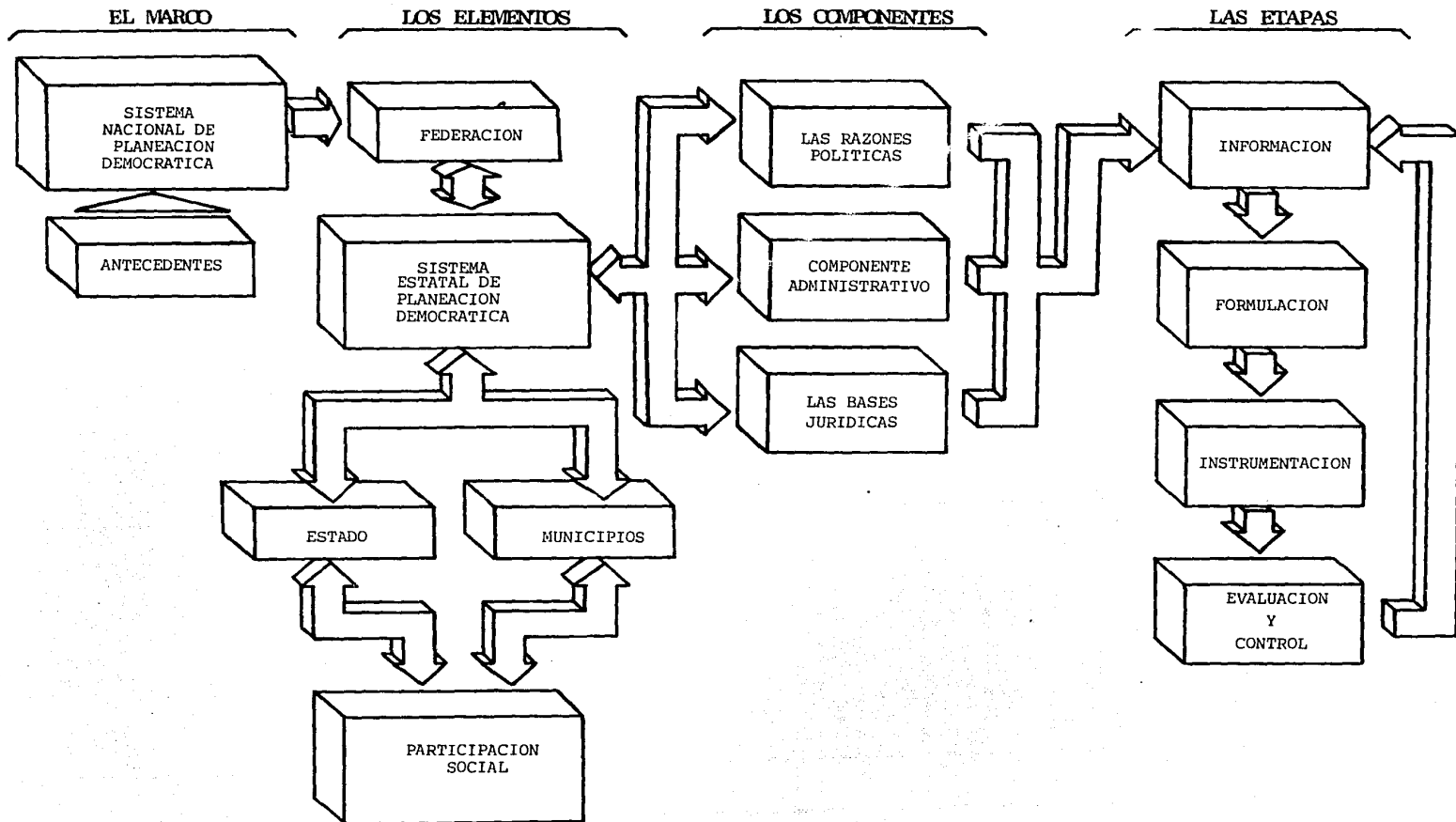
"Las Vertientes Jurídicas del Sistema Estatal de Planeación Democrática"



Fuente:
"El Sistema Estatal de Planeación Democrática en Gráficas", COPLADET; Documento Inédito.

ANEXO 4.26

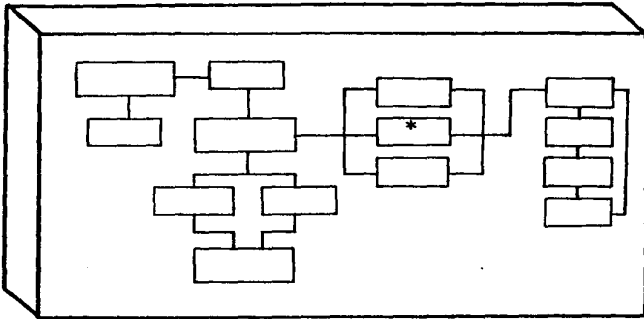
"El Sistema Estatal de Planeación Democrática (SIESPLADE)"



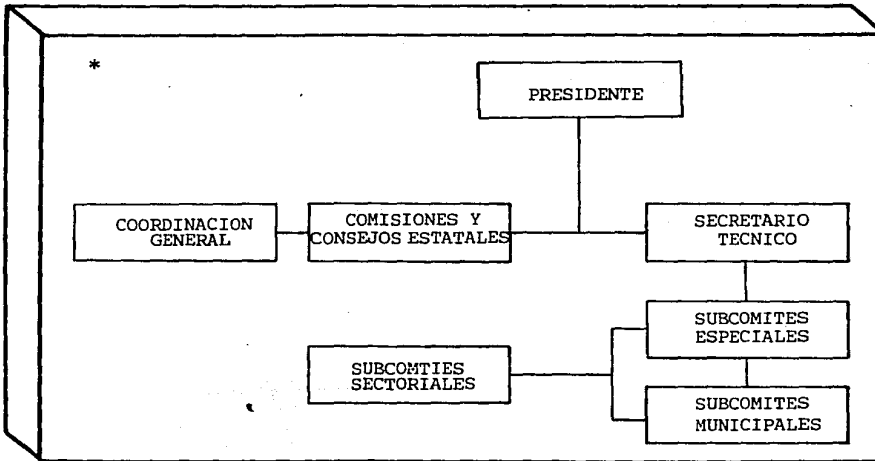
Fuente: "El Sistema Estatal de Planeación Democrática en Gráficas"; COPLADET, documento inédito.

ANEXO 4.27

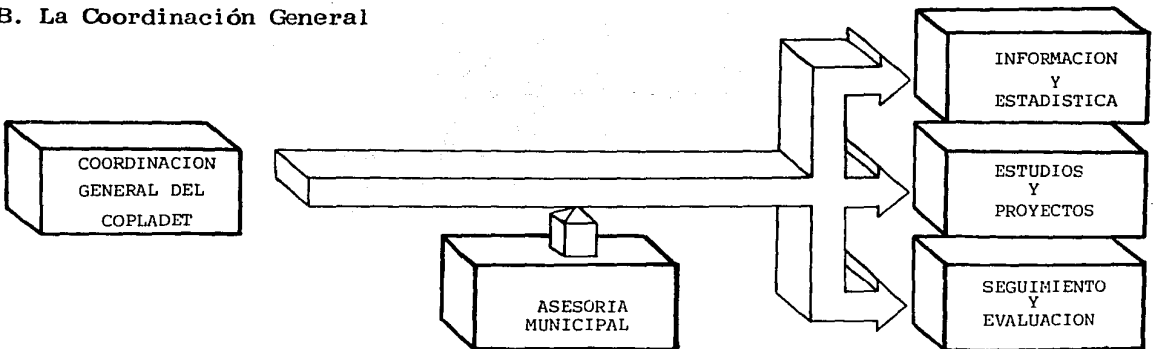
"COPLADE. La Estructura del Componente Administrativo"



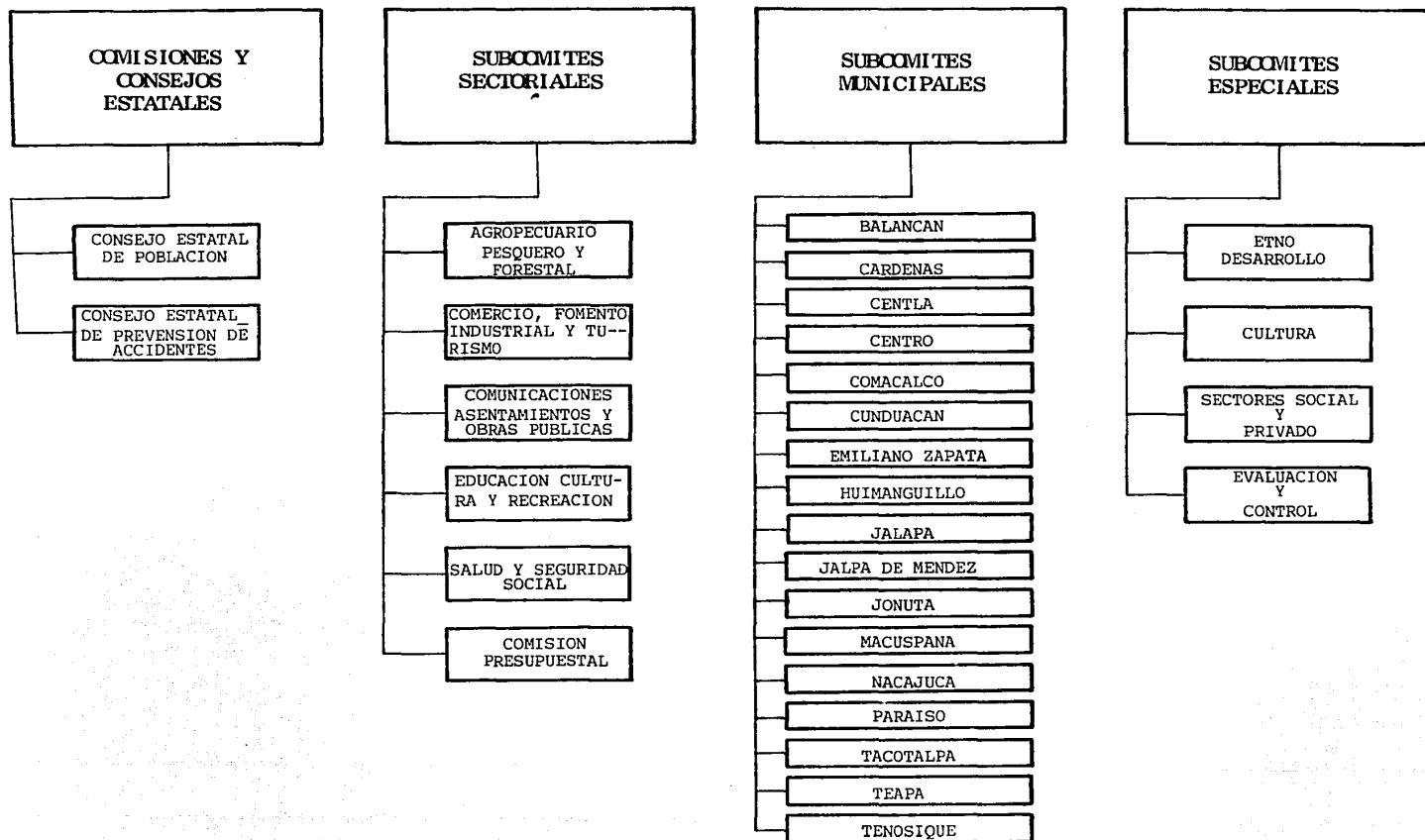
A. La Estructura Organizacional



B. La Coordinación General



C. El Cuerpo Colegiado



FUENTE: "El Sistema Estatal de Planeación Democrática en Gráficas; COPLADET; Documento Inédito; pp. 10, 12 y 13.

D. El Cuerpo Colegiado del COPLADET

I. Estructura Rígida.

1.1. Subcomités Sectoriales.

a) Agropecuario, Pesquero y Forestal. Coordinación: Secretaría del Desarrollo. Secretario Técnico: Representación General de S.A.R.H.

b) 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 SECTUR; y Delegación de CONASUPO.

c) 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; y Delegación de SEDUE.

d) Educación, Cultura y Recreación. Coordinación: Secretaría de Educación, Cultura y Recreación. Secretario Técnico: Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública (+).

e) Salud y Seguridad Social. Coordinación: Secretaría de Salud Pública. Secretarios Técnicos: Delegación del IMSS; y Delegación del ISSSTE.

f) Trabajo y Previsión Social. Coordinación: Secretaría de Gobierno (++)
Secretario Técnico: Delegación de ST y PS.

g) Administración y Finanzas (Comisión Presupuestal). Abarca las Secretarías de Programación y de Finanzas, la Contraloría General de Gobierno y la Oficialía Mayor, junto con la Coordinación General y el Secretario Técnico del COPLADET.

1.2. Subcomités Municipales.

Existe uno por cada municipio del Estado, coordinado por la Presidencia Municipal. Los diputados locales tienen en ellos la calidad de consejeros, y el Secretario Técnico radica en la Delegación Regional de S.P.P.

II. Estructura Flexible.

2.1. Subcomités Especiales.

a) De Evaluación y Control. Coordinación: Contraloría General de Gobierno.

b) De Etnodesarrollo. Coordinación: Dirección General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF - Tabasco).

c) De Cultura. Coordinación: Instituto de Cultura de Tabasco.

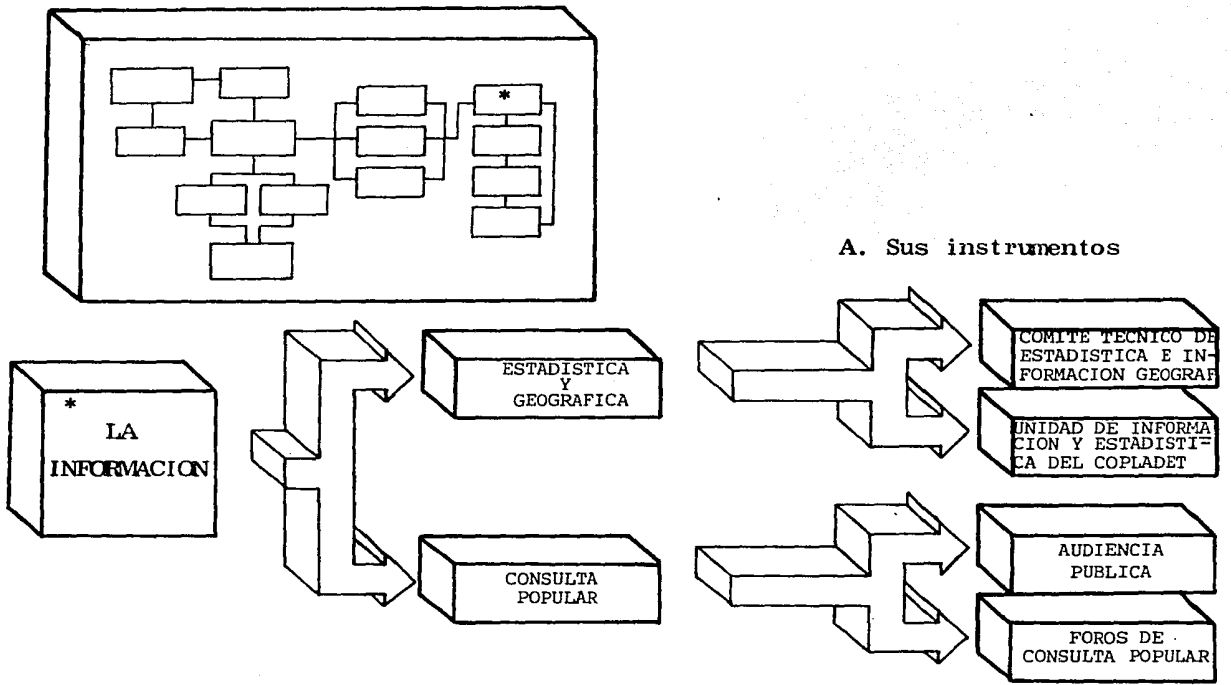
d) De los Sectores Social y Privado. Coordinación: Coordinación General del COPLADET.

2.2. Comisiones y Consejos.

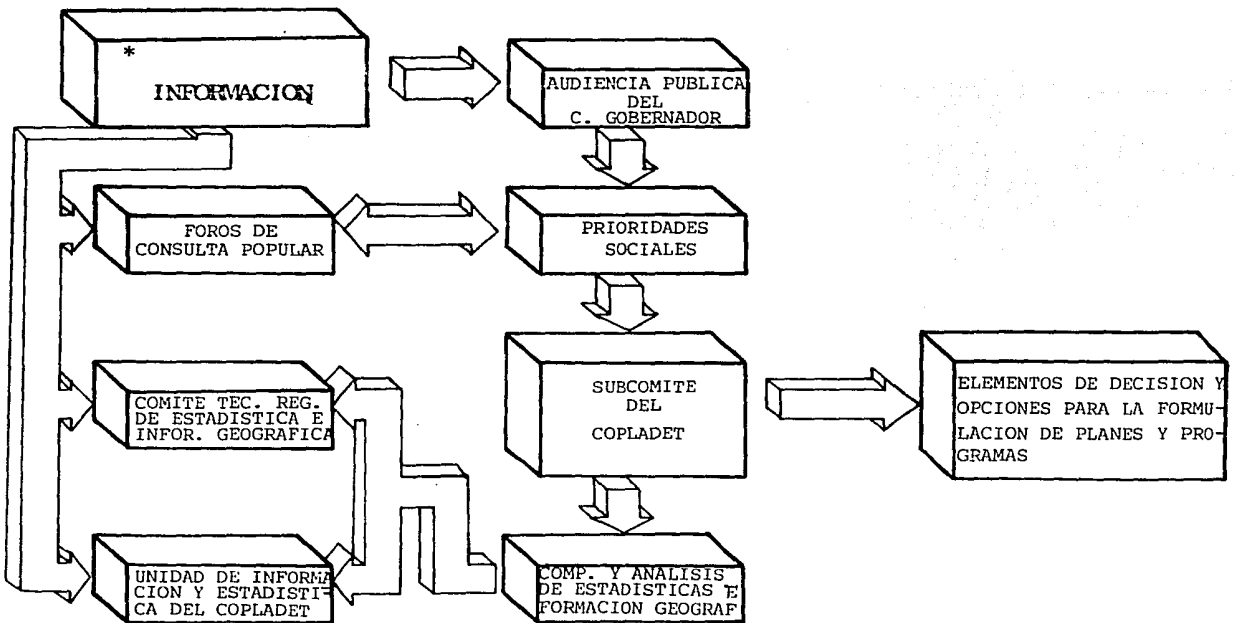
- a) Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras de Tabasco.
- b) Consejo Estatal de Población
- c) Consejo Estatal de Educación Pública.
- d) Consejo Estatal de Prevención de Accidentes.
- e) Consejo Estatal de Vigilancia del Instituto Mexicano del Seguro Social.

(+) En este caso se trata del mismo titular.
(++) Incluye a la Procuraduría de Justicia del Estado.
Fuente: "La Planeación Democrática y el Fortalecimiento...", op. cit.; p.p. 42-45.

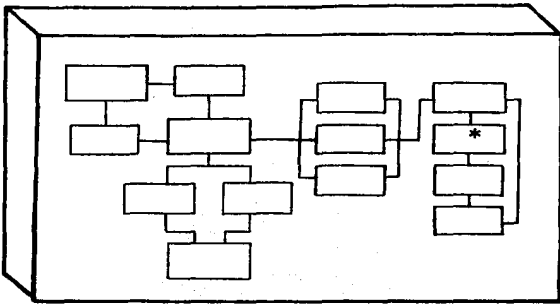
"Etapa de Información del SIESPLADE"



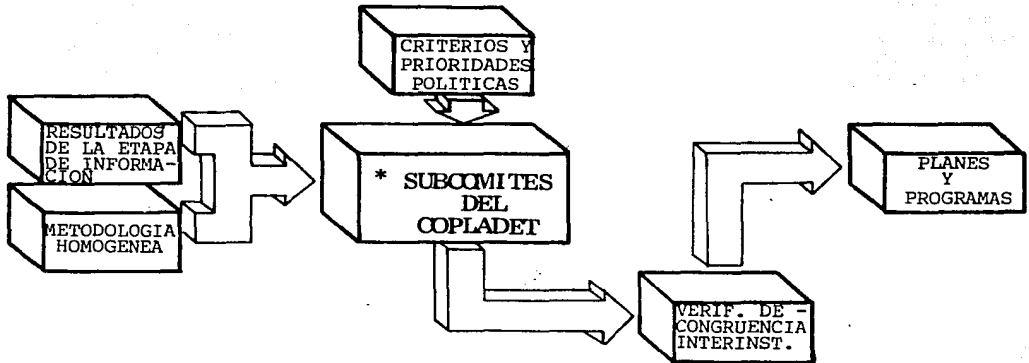
B. Su Operación y Productos



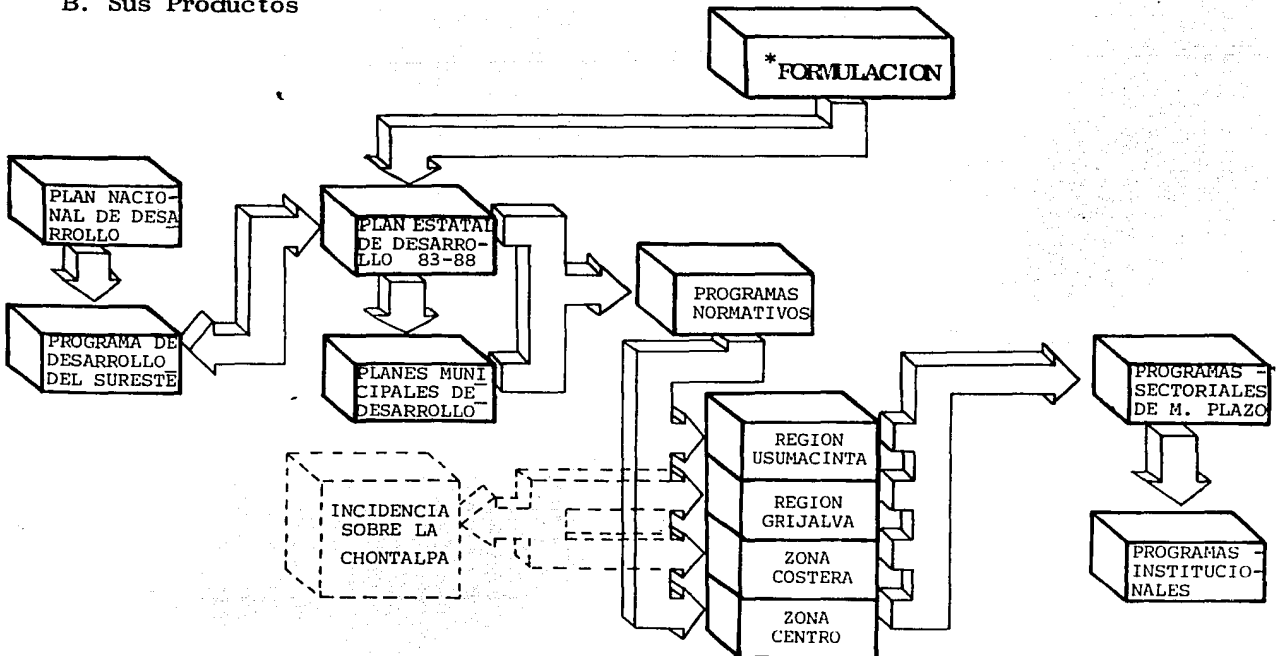
"Etapa de Formulación del SIESPLADE"



A. Sus Instrumentos y Operación



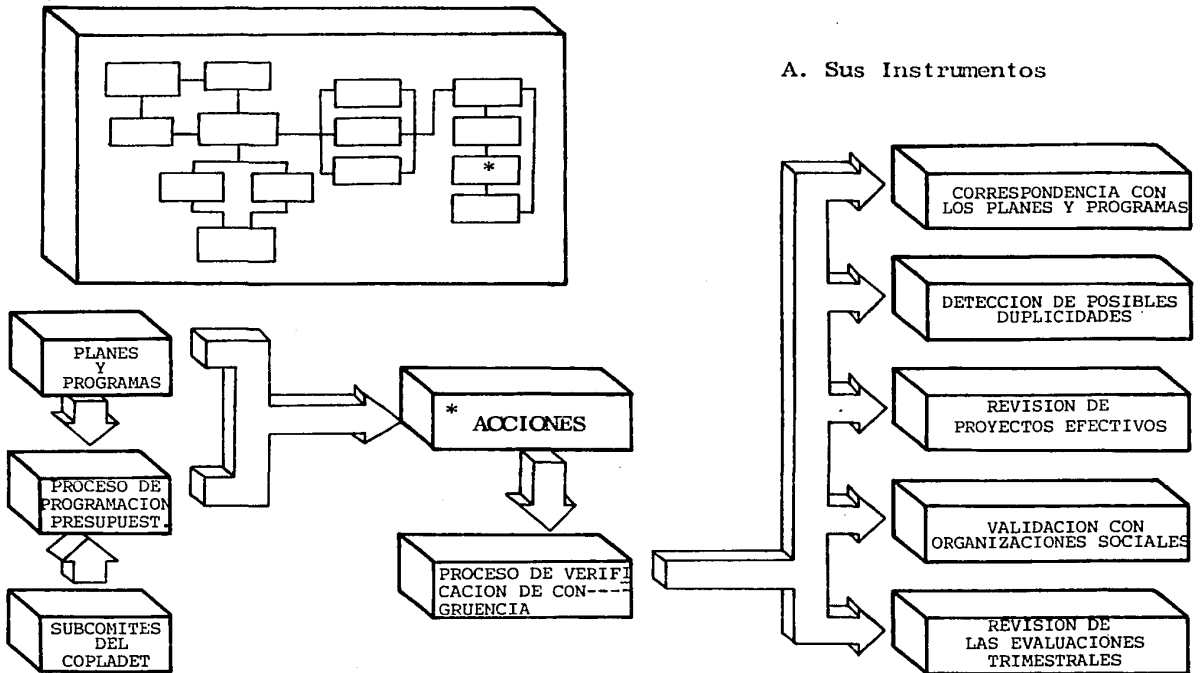
B. Sus Productos



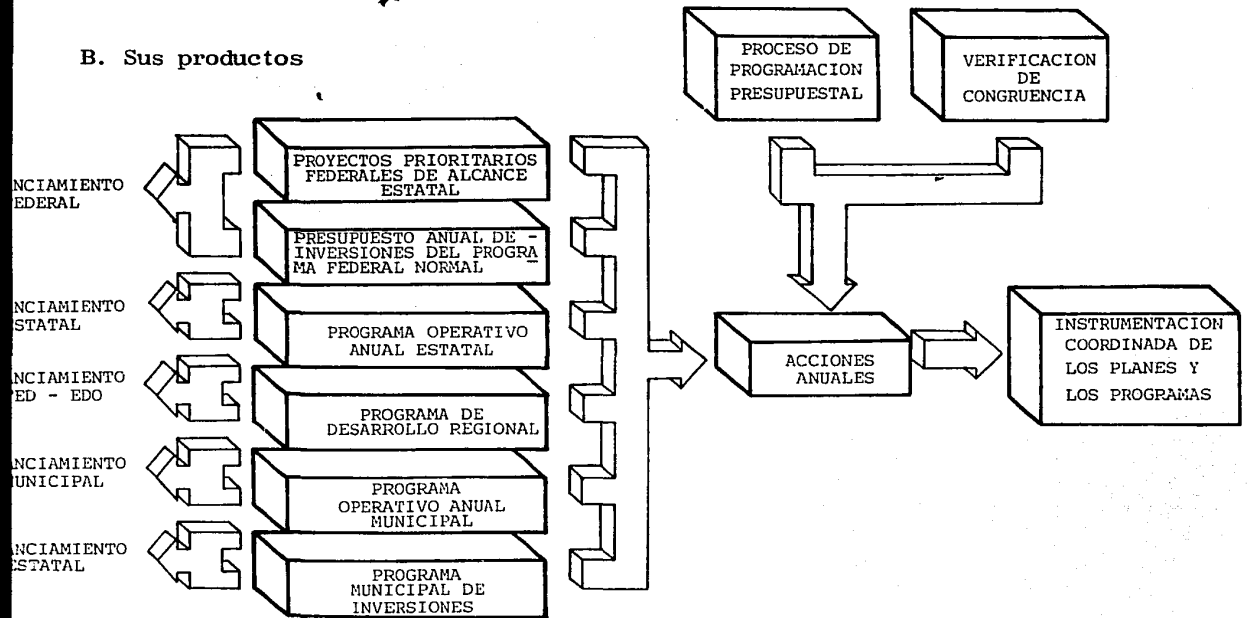
Fuente: "El Sistema Estatal de Planeación Democrática en Gráficas"; COPLADET; documento inédito.

"Etapa de Instrumentación del SIESPLADE"

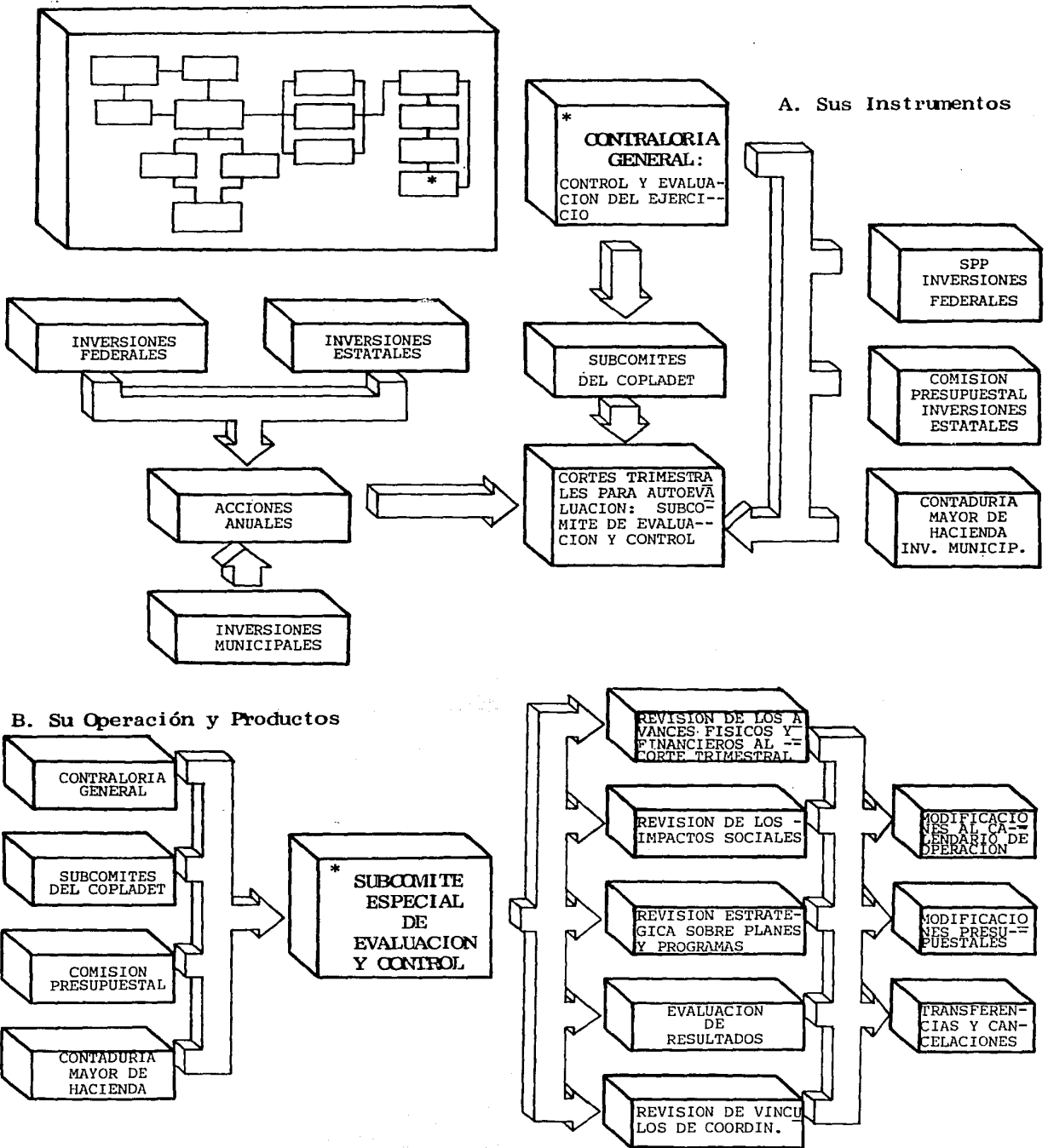
A. Sus Instrumentos



B. Sus productos



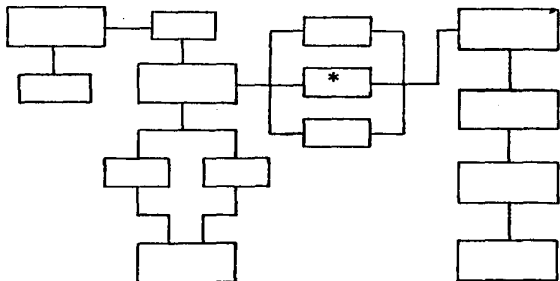
"Etapa de Control de Evaluación del SIESPLADE"



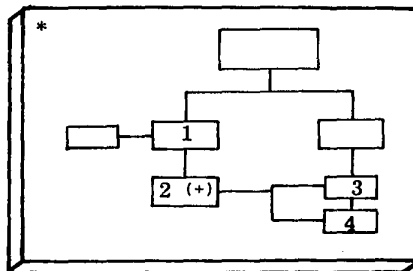
ANEXO 1

"Vinculación de los GPSDRI al Cuerpo Colegiado del COPLADET"

1º SIESPLADE Componente Administrativo(1)

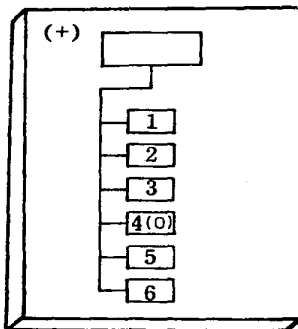


2º El Cuerpo Colegiado del COPLADET(1)

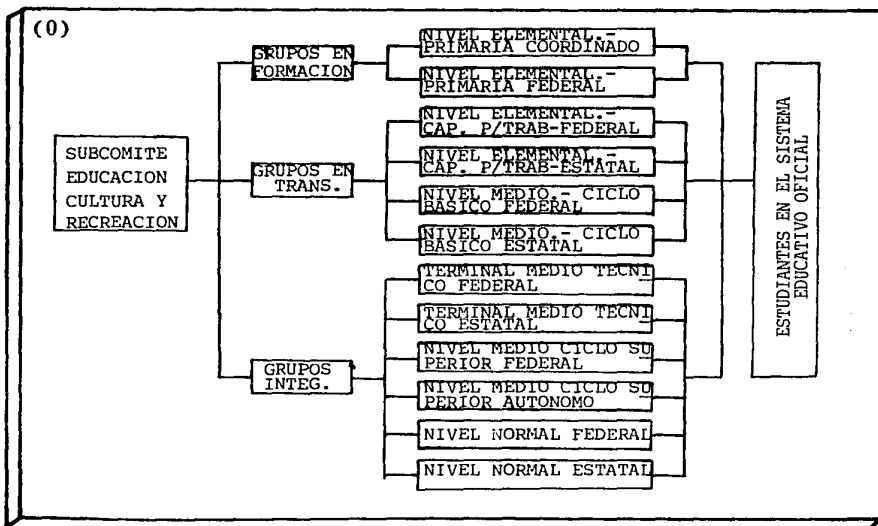


3º Subcomités Sectoriales del COPLADET(1)

1. AGROPECUARIO, PESQUERO Y FORESTAL
2. COMERCIO, FOMENTO INDUSTRIAL Y TURISMO
3. COMUNICACIONES, ASENTAMIENTOS Y OBRAS PUBLICAS
4. EDUCACION, CULTURA Y RECREACION
5. SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
6. COMISION PRESUPUESTAL



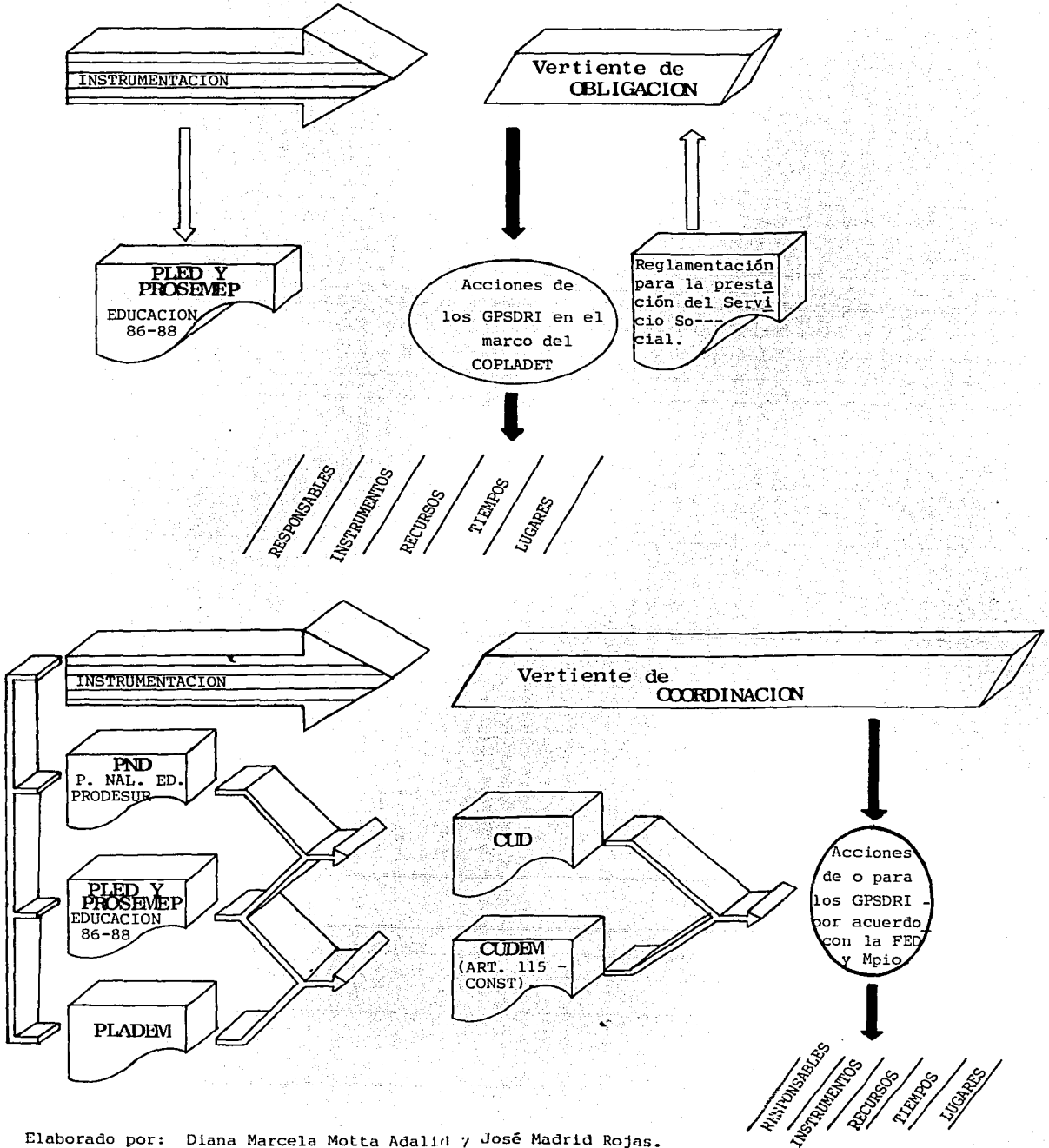
4º Vinculación de los GPSDRI al Cuerpo Colegiado del COPLADET(2)



(1) Fuente: "El Sistema Estatal de Planeación Democrática en Gráficas"; COPLADET; documento inédito.

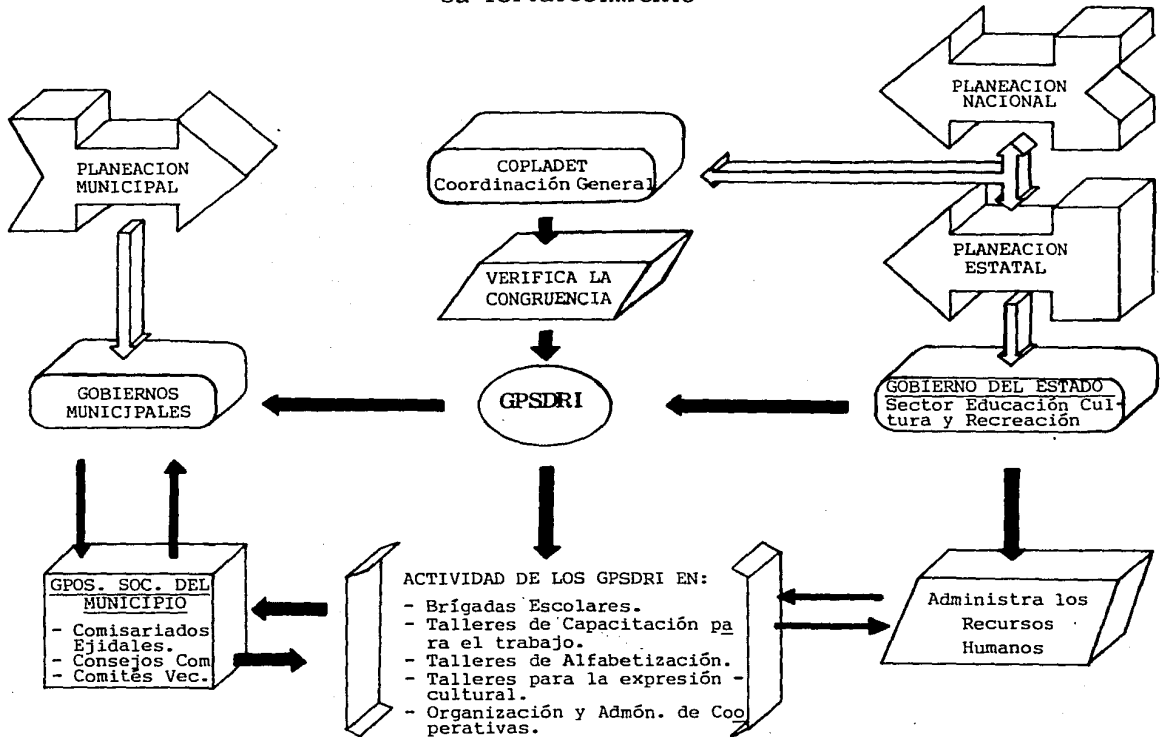
(2) Diseñado: Diana Marcela Motta Adalid y José Madrid Rojas.

ANEXO 2
"Funcionamiento de los GPSDRI"
 Subíndice a



Subíndice b

La Capacidad del Municipio para dirigir los GPSDRI en Pro de su fortalecimiento



Elaborado por: Diana Marcela Motta Adalid y José Madrid Rojas.