



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

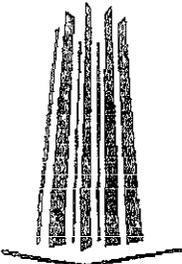
CAMPUS ARAGON

EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y
LA POLÍTICA MICROREGIONAL EN EL ESTADO
DE CAMPECHE: UNA ALTERNATIVA PARA EL
DESARROLLO RURAL (PERIODO 1986-1996)

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
JOSÉ MANUEL OLVERA HERNÁNDEZ

12/02/96

ASESOR:
LIC. JOSÉ LUIS CHÁVEZ DELGADO



MEXICO

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi esposa Raquel por su apoyo y cariño

A mis hijos José Manuel y Nayeli, los adoro

A la UNAM por ser una noble institución

A los campesinos de México

INDICE GENERAL

	Pag.
INTRODUCCION	1
MARCO TEORICO DE REFERENCIA	9
I LA ECONOMIA Y EL SECTOR RURAL EN EL ESTADO DE CAMPECHE	28
1.1 Características Generales y Comportamiento Sectorial de la Economía	28
1.2 Situación Actual del Sector Rural	34
1.3 Indicadores de Marginación en el Medio Rural	50
1.4 Del Reparto de Tierras a las Reformas Constitucionales de 1992	58
1.5 Política de Financiamiento Para el Desarrollo Rural	69
II EL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA	79
2.1 Marco Jurídico	79
2.2 Sistema de Planeación Estatal y Municipal	90
2.3 Instrumentos de Programación-Presupuestación	103
2.4 Participación Social en el Proceso de la Planeación	108

grado de dispersión, que basan su economía en las actividades agrícolas pecuarias y pesqueras pero con niveles considerables de pobreza

La definición y delimitación de las microregiones constituye un gran avance, mismas que pueden retomarse y adaptarse a las condiciones reales de cada municipio. La regionalización puede ser la base de una política de desarrollo rural, bajo el esquema propuesto por el Sistema de Planeación Democrática, pero con un nuevo enfoque de la planeación, basado en la organización y participación de la población a nivel de cada localidad, para crear pequeños Subsistemas de Planeación en el ámbito microregional, lo cual permitirá que con la participación de la población campesina se generen procesos alternativos de desarrollo rural.

Por otra parte, en 1992 se realizan reformas importantes al artículo 27 de la Constitución que inciden profundamente en las políticas del desarrollo rural. Este artículo señala que el Estado tendrá la responsabilidad de promover las condiciones para el desarrollo rural integral con la finalidad de mejorar las condiciones productivas y de bienestar de la población campesina, y garantizar su participación en el desarrollo nacional. Asimismo, la Ley Agraria reglamentaria a dicho artículo, hace referencia a que en términos de la Ley de Planeación, con la participación de los productores se formularán programas para el desarrollo integral en el campo.

En este sentido, resulta particularmente importante realizar un análisis de la planeación municipal en el estado de Campeche y dentro de ésta, de la política microregional en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática y de las reformas implementadas en materia agraria, y de este resultado, formular propuestas alternativas de desarrollo rural con un enfoque integral, cuyo sustento fundamental será la organización y participación de la población que habita en el medio rural de la entidad.

Para alcanzar lo anterior, en la presente investigación nos proponemos como objetivo central realizar un análisis y evaluación de los planes de desarrollo municipal, así como de la política microregional definida en cada plan. para proponer alternativas de desarrollo rural en el estado de Campeche; y como objetivos específicos. a) determinar la importancia del sector rural dentro de las actividades económicas del estado, b) realizar un análisis del Sistema Estatal de Planeación Democrática en el contexto de la planeación nacional; c) conocer, en el marco de la planeación municipal, los avances de la política microregional y su incidencia en el sector rural y, d) proponer alternativas de desarrollo rural, mediante la definición de políticas de planeación microregional.

Por otra parte, uno de los principales problemas de la economía en el estado de Campeche lo constituye el sector rural, el cual ha resentido considerablemente los efectos de la crisis que ha experimentado el país. En particular, los campesinos - en su mayoría los que tienen régimen de propiedad ejidal -, se encuentran en condiciones de subsistencia y con pocas alternativas de mejoría en el corto plazo, *por la falta de recursos financieros*

Asimismo, en el ámbito social la población rural sufre rezagos importantes como son falta de servicios, vivienda, educación, servicios médicos, etc. Los nueve municipios que conforman la entidad presentan localidades con alto grado de dispersión, lo que imposibilita la implementación de políticas de desarrollo y consecuentemente, la instrumentación de los planes de desarrollo municipal *

La escasez de recursos propios de los municipios, origina que las inversiones destinadas a

* No se incluye el municipio de Kalakmul, por no disponer de información suficiente debido a su reciente creación

fomento del desarrollo rural, estén sujetas a los recursos provenientes (en su mayoría) de la banca de fomento y comercial, y de los recursos canalizados por programas como PROCAMPO y Créditos a la Palabra. mientras que las inversiones para el desarrollo social son aportadas por la federación en un 75%. con recursos provenientes de los Convenios Únicos de Desarrollo Social (CUDs)

Las modificaciones al artículo 27 de la Constitución y la promulgación de la Ley Agraria a principios de 1992 traen grandes cambios para el campo y cuyos efectos inmediatos lo resienten los campesinos, pues ahora para tener el acceso a los recursos crediticios deberán justificar la rentabilidad de la inversión, situación un tanto difícil, ya que en la actualidad los núcleos ejidales de la entidad se encuentran prácticamente descapitalizados y sólo un número reducido de pequeños propietarios tienen la capacidad para emprender proyectos agropecuarios orientados normalmente al mercado local y regional

Lo anterior, se ve agudizado por la inadecuada planeación agropecuaria estatal que depende de las decisiones del centro del país. Se carece de una política de desarrollo rural de alcance microregional, persisten proyectos desarticulados que más bien responden a políticas coyunturales y no a decisiones económicas de corto, mediano y largo plazo. Los proyectos se definen, y en la mayoría de los casos se ejecutan sin la participación de los campesinos, a pesar del enfoque regional de la *planeación municipal*.

En este contexto, surge la interrogante de porqué dentro del proceso de la planeación municipal y en el marco del Sistema de Planeación Estatal, no se considera a la política microregional como un instrumento para el desarrollo rural, principalmente en las zonas de extrema pobreza, con lo cual se podría racionalizar la inversión orientando los recursos a las localidades

altamente prioritarias, fomentando la organización y participación de la población en este proceso.

En este sentido, planteamos como hipótesis general dentro del presente trabajo, que la incorporación de la política microregional en el proceso de planeación municipal y en el marco del Sistema de Planeación Democrática, permite la generación de un proceso de desarrollo rural.

Asimismo, nos proponemos demostrar las siguientes hipótesis secundarias.

- a) La falta de una planeación estatal para el desarrollo agropecuario, ha provocado que la asignación de recursos se concentre en unos cuantos proyectos desarticulados, quedando al margen de éstos las localidades rurales más pobres.
- b) El gobierno estatal, al tener bajo su control las decisiones sobre la asignación de los recursos financieros destinados a los municipios, acentúa el nivel de dependencia de éstos. La definición e instrumentación de políticas microregionales en los planes municipales, posibilitará generar un desarrollo rural integral.
- c) Con la descentralización de funciones y recursos de base microregional, se garantizan las condiciones institucionales para la definición e instrumentación de políticas microregionales en los planes municipales, y la generación de un desarrollo rural integral.

d) En el proceso de la planeación municipal, la participación de la población rural en la definición de las políticas de desarrollo microregional, garantiza la operatividad de la planeación.

El periodo de estudio comprende una década de 1986 a 1996 la razón se debe a que el gobierno del estado de Campeche a partir de 1986 realiza una serie de modificaciones de carácter jurídico y en su administración pública en materia de planeación, en congruencia con los que se gestaron a nivel nacional desde 1983 estos cambios, incidieron en la administración municipal, adquiriendo formalidad en el periodo de 1992-1997 de la administración estatal, sobre todo en el ámbito microregional

Para estar en posibilidades de alcanzar los objetivos propuestos y para poder comprobar la validez de las hipótesis planteadas, el trabajo se ha estructurado en un apartado correspondiente al marco teórico de referencia cuatro capítulos que permiten desarrollar el cuerpo de la investigación, y las correspondientes conclusiones y recomendaciones, el análisis parte de los aspectos generales para llegar a cuestiones particulares.

En primera instancia, se abordan los aspectos teóricos relacionados con el tema, donde se presentan diversas corrientes del pensamiento que abordan los problemas del desarrollo y de la planeación, haciendo mención de aquellos casos que se refieren a la planeación en el nivel local y microregional, principalmente en México y en América Latina. En este contexto teórico se ubica al desarrollo rural y su vinculación con la planeación, en específico la planeación microregional.

MARCO TEORICO DE REFERENCIA

El predominio de la política neoliberal y su aplicación en la vida económica, social y política de los países latinoamericanos, y en particular en México, ha originado que el Estado haya disminuido su participación en la economía y en importantes rubros sociales, relegando a la planeación como un instrumento prioritario del desarrollo, y fortaleciendo al mercado como un mecanismo regulador de las actividades económicas y sociales.

Para los partidarios del mercado señala Ramesh Mishra. "...el sistema de mercado y más genéricamente la intervención voluntaria es considerablemente superior a la planificación estatal como mecanismo de coordinación de las complejas actividades y deseos humanos. Ningún sistema de 'mandato', ningún método burocrático de planificación podría alcanzar, incluso ayudado por la coacción, los logros del mercado"¹

Los ideólogos del mercado probablemente tengan razón, es decir, en la actualidad los países del tercer mundo (incluyendo a nuestro país), hacia los años noventa presentaron altos índices de pobreza, creciente desempleo (rural y urbano), mayor deuda externa y una acentuada dependencia hacia el exterior. En México, se da una desigualdad regional y un creciente deterioro de sus recursos naturales. En el medio rural, la población campesina se ubica en niveles de subsistencia, etc. Como podemos ver, estos son los logros del mercado, ¿acaso no son fiel reflejo del espejismo del desarrollo?

¹ Mishra, Ramesh El Estado de Bienestar en Crisis, Edit. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid España 1992 p 77. El autor se refiere principalmente a las ideas de Milton Friedman y Hayek.

Esta situación se ve agravada ante la falta de alternativas donde los excluidos buscan cotidianamente sus propias formas de sobrevivencia: "...existe a nivel macro, un desfase consistente en que los procesos económicos y políticos se manejan cada vez más en forma globalizadora y de corte mundial, mientras que los fenómenos del desarrollo del tercer mundo llevan una dinámica microregional, descentralizadora y por pequeños grupos .."²

Para estos autores, los modelos y estrategias para el desarrollo impuestos desde arriba, no han logrado superar la pobreza que durante décadas se ha acumulado. Llevando a la población a producir un proceso de autoinmunización, de resistencia cultural, de revalorización colectiva y de aprendizaje "desde abajo". En lugar de un modelo de desarrollo, se están gestando miles de procesos locales de reedificación, de autoayuda y de autogestión, mediante los cuales se refuerzan los lazos de solidaridad y se practica en la vida cotidiana la justicia social.³

En este contexto, se puede mencionar que existe la necesidad de proponer alternativas de desarrollo acordes al proceso económico y social de nuestro país principalmente en el medio rural que es el menos favorecido por el "modelo" económico actual. Asimismo, las posibles opciones para el sector rural, han girado en torno a dos categorías importantes y que están estrechamente vinculadas al proceso de transformación cualitativa tanto en el plano económico como en el social. el desarrollo y la planeación

Es sobre estos dos ejes que a continuación se describen algunos elementos conceptuales que se relacionan con nuestra investigación, con lo que se pretende conformar el marco de referencia.

² H. Strahm, Rudolf y Oswald Spring, Ursula Por Esto Somos Tan Pobres Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, Cuernavaca Mor., 1990 p 14

³ Idem, id p 15

En primer lugar, consideramos importante mencionar que la planeación y el desarrollo - que históricamente han estado vinculadas en las estrategias económico-sociales llevadas a cabo en América Latina (AL) -, por sus resultados en la últimas tres décadas han sido objeto de múltiples críticas e incluso de replanteamientos, ya que se habla de nuevos enfoques con los que se intenta orientar las políticas de los gobiernos hacia "otro desarrollo"

Referente al término planeación, consideramos conveniente aclarar que algunos expertos en la materia lo han utilizado como sinónimo con el de planificación⁴ Para fines de este trabajo se utilizará el de planeación, el cual definimos como. el instrumento que permite precisar objetivos coherentes determinar los medios apropiados para alcanzar dichos objetivos y, poner en ejecución estos medios con la finalidad de alcanzar los objetivos deseados. para modificar en el futuro una situación dada

Así, la planeación aplicada a la vida económica y social que se remonta a los años posteriores a la Revolución rusa de 1917, dio origen a dos posturas contrarias en cuanto a su ideología y aplicación.

Los que proponen que la planificación " . está relacionada estrechamente con cierto momento histórico, con ciertas condiciones de producción en consecuencia debe ser considerada como una categoría histórica que aparece con la propiedad social de los medios de producción " ⁵, se concluye que la planeación económica sólo es posible en el socialismo bajo la dictadura del proletariado.

⁴ Vease por ejemplo a Ceceña Cervantes, Jose Luis La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista Instituto de Investigaciones Economicas, UNAM Mexico 1982, p 15

⁵ Guillen Romo, Arturo Planificación Economica a la Mexicana Edit Nuestro Tiempo, México 1982, p 15

Los de la segunda postura, parten del reconocimiento de que en el sistema capitalista es posible que el Estado realice actividades de planeación, bajo condiciones específicas de mercado como un instrumento de la política económica.

La planeación en las economías capitalistas se generaliza después de la segunda guerra mundial, al utilizarla como un instrumento para canalizar la ayuda de los Estados Unidos de Norteamérica a los países devastados por la guerra, posteriormente, la planeación se emplea como un instrumento para regular el crecimiento económico, diseñando y aplicando una diversidad de planes. A este tipo de planeación se le ha identificado como indicativa o flexible, ya que el Estado sólo induce las actividades e interviene en aquellas en donde las empresas privadas no lo hacen.

Los países latinoamericanos al estar articulados a las economías de los países desarrollados en condiciones de dependencia, se vieron obligados a elegir a la planeación como una alternativa para salir del subdesarrollo, y con el permiso de los Estados Unidos - a raíz de la "Alianza para el Progreso" -, podían tener acceso a los recursos destinados a la región para establecer sus sistemas de planeación. En esta época, se crea el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), que junto con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) difunden la idea de la planeación como una opción de desarrollo.

En este contexto se puede decir, que la planeación se ha planteado desde diferentes enfoques y modalidades, de acuerdo a la particularidad de cada país y al sistema económico prevaleciente, sea este capitalista o socialista, sin embargo, independientemente de ello la planeación "... es un instrumento de cambio social y un agente estabilizador del acuerdo

político entre los grupos participantes. Actúa dentro de un marco de fuerzas políticas y sociales que dependen y a la vez alteran la estructura económica existente.. "6

Esta definición implícitamente habla de desarrollo, sin embargo este concepto ha tenido diversos enfoques e interpretaciones que van desde las nociones de riqueza, evolución y progreso, que tuvieron su origen en el contexto del liberalismo económico y que conjuntamente con los términos de industrialización y crecimiento económico, se han utilizado en forma análoga al de desarrollo. Cabe señalar que durante muchos años se ha escrito abundante literatura al respecto, por lo que únicamente haremos referencia al enfoque que considera al crecimiento como desarrollo.

El enfoque del crecimiento como desarrollo es probablemente el que mayor influencia ha tenido en el mundo capitalista moderno, incluyendo a los países de AL. Este enfoque se propagó después de la segunda guerra mundial, tiene su sustento en las políticas macroeconómicas propuestas por Keynes. Los partidarios de este enfoque " ..suelen definir el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante, y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento..."7, como se puede observar, más que definir el desarrollo proponen criterios para su medición. Estos criterios y otros que se utilizan bajo este enfoque permiten clasificar a los países en desarrollados y subdesarrollados

En este sentido, las aspiraciones de los países subdesarrollados deberán ser el nivel de vida de los desarrollados; para lograrlo tienen que pasar por las etapas o fases que estos últimos han recorrido, como consecuencia deberán aplicar las mismas políticas de desarrollo que se

6 Solís, Leopoldo "Perspectivas de la Planeación" Revista de Comercio Exterior, noviembre de 1980, México

7 Sunkel, Usvaldo y Paz Pedro El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo Edit Siglo XXI, Textos del ILPES, México 1991, p 30

sustentaron en una fuerte intervención del Estado, a través de la inversión pública y mecanismos que inducen la inversión privada, teniendo a la planeación como su principal instrumento

Sin embargo, en los países de AL emergieron diversas corrientes que tratan de explicar las condiciones de dependencia que se expresan en el retraso económico y social, y los fuertes desequilibrios sectoriales - principalmente en el sector agropecuario - Estas corrientes del pensamiento se pueden agrupar por su importancia en dependentistas y estructuralistas, estos últimos probablemente sean los que más han influido en las políticas de desarrollo instrumentadas en estos países

La escuela estructuralista enfoca el desarrollo desde un punto de vista estructural, histórico y totalizante, con lo cual se pretende analizar y explicar el desarrollo, y no únicamente descubrir la evolución de las economías y de las sociedades latinoamericanas por etapas, y como entidades aisladas ajenas a las relaciones internacionales, sino más bien de explicar dicho proceso de cambio incorporando todas las variables socioeconómicas internas y externas ¹⁸ se considera al desarrollo y subdesarrollo como interdependientes, que conforman un sistema único pero en donde uno es dominante y el otro dependiente

En este sentido, el problema del desarrollo en los países de AL consistirá en superar en principio la relación de dependencia con respecto a los altamente industrializados, por consiguiente, se requiere reorientar la política del desarrollo hacia el interior como al exterior, basados en la participación social, política y cultural de nuevos grupos sociales antes excluidos o marginados, y esa participación debe hacerse presente tanto en la formulación de los

¹⁸ Idem, id pp 36 y 37

objetivos de la sociedad como en la tarea de alcanzarlos. Se trata, en último término, de procesos en los cuales nuevos grupos sociales que fueron "objeto" del desarrollo, pasan a ser "sujeto" de este proceso."⁹

De acuerdo con esta escuela, el desarrollo deberá tener un enfoque que permita generar un proceso de cambio social, es decir, deberá ser un proceso deliberado que tenga como finalidad última la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas ¹⁰ Este nuevo enfoque, responde a la poca eficacia de las estrategias del desarrollo basadas en el crecimiento pareciera que ahora el crecimiento es el principal enemigo contra el que hay que luchar, pues éste es el culpable de que actualmente exista más pobreza en los países de la región

Para mediados de la década de los setentas, en cierto modo se retoma el enfoque social del desarrollo, pues se considera que el modelo de desarrollo basado en el crecimiento, acarrea mayor desigualdad y una injusta distribución de los beneficios, asociado a una destrucción de los recursos naturales, y a una creciente pobreza en el medio rural. Consecuentemente, se califica al crecimiento de "mal desarrollo", trayendo al centro del debate el problema de la responsabilidad del proceso de desarrollo por parte de los grupos locales ¹¹

Lo anterior lleva al planteamiento de si, con la planeación y la participación de la población se pueden establecer nuevas opciones de desarrollo que partan desde la base, esto es, desde los espacios geográficos locales. En este nuevo proceso del desarrollo, la planeación tendrá necesariamente que apartarse del esquema tradicional concebido "desde arriba".

⁹ Idem, id p 37 y 38

¹⁰ Idem, id p 39

¹¹ Chunchol de Ferreira, Ma Edy "Planificación del Desarrollo Local Un Enfoque de Pedagogía Social" Revista Interamericana de Planificación núm 62, Junio de 1982

Los planteamientos anteriores nos conducen a considerar que el desarrollo rural debe inscribirse en esta nueva perspectiva de la planeación y del desarrollo. En específico, se entiende por desarrollo rural " ...un proceso que tiene como objetivos finales el incremento en la competitividad, el perfeccionamiento del manejo de los recursos naturales y la equidad social..",¹² este proceso deberá conducir a una verdadera transformación de la localidad rural desde una perspectiva integral, en donde la conservación de los recursos naturales será el eje fundamental para asegurar en el futuro el desarrollo de los campesinos.

En términos de la planeación para el desarrollo rural, algunos autores consideran que se deberá considerar un enfoque local y microregional. Para alcanzar los objetivos del desarrollo rural, éste deberá formar parte del Sistema Nacional de Planeación bajo la vertiente establecida en los objetivos de la política regional del desarrollo. Para ubicar su inserción en el sistema y en la perspectiva regional, haremos las siguientes consideraciones:

Partiremos definiendo el desarrollo regional, el cual se entiende como el proceso que afecta a determinadas partes de un país, las cuales reciben el nombre de regiones y que forman parte del desarrollo general de la nación¹³, esta definición es un tanto incompleta, puesto que no considera que en las regiones habitan seres humanos que establecen determinadas relaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

En complemento a la definición anterior, la finalidad del desarrollo regional es la búsqueda de un desarrollo más equilibrado desde el punto de vista económico y social, constituye una alternativa ante las diferencias espaciales que se expresan en bajos niveles de producción,

¹² Sepulveda, Sergio y Edwards Richards Organización Social, Marco Institucional y Desarrollo Rural; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José Costa Rica 1996, p. 6

¹³ ILPES Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo. Edit. Siglo XXI, México 1976, p. 25

pobreza creciente, falta de servicios e infraestructura productiva. propias de los países subdesarrollados

Para alcanzar los propósitos del desarrollo regional, se propone a la planeación como un instrumento alternativo. Existen diferentes enfoques sobre este tema. sin embargo en la década de los ochentas, en el seno del ILPES surge la propuesta de la planeación regional-participativa, la cual considera que la "planificación del desarrollo regional es primero que todo, una actividad social en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores: el Estado...la propia región, en cuanto comunidad regional polifacética, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, especialmente específica y diferenciada..."¹⁴

Para que esta propuesta de planeación regional se lleve a la práctica, se requiere de la existencia de un Sistema Nacional de Planeación. México desde 1983 instauró su sistema que se define como un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con la organización de los diversos grupos sociales y con las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo.¹⁵

En este mismo documento, se señala que el sistema puede comprender a su vez, diversos subsistemas: el central, conformado por las estructuras institucionales que coordinan la planeación nacional; el sectorial, que se constituye por las instancias de planeación de los diferentes sectores de la economía y, el estatal, que se integra con los aparatos de planeación en las entidades federativas. Se deja la posibilidad de establecer más subsistemas

¹⁴ Boisier, Sergio. Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional. ONU, cuadernos del ILPES no. 30, Santiago de Chile 1987, p. 42

¹⁵ SPP "sistema Nacional de Planeacion Democratica" México D.F., s/f. La Ley de Planeación publicada en el D.O.F del 5 de enero de 1983, establece las bases para la creación de Sistema y en el estado de Campeche se publica la ley de planeacion el 13 de diciembre de 1985

en congruencia con la Ley de Planeación

Los elementos del sistema se conforman por: a) el proceso de planeación, que comprende las técnicas y metodologías que se emplean en la formulación de los diferentes planes y programas, así como los pasos y etapas que se siguen en su elaboración, es decir, la formulación, instrumentación, control y evaluación y, b) por una estructura orgánica, representada por las instituciones y organismos responsables de llevar a la práctica la planeación

Los planes y programas son los principales subproductos que genera el sistema, éstos pueden clasificarse según su cobertura económico-social en globales, sectoriales, multisectoriales, por empresas, etc.; por su alcance espacial también se clasifican en nacionales, regionales, microregionales, estatales, municipales, locales, etc., en este caso, la clasificación está relacionada con la división administrativa del espacio geográfico.¹⁶

En congruencia con lo antes descrito, los niveles de la planeación regional del desarrollo, comprenderían entonces en primera instancia, el establecimiento de la política regional en el nivel global y una regionalización del país, y en segunda instancia, la planeación propiamente dicha en cada región y al interior de éstas, la planeación microregional y local. En este sentido, la planeación regional permitirá establecer los mecanismos de vinculación entre la macroplaneación (nacional-sectorial) y la microplaneación (planeación local), incorporando a esta última en un sistema de coordinación nacional

¹⁶ Nudelman U, Pablo "Clasificación de los Planes económico-sociales " SPP-CECADE, Mexico 1980

Asimismo, se considera que la planeación regional contribuye a la transmisión de las directrices del desarrollo nacional a cada localidad y a los distintos participantes del proceso de planeación "desde arriba", por lo que si los planes locales se engloban en un plan regional, y éstos a su vez en el plan nacional, la planeación se estará realizando "desde abajo"¹⁷

Referente a la coordinación que debe existir para la planeación regional, cabe mencionar que en México desde mediados de los setentas se instauraron algunos instrumentos tales como el Convenio Único de Coordinación (CUC), que a partir de 1992 se denomina Convenio de Desarrollo Social, y en cada entidad federativa el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). La creación de estos instrumentos respondió a la creciente desigualdad regional que para esos años ya preocupaba al Estado, por lo que se buscó que las entidades federativas tuvieran una mayor participación en las decisiones sobre la asignación de las inversiones

Por otra parte, la definición de región para fines de planeación constituye otro aspecto importante en el desarrollo regional, entendiéndose por región (siguiendo las propuestas del ILPES), la zona del país compuesta por partes debido a su proximidad espacial, que tienen interacción e influencia mutua en el proceso del desarrollo económico y social. El criterio para definir y delimitar una región con fines de planeación según el ILPES, es el administrativo, ya que se supone que es en las regiones donde los planes se diseñarán y ejecutarán, por lo que se requiere de un aparato administrativo e institucional adecuado.

En este sentido, debemos considerar que a este tipo de regiones también algunos autores las consideran como región plan o programa que " se define en función de criterios y objetivos

¹⁷ ILPES Op cit , p 34

específicos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias. Su determinación es por tanto, totalmente arbitraria pues generalmente se busca la coherencia administrativa o congruencia entre el área a considerar y la estructura institucional disponible para llevar a cabo los planes ¹⁸

Refiriéndose al caso de México, Angel Bassols divide a las regiones en las reales y las económicas sobre una base administrativa. En el primer caso, se refiere a las que se han conformado históricamente, debido entre otros factores, a los recursos naturales existentes en ellas y a la infraestructura creada para su transformación, por ejemplo la región de las Huastecas, la Laguna, el Bajío etc., y que comprenden partes o estados completos. En el segundo caso, se pueden integrar por estados completos considerados como regiones, y en su interior sus municipios como espacios específicos dando lugar a las subregiones, que se pueden conformar por dos a más municipios, estos últimos, a su vez se pueden subdividir en espacios más pequeños denominados microregiones ¹⁹

Para fines de nuestro trabajo, las microregiones constituyen la unidad básica para el desarrollo rural, las cuales se definen como los espacios geográficos que se conforman por una diversidad natural y vocación productiva específica, donde existen asentamientos humanos que establecen determinadas relaciones socioeconómicas, políticas y culturales, tanto hacia su interior como al exterior - estas microregiones se integran a determinadas estructuras administrativas -. Las relaciones hacia el exterior que se establecen con el poder local e institucional - con cierta interdependencia -, en algunos momentos condicionan a la microregión y a sus localidades, en cuanto a su capacidad de gestión para cubrir las

¹⁸ Palacios, Juan José "El concepto de Región" en Lecturas de Análisis Regional en México y América Latina Universidad Autónoma de Chapingo México 1993, p. 150

¹⁹ Bassols Batalla Angel Geografía, Subdesarrollo y Regionalización Edit. Nuestro Tiempo, México 1979 pp 216-218

necesidades de producción como son: la obtención de recursos financieros, asesoría técnica y/o legal, etc. En el plano social, la satisfacción de las necesidades de servicios, vivienda, educación, agua, etc., en lo político, la capacidad de autogestión, de organización y participación en la toma de decisiones y filiación política, entre otros

La forma en que se manifiesten estas relaciones dependerá del desarrollo que alcancen las localidades y su microregión. Cabe señalar que el aspecto político puede constituir una limitante en el proceso de desarrollo

En el proceso de la planeación regional, y en su caso en el microregional, el aparato institucional tiene un papel preponderante para la participación de la región, entendida a ésta como comunidad social, ya que como lo menciona Sergio Boisier. "... sin la participación de la región, como verdadero actor social, la planeación regional sólo consiste - como por lo demás prueba la experiencia histórica - en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole, entre espacios arbitraria o erróneamente llamados regiones"²⁰

Para que la participación se materialice, la planeación del desarrollo regional debe sustentarse en una política de descentralización y administración del desarrollo²¹. Por descentralización se entiende la transferencia de poder entre los diferentes ámbitos de gobierno, en nuestro caso, del centro a las entidades federativas y de éstas hacia sus municipios. Su fundamento es más político que administrativo, por lo que la descentralización también se puede establecer hacia los grupos sociales; paralelamente a una política de descentralización, se puede establecer una

²⁰ Boisier, Sergio Op. cit., p. 42

²¹ Idem. Ib., pp. 14 y 15

desconcentración entendida ésta como la redistribución del aparato administrativo en los espacios geográficos, hacia estados, municipios y microregiones

Estas políticas permitirán a las instituciones regionales y locales contar con la capacidad de decisión y la estructura administrativa necesaria y establecer una adecuada coordinación interinstitucional encaminada a la administración del desarrollo, conjuntamente con las organizaciones del nivel local y microregional. La descentralización y la desconcentración administrativa de la estructura gubernamental, es un requerimiento para lograr la participación y la administración del desarrollo por la población.

Por otra parte, en materia de desarrollo rural en nuestro país, posterior a la década de los setentas y en el marco de los CUCs, se crean algunos programas como el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) y el COPLAMAR, que por sus características se inscriben en una política de descentralización, que otorgaba a las entidades federativas la posibilidad de participar en la asignación de las inversiones. Su enfoque era microregional e integral, ya que se orientaban a la creación de infraestructura productiva y social, en áreas rurales integradas por localidades en extrema pobreza

Estos programas dejaron de funcionar, perdiéndose la oportunidad de dar un enfoque espacial al desarrollo rural, y fortaleciéndose la visión sectorial con un alto contenido centralista. También se dejó muy poco margen de decisión sobre las inversiones públicas a las entidades federativas, y a los municipios ni siquiera se les consideró a pesar de que en 1994 se instrumentara el programa "Alianza para la Producción". Aunado a esto se da una inadecuada coordinación institucional con varias dependencias vinculadas al medio rural

Asimismo, se denota una gran dispersión de los recursos humanos y financieros ante la ausencia de una política que unificara y orientara las acciones sectoriales bajo un criterio espacial hacia las localidades rurales; por un lado, se atienden los proyectos productivos y de infraestructura; y por el otro, las necesidades sociales, con lo que se pierde la posibilidad de elevar el nivel productivo y de vida de la población rural.

Lo anterior, es resultado del modelo de crecimiento que se impulsó en nuestro país basado en la Sustitución de Importaciones caracterizado por una importante intervención del Estado y una política proteccionista. Para algunos autores este modelo culmina con la crisis de 1982²². Este año marca el inicio de una nueva estrategia económica encaminada a favorecer la economía de mercado, cuyas particularidades son: la desregulación del Estado en la economía y la liberación comercial para sustentar el crecimiento en un modelo exportador. Dicha política acentúa la desigualdad y la pobreza de los campesinos.

En materia agropecuaria y agraria, aún cuando desde el sexenio del presidente Miguel de la Madrid ya se había iniciado una reestructuración del sector, es hasta la siguiente administración cuando se realizan reformas importantes. Estas reformas se realizaron en los siguientes rubros.

Reducción de la inversión pública en el sector, repercutiendo en áreas como la creación de infraestructura y en programas de fomento al sector rural. Se establece una reestructuración institucional y de los organismos de crédito, tal es el caso de BANRURAL, que culmina con la eliminación de subsidios y una depuración de los deudores del banco, quedando una gran masa de campesinos fuera de las políticas bancarias.

²² Vease por ejemplo a Calva, José Luis "El Nudo Macroeconómico de México: La Pesada Herencia de Ernesto Zedillo" en Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía. Enero-marzo de 1995, IIE-UNAM p. 65. Este autor considera que el colapso financiero de 1976 y luego el de 1982, fueron los signos del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

Una apertura comercial, que culmina con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, en el tratado, se contempla la liberación de algunos productos del sector agropecuario, que quedan sujetos a una paulatina liberación hasta un plazo de 15 años sin embargo, con esta política se hace competir a los productores nacionales - en clara desventaja con los de los países vecinos-. Es necesario señalar que los campesinos con economía de subsistencia no entran en este modelo.

Se reforma el artículo 27 constitucional²³ y se deroga la Ley Federal de Reforma Agraria dando lugar a la nueva Ley Agraria; esta ley regula la propiedad ejidal y comunal, es decir la propiedad social que representa el 50% del territorio nacional. Las reformas en este ordenamiento jurídico, responden a los requerimientos del "modelo", esto es liberar las ataduras jurídicas y crear las condiciones para la inversión privada en el campo, porque ahora el Estado ya no invierte

Las reformas en materia agraria tienen repercusiones profundas en el sector rural, principalmente en los campesinos que ostentan la propiedad social de la tierra. En efecto al disminuir la intervención del Estado se busca que la inversión la realice la iniciativa privada, o sea, que el "modelo" tiene su base en la reasignación de recursos a través del mercado, este es el aspecto esencial de las reformas, someter la propiedad social a los mecanismos del mercado como alternativa para hacerlo más productivo y rentable

La nueva Ley Agraria establece las bases para la constitución de sociedades mercantiles en el campo, entre los ejidatarios e inversionistas privados, la Ley de Reforma Agraria no lo permitía, asimismo ahora los campesinos pueden rentar sus tierras, venderla entre los propios

²³ Procuraduría Agraria Marco Legal Agrario "Artículo 27 Constitucional", pp. 29-39

ejidatarios o a terceros, cambiar de régimen de propiedad (de ejidal a privada) y la libre asociación entre los propios ejidatarios y entre éstos y los particulares.²⁴

Asimismo, con las reformas se declara el fin al reparto agrario bajo el argumento de que ya no hay más tierra que repartir, considerándose al minifundio como uno de los principales causantes de la crisis que vive el sector, de ahí la necesidad de las agroasociaciones como una medida para compactar tierras y hacerlas más productivas. Se le otorga autonomía constitucional a los ejidos y comunidades, para que sin intervención del Estado determinen el mejor uso y aprovechamiento de sus recursos

Esta breve descripción, nos permite observar que el problema del desarrollo rural adquiere nuevas dimensiones, las cuales conducen a plantear que existen dos razonamientos en aparente confrontación: el del centro, que se refiere a cómo el Estado observa la problemática de los campesinos y las alternativas que propone para resolverlas, en general, los problemas que vive el sector, la local, que tiene que ver con el cómo los campesinos y sus organizaciones, viven y experimentan la crisis, y al cómo enfrentan dificultades para incorporarse plenamente a los cambios y al proceso de toma de decisiones del poder central

Las reformas en principio son jurídicas, pero sus efectos son económicos, sociales, políticos y culturales. La Ley Agraria constituye el conjunto de normas que guiarán la relación entre el poder central y las fuerzas socio-políticas y económicas que se están gestando en cada ejido, en cada localidad rural y en las microregiones, que necesariamente deben conducir hacia un nuevo desarrollo para el campo, que no necesariamente debe ser el propuesto por la política

²⁴ Idem Id "Ley Agraria", artículos 45, 50 75 y 82

neoliberal. En la construcción de este nuevo desarrollo, la participación de los campesinos deberá ser el eje fundamental.

En este nuevo proceso se deberá considerar que "... la problemática de la participación en el desarrollo, se inscribe en el juego de las fuerzas sociales. De ahí la noción "de otro desarrollo" que considere la capacidad de las poblaciones locales para asumir proyectos autónomos como la finalidad misma del desarrollo."²⁵ Esta participación se puede inscribir en el marco de la planeación nacional y estatal pero con un enfoque microregional.

Para alcanzar el desarrollo bajo este enfoque, se requiere de una organización institucional en los diferentes niveles de gobierno, que permita la participación de los campesinos desde la localidad y la microregión, debidamente articulada a los niveles superiores de la planeación y programación. Esta nueva organización de las instituciones se debe enmarcar en la política de descentralización, que para garantizar la planeación desde la localidad, deberá ser de base municipal y paulatinamente en dirección hacia las microregiones.

A la luz de las reformas en materia agraria, se debe considerar que se genera un nuevo proceso que da lugar a "nuevas formas de animación del juego institucional, (que) debe contribuir a un enfoque de la planificación del desarrollo rural, que asegure a los grupos locales un cierto dominio sobre las estrategias y las orientaciones del desarrollo, sin olvidar la coherencia necesaria con los niveles territoriales superiores."²⁶ En el caso de nuestro país, será la microregión, el municipio, la entidad federativa y la federación, que al estar debidamente integrados al Sistema de Planeación y formar parte de él, se asegure que la planeación desde

²⁵ Chunchol de Ferreira, Ma. Edy. Op. cit., p. 74.

²⁶ Idem. Id.

la base sea más operativa

La planeación será el instrumento esencial para el desarrollo rural bajo este nuevo esquema, que es diferente al tradicional que se impone de arriba hacia abajo, se propone que la planeación sea participativa de abajo con vínculos hacia arriba, en un proceso permanente de retroalimentación, esto significa que los campesinos tomen en sus manos el proceso de desarrollo. Este enfoque es factible sobre la base de la experiencia en materia de planeación en el estado de Campeche y de los mecanismos que establece la propia Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática; y necesaria, por las condiciones de pobreza que vive la población rural en la entidad.

El enfoque del desarrollo rural parte del principio fundamental: los campesinos deben asumir parte de la responsabilidad de su desarrollo, es decir, que participen y conduzcan este proceso. La ausencia de mecanismos reales y claros de participación en los programas de desarrollo agrario y agropecuario, han desencadenado una serie de fracasos de las políticas agrarias y agrícolas que han partido de una visión sectorial del desarrollo, cuyo resultado ha sido la desigualdad y marginación de los campesinos.

La propuesta que se establece articula el desarrollo rural a la planeación municipal con un enfoque microregional, lo que permitirá definir con mayor claridad el "qué" se quiere y los mecanismos para determinar el "cómo" se logrará, al insertarse el desarrollo rural en el proceso nacional de planeación, en el marco de las reformas agrarias y económicas del sector, cuyo resultado deberá ser una nueva concepción del desarrollo para el campo.

I. LA ECONOMIA Y EL SECTOR RURAL EN EL ESTADO DE CAMPECHE

1.1 Características Generales y Comportamiento Sectorial de la Economía

El estado de Campeche se localiza en el sureste mexicano y forma parte de la Región de Yucatán,²⁷ se caracteriza por estar constituido de una gran planicie con pocas elevaciones que no rebasan los 300 metros sobre el nivel del mar: las condiciones calcáreas del suelo imposibilitan la circulación superficial del agua, originando que la población se provea de este vital líquido a través de su acumulación en pozos llamados "cenotes". Bajo este contexto la producción agrícola resulta ser más difícil, ya que además la profundidad de los suelos apenas llega a los 50 centímetros, y son demasiado pedregosos. Sin embargo, a pesar de esta naturaleza adversa, desde los antepasados mayas los campesinos han creado las condiciones propicias para la producción de sus alimentos.

En cuanto a su extensión territorial Campeche ocupa el décimo octavo lugar a nivel nacional con el 2.9% de la superficie, es decir, 56,858 kilómetros cuadrados, es un estado relativamente despoblado, pues de acuerdo a datos del INEGI, la población representa el 0.7% de la nacional, cuenta con una densidad de población de 10 habitantes por kilómetro cuadrado, manifestando una fuerte tendencia a su concentración en las principales ciudades. En efecto, para 1990 el 70.0% de la población vivía en los centros urbanos de mayor desarrollo y el restante 30.0% en las áreas rurales.

²⁷ Se considera la regionalización propuesta por Angel Bassols Batalla, quien identifica a la península de Yucatán como una gran región integrada por los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Geografía, Subdesarrollo y Regionalización, op. cit.

Actualmente la entidad se divide en 10 municipios (no se incluyen datos de los municipios de Calakmul y Candelaria por ser de reciente creación), según información de 1990 en los nueve municipios se asientan 1,950 localidades que presentan un alto grado de dispersión de la población, es decir, el 98.7% tiene menos de 2,500 habitantes²⁶. Son por lo tanto, localidades rurales de acuerdo a la clasificación del INEGI, ya que en éstas vive prácticamente la población rural del estado, mientras que las ciudades de Campeche y del Carmen absorben en conjunto el 43.8% de la población total, existiendo una gran concentración poblacional en estos dos centros urbanos.

Las principales ciudades se han asentado en el litoral o cerca de él, por ejemplo Carmen y Campeche, o bien, en los márgenes de los ríos como Palizada y Champotón; las ciudades de Escárcega y Hopelchén son la excepción, la primera se localiza en una de las principales carreteras que cruza la entidad en el entronque de la carretera 186 Villahermosa-Chetumal con la 261 que se dirige al norte del estado hasta Champotón, esta carretera comunica a la costa con la 180 que conecta por esta vía a las ciudades del Carmen y Campeche, y de aquí a la ciudad de Calkini hasta la ciudad de Mérida en el estado de Yucatán. Estas vías de comunicación terrestre son las más importantes del estado, por lo que las poblaciones ubicadas más hacia el centro enfrentan serias dificultades por su incomunicación, principalmente en la temporada de lluvias.

Una característica hidrográfica de la entidad es la existencia de un importante litoral que abarca más de 500 kilómetros cuadrados dentro del Golfo de México, a partir del cual se conforman 156 mil hectáreas de lagunas costeras de agua salada, destacando la Laguna de Términos; en

²⁶ INEGI. XI Censo de Población y Vivienda, Campeche 1990

esta zona también se localizan otras lagunas de menor importancia donde se desarrolla la pesca ribereña como principal sustento de sus habitantes.

Las condiciones climáticas no son muy variadas predominando un clima cálido subhúmedo con lluvias en verano, éste abarca el 92.5% del territorio; la temperatura media anual es de 26° centígrados en promedio y presenta una precipitación anual que oscila entre 1,027.6 y 2,001.4 mililitros con un alto porcentaje de humedad.

En general, la entidad cuenta con importantes recursos naturales como son: grandes extensiones de selvas, reservas petroleras en la sonda de Campeche y un litoral de considerable envergadura, lo que contrasta con el poco nivel de desarrollo económico alcanzado. El crecimiento de las principales actividades productivas exhibe una tendencia desigual, con una clara disminución en la participación sectorial con respecto al producto nacional y estatal, a excepción de la extracción de petróleo.

Lo anterior se puede observar en la estructura de la población ocupada por sectores, siendo en 1970 el sector primario el más importante, el cual absorbía el 48.0% del total de población ocupada en este año, posición que mantiene hasta 1980 con el 32.0%, sin embargo para 1990 pasa a segundo término, puesto que el sector servicios y comercio absorbe ya en este año el 42.2%, en tanto que el sector primario - aunque sigue teniendo importancia - alcanza el 34.3% de participación en el total (cuadro no. 1)

Las actividades del sector primario como la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, continúan siendo relevantes, ya que posibilitan el sustento económico de la población; no obstante, este sector ha resentido fuertemente los efectos de la crisis, situación que se refleja

en el proceso de migración campo-ciudad, que ha ocasionado un crecimiento excesivo de la población en las ciudades de Campeche y del Carmen.

Asimismo, a nivel municipal se observa que la proporción de la población ocupada rebasa el 50% del total en los municipios de Champotón (60.1%), Escárcega (50.2%), Hopelchén (70.2%), Palizada (67.6%) y Tenabo (61.3%). lo que de alguna manera nos indica que gran parte de su economía se basa en las actividades del sector primario, principalmente en la agricultura, la ganadería, las actividades forestales y de pesca, con lo cual la entidad presenta características rurales (cuadro no. 2).

Referente a la participación de la entidad en el PIB nacional se observa que de 1970 a 1980 tiene en promedio el 0.46% de participación, pero a partir de 1985 se incrementa hasta el 3.9%. (este aumento se debe al auge petrolero que experimento el estado), que sin embargo tiende a disminuir alcanzando el 1.64% en 1993. El sector primario de una aportación nacional en 1970 de 1.08%, se reduce a un 0.84% en 1993, incrementándose el sector terciario en este mismo año en 1.51%, ya que en 1970 apenas representaba el 0.39% del nacional (cuadro no. 3)

En cuanto a la participación sectorial en el PIB estatal, el sector primario hasta 1980 representaba el 26.1% del total, el terciario el 54.1% y el secundario el 19.8%, sin embargo esta tendencia se modificó a partir de 1985, año en el que el primero se reduce drásticamente hasta alcanzar únicamente el 2.8% y el secundario se incrementa al 53.0%, influenciado por el auge petrolero que se presentó a principios de la década de los 80's; para 1993, los datos dan cuenta de la crisis generalizada, el sector primario llega a un 3.4% de participación, el secundario baja al 36.9% y el terciario repunta hasta alcanzar el 59.7% (cuadro no. 3)

Podemos señalar que, si bien se presentó una recuperación de la economía nacional después del colapso financiero de 1986, ésta fue parcial, no logrando impactar favorablemente y por igual, a todos los estados del país, sobre todo a Campeche que se encuentra entre los estados más atrasados y que han sentido el rigor de la crisis.

Por otra parte, dentro del sector secundario las manufacturas y la minería son las actividades más dinámicas, ésta última se vio fuertemente impulsada por la extracción de petróleo en la sonda de Campeche, lo que provocó un gran impacto en el municipio del Carmen al sur del estado. A raíz del auge petrolero de 1985 las manufacturas y la minería representaban el 43.1% del producto total nacional, y para 1993 el 30.9% (cuadro no. 4).

La actividad petrolera a pesar de aportar el 68.8 de la producción nacional (cuadro no. 5), en realidad no ha posibilitado un repunte de la industria a través de empresas colaterales a la extracción de petróleo, el problema radica en que la extracción se efectúa en el área de influencia del estado, pero el procesamiento se realiza fuera de la entidad. En la actualidad únicamente existen 9 establecimientos de pequeñas empresas que realizan actividades relacionadas con el procesamiento y producción de algún producto derivado del petróleo, la extracción del crudo se destina a la exportación.

La actividad petrolera es una de las más importantes en el estado y a nivel nacional, convirtiendo a Campeche y en específico al municipio del Carmen en el sur del estado, en altamente estratégico para el gobierno federal, esto demuestra el porqué Petróleos Mexicanos invirtió 4,539,778.5 millones de pesos en el periodo de 1991-1996, cifra ligeramente superior al total invertido por el gobierno estatal; lo que ha originado que este municipio sea hoy un importante enclave en el sureste del país (cuadro no. 6)

Este comportamiento contrasta con el de las demás actividades del sector secundario, destacando hasta 1980 la producción manufacturera, que para 1970 equivalía al 75.4% del total del PIB estatal dentro del sector, y al 15.2% del PIB global del estado. Aún cuando el sector disminuye su participación para 1980 al 10.4%, las manufacturas también resintieron los efectos de la crisis, ya que a partir de 1985 su participación cayó drásticamente contribuyendo con sólo el 1.2% (cuadro no. 7).

Según datos del INEGI anuario estadístico del estado de Campeche 1996, la industria manufacturera y las actividades relacionadas con la extracción de petróleo, han sido importantes generadoras de empleos. En ciudad de Campeche en 1993 se concentraba el 46.0% del total de personal ocupado en el sector, mientras que la extracción de petróleo y gas en ciudad del Carmen con el 94.0% en este año.

Se puede resaltar que el patrón de crecimiento de la industria sigue el mismo comportamiento que se ha dado a nivel nacional, es decir, su dinámica se manifiesta en un alto grado de concentración de la producción en una o dos ramas, y en unos cuantos centros urbanos, que en la entidad son las ciudades de Campeche y del Carmen.

Asimismo, la falta de diversificación de la producción tanto agrícola como industrial y la escasez de recursos para la inversión, han sido motivo de una creciente concentración del comercio y los servicios actividades que se aglomeran en las ciudades de Campeche y del Carmen, que en conjunto absorbían más del 75% del personal ocupado en el sector en 1990. Al ser esta actividad la más importante en cuanto al personal ocupado hace que la entidad tenga su economía "terciarizada", por lo que el desarrollo del estado mantiene una clara polarización productiva.

1.2 Situación Actual del Sector Rural

Agricultura

La agricultura y en general el sector rural en la entidad, enfrenta una diversidad de factores económicos, financieros y naturales adversos que limitan el desarrollo armónico de las actividades primarias, debido a la imposibilidad de implementar tecnologías avanzadas (principalmente en la agricultura); sin embargo, existen otras alternativas que potencialmente pueden ser aprovechadas en beneficio de los campesinos para mejorar su economía, tal es el caso de los recursos forestales, la apicultura y la ganadería

El territorio estatal está prácticamente cubierto de suelos en los que predominan las redzinas y vertisoles, cuya característica es que son delgados y pedregosos, existiendo en un 87.2% y encontrándose distribuidos en casi todos los municipios de la entidad (cuadro no. 8) Por lo que las tierras aptas para el cultivo no son muy abundantes, que permitan su tecnificación, diversificar la producción y elevar la productividad.

En cuanto al uso potencial del suelo, del total de superficie estatal únicamente el 3.4% se clasifica como agrícola, concentrándose en los municipios del Carmen, Champotón, Hopedichén y Campeche, que en conjunto absorben el 79.7% del total; el 25.6% presenta un uso pecuario que se refiere a la existencia de pastizales tanto naturales como inducidos, y en los cuales se desarrolla la ganadería en forma extensiva, principalmente en la zona sur de la entidad (cuadro no. 9)

Por otra parte, se estima que el 65.7% del suelo en el estado de Campeche tiene un uso forestal, es decir, 3,740,227 hectáreas, donde abundan las selvas medianas y altas en las que se localizan aún importantes productos maderables y no maderables, pero que han sido explotados de manera irracional, ocasionando en consecuencia su sobreexplotación y una degradación del ecosistema, sobre todo en los últimos años a raíz de la intensificación del sistema de cultivo denominado roza-tumba-quema, que se practica principalmente en los municipios del norte del estado

De acuerdo con la información disponible, Campeche cuenta con muy poca superficie de riego, solamente el 15.0% del total agrícola es superficie de riego, de la cual el 33.1% es ejidal y el 66.9% es pequeña propiedad. En el estado existen 4 distritos de riego, de los cuales el más importante es el distrito 3 que comprende el municipio de Champotón, quien tiene el 32.5% del total de esta superficie. Asimismo, se registran 162,263 hectáreas de temporal, esto es el 85.1% del total de superficie clasificada como agrícola (cuadro no. 10)

En cuanto al tipo de tenencia de la tierra predomina la ejidal con el 68.4% del total de superficie estatal, la propiedad privada representa el 28.0%, existen todavía tierras nacionales con el 3.3% del total del territorio y de régimen colonial que comprenden únicamente el 0.4% (cuadro no. 10). Se resalta que en la propiedad social descansa la actividad del sector, que a pesar de tener grandes extensiones de tierra, la que se destina a la actividad agrícola es mínima, no así la que se clasifica como forestal que es abundante con potencialidades de aprovechamiento en el largo plazo

Referente a la producción, del total de superficie cosechada en 1994 el 79.4% le correspondió al maíz y en 1996 el 71.3% (cuadros 11 y 12), esta actividad se desarrolla en las tierras de

temporal y el destino de la producción mayormente es para el autoconsumo; en su cultivo se utilizan técnicas tradicionales a través del sistema conocido como roza-tumba y quema, que data desde la época prehispánica utilizada por la cultura maya.

El terreno preparado por este sistema, se siembra durante 2 años, se abandona y no se vuelve a utilizar después de 10 años o más. tiempo en el que se regenera la vegetación para reiniciar el proceso, en tanto se selecciona otro terreno, por estas características al sistema se le llama "La milpa que camina" o "Cultivo itinerante" La selección del terreno es una actividad muy importante, ya que se cuida que tenga ciertas aptitudes para la producción de maíz y otros cultivos asociados como la calabaza y el frijol, dicha selección se realiza en base a la experiencia y tradición de los productores, puesto que normalmente estos productos se destinan para el autoconsumo, ya que constituyen los principales elementos de su dieta

En la antigüedad este sistema permitió guardar un equilibrio ecológico. sin embargo en la actualidad está provocando lo contrario, en virtud de que se desmonta y quema más superficie, debido entre otros factores, a que se busca compensar con más terreno los bajos rendimientos que se obtienen y al crecimiento de la población en algunas zonas, lo que origina la necesidad de mayores alimentos, no esperando el tiempo suficiente para que el terreno recobre su fertilidad

El principal cultivo agrícola es el maíz en cuanto a superficie cosechada, volumen y valor de la producción en comparación con los trece principales productos en la entidad: es de señalar que el maíz prácticamente representa el principal sustento de los campesinos, puesto que su producción ha venido incrementando su participación en los últimos 6 años, en 1991 se cosecharon 49,254 hectáreas y en 1996 un total de 118,939 hectáreas, es decir, un 141.5% de

incremento. Estos datos nos indican que la agricultura en Campeche no se ha diversificado, siendo aún de subsistencia.

No obstante que en 1996 se establece récord en este rubro, el volumen de producción de 143,827 toneladas fue inferior al obtenido en 1994. año en el que se obtuvieron 145.314 toneladas e incluso con menor superficie. La tendencia creciente en la producción de maíz se debe en gran medida a la política de apoyos instrumentada a nivel nacional a partir de 1993, siendo el Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO) el principal instrumento de dicha política, incluso desde 1990 a través de los créditos otorgados por conducto de BANRURAL se ocasionó un incremento de la producción nacional de maíz entre 1993 y 1994

El periodo de 1991 a 1996 por consiguiente, se caracteriza por el aumento considerable en la producción de maíz en el estado, impulsada por la fuerte inversión que se canalizó en estos años, representando el 42.7% del monto total destinado a la agricultura, resaltando los recursos que se otorgaron a través de PROCAMPO, Alianza para el Campo y del Programa Crédito a la Palabra, este último significó el 60.0% de la inversión asignada como apoyo a la producción de maíz, de lo cual se deduce que los pequeños productores temporaleros no fueron sujetos de crédito a través de la banca de desarrollo (cuadro no 13).

La política de fomento a la producción contribuyó al incremento de la superficie cosechada, pero no en los niveles de producción - se sembró más pero se cosechó menos -, debido a que en las zonas temporaleras los rendimientos por hectárea apenas alcanzan 1.2 toneladas en promedio, y en algunos casos, ni siquiera una hectárea, cifra inferior al promedio nacional que es de 2 toneladas por hectárea, por cierto también, muy inferior a los rendimientos de Estados Unidos y Canadá

La producción del arroz como segundo cultivo más importante en la entidad, ha venido decayendo, no obstante que Campeche es uno de los principales productores a nivel nacional junto con Sinaloa, y de haber alcanzado una producción récord en 1987 de 120,000 toneladas. Su tendencia a la baja a partir de 1991 provoca que entre en una severa crisis, aún cuando se estiman alrededor de 60,000 hectáreas abiertas al cultivo. En 1996 únicamente se cosecharon 18,585 hectáreas, obteniendo una producción de 47,830 toneladas, cifra inferior a la de 1994 (cuadro no. 11).

En cuanto a los recursos financieros, la agricultura recibió 453,500 millones de pesos durante 1991-1996, que se reflejó en el aumento de la superficie cultivada en 1996, orientando la producción a otros cultivos tales como el sorgo y el algodón; el primero prácticamente no se cultivaba en la entidad, sin embargo en 1996 se cosecharon 8,121 hectáreas; en el caso del algodón, a partir de 1995 se incentiva su producción principalmente en la zona norte del estado, pero con la variante de que el productor local (en su mayoría ejidatarios), no trabaja directamente su tierra sino que la renta a empresarios privados del norte del país. En 1995 el gobierno del estado apoyó a estos empresarios en la renta de tierras para el cultivo del algodón (cuadro no.11).

En cuanto al sorgo, empresarios del estado de Yucatán promueven asociarse con ejidatarios de Campeche para la producción porcícola, sobre todo en la zona norte, promoviendo de esta manera la producción del cultivo en algunas áreas de esta zona. Dicha asociación consiste en la constitución de Sociedades de Producción Rural (SPR), permitidas por la Ley Agraria; el empresario aporta los recursos financieros, la tecnología y la asesoría técnica, mientras que el ejido aprueba en asamblea la utilización de infraestructura ociosa existente, y autoriza a un grupo de ejidatarios del mismo núcleo para asociarse en tales condiciones.

El objetivo de la sociedad es rehabilitar dicha infraestructura, es decir, naves porcícolas en desuso para la producción de carne de cerdo, con lo cual el ejido y los socios pueden obtener un beneficio, el cual consiste en que el empresario a cambio de usufructuar las naves cubra la deuda existente, asimismo, parte de las ganancias se distribuyen entre los socios ejidatarios, quienes únicamente aportan su mano de obra

Ante la necesidad de contar con alimentos para el ganado porcícola, los empresarios han optado por fomentar una estrategia para producir sorgo en la región y garantizar su abasto, debido al alto costo que representa adquirirlo y transportarlo desde el centro del país. Por lo que han establecido mecanismos de asesoría técnica para que los campesinos lo cultiven, en este sentido, en la entidad ha aumentado su producción, de tal manera que de únicamente 76 toneladas obtenidas en 1991 se incrementó a 19,696 (que por requerimientos técnicos se sembraron las mejores tierras).

Por otro lado, el resto de los 13 cultivos tienen poca relevancia, aún cuando en el frijol aumenta la superficie cosechada en 1996 con respecto a los años anteriores; cabe señalar también que el chile jalapeño cuenta potencialmente con posibilidades de desarrollo en algunas regiones del estado, ya que a pesar de la escasez de recursos financieros y apoyo técnico, se obtienen rendimientos importantes similares a los promedios nacionales; sin embargo, enfrenta cuellos de botella en la comercialización y distribución por la falta de infraestructura de almacenamiento, transporte y caminos, que imposibilitan su traslado desde el lugar de producción. Las hortalizas que a nivel nacional presentan un alto grado de rentabilidad son las de mayor rezago en el estado.

A grandes rasgos se puede decir que, la producción agrícola mantiene un alto grado de concentración en unos cuantos productos, desarrollándose principalmente entre los productores del sector social, donde predomina el régimen de propiedad ejidal, que por sus condiciones presenta bajos rendimientos, debido a la poca tecnología y a la escasez de créditos preferenciales para este tipo de productores, originando en consecuencia, que una buena parte de la producción se destine para el autoconsumo.

En resumen, de acuerdo a la información del VII Censo Agrícola y Ganadero de 1994²⁹ del total de 36,608 unidades de producción rural con superficies de labor, el 84.6% corresponde al régimen de propiedad ejidal, de las cuales el 39.1% tienen menos de 5 hectáreas y el 60.9% tienen más de 5 hectáreas. En el año agrícola 1990-1991 que corresponde a los datos del censo, 24,833 unidades de producción rural con régimen de propiedad ejidal cosecharon maíz; es decir, el 80.2%, mientras que bajo el régimen de propiedad privada únicamente 3,262 unidades se dedicaron al cultivo de este producto

La utilización de tecnología en las unidades ejidales es mínima, aspecto que se puede inferir por el total de unidades que utilizan crédito o seguro, mismas que representan únicamente el 37.6%, asimismo, el total de unidades ejidales que cuentan con tractores asciende sólo al 1.2% con una existencia de 376 tractores, o sea, uno por cada 349 hectáreas de uso agrícola, lo que indica que no se tiene ni siquiera un tractor por ejido (en el estado se registran 381 ejidos); en las unidades bajo el régimen de propiedad privada se contabilizan 1,246 tractores, uno por cada 47.4 hectáreas (cuadros no. 14 y 15).

²⁹ INEGI VII Censo Agrícola y Ganadero, Campeche 1994

Referente a los cultivos perennes, algunos de éstos pueden tener posibilidades de desarrollo. tal es el caso de la caña de azúcar que de 1991 a 1996 aumenta su producción a un 18.8%; la naranja junto con el mango su producción es significativa. En los siete cultivos principales se registra una superficie cosechada durante el periodo de 1994-1995 de 14,527 hectáreas, de las que 6,568 fueron bajo el sistema de riego, en éstas se obtuvo una producción de 333,216 toneladas (cuadro no 16)

Cabe resaltar que desde la década de los 80's, la producción de mango ha recibido apoyos, de tal suerte que este producto se exporta; caso contrario, el cultivo de la copra se ha visto fuertemente deteriorado por la enfermedad conocida como "amarillamiento letal", provocando una disminución en la producción del 70 0% durante 1991-1996, lo que afectó seriamente la economía de los productores. Para reactivar esta actividad se requiere de cuantiosos apoyos financieros, asesoría técnica, y sobre todo de tiempo, ya que es un cultivo de largo plazo.

En general, las condiciones actuales del sector hacen pensar que difícilmente en el corto plazo podrá acceder al mercado en condiciones de competitividad, debido a la falta de tecnología y a la heterogeneidad en su estructura productiva, con cultivos que abarcan grandes extensiones con rendimientos por abajo de los promedios nacionales, y a su vez, a la poca producción de cultivos rentables como las hortalizas.

Las alternativas para los productores se tendrán que diseñar en el marco de la economía nacional fuertemente liberada. La estrategia deberá considerar paulatinamente la reconversión de la producción agrícola, cuyo objetivo será la rentabilidad, mediante la mejora de la productividad a través de la implementación de tecnologías alternativas de bajo costo, con una clara orientación a los cultivos con más factibilidad para el mercado

El gran reto para el gobierno del estado será sin duda, la instrumentación de políticas de atención y apoyo dirigidas hacia la población campesina que vive en condiciones de autoconsumo y subsistencia (en su mayoría ejidatarios), estos productores deberán establecer como estrategia, la organización para la producción mediante las formas asociativas establecidas en la Ley Agraria Reglamentaria al artículo 27 de la Constitución, promulgadas en 1992. En este proceso, la intervención del gobierno federal y estatal deberá ser fundamental en cuanto a la regulación de mecanismos preferenciales de financiamiento. ya que el mercado no podrá por sí solo, asignar los recursos a los productores más vulnerables

Ganadería

La ganadería en el estado es representativa, ya que cuenta con una superficie potencialmente apta del 25.6% del territorio, de la cual el 51.6% está bajo el régimen de propiedad ejidal y el 48.0% de pequeña propiedad. Esta actividad se desarrolla en forma extensiva principalmente en la región sur, la cual ha recibido cierta influencia del estado de Tabasco, donde se ha propiciado el desmonte de selva como estrategia para inducir la creación de praderas ganaderas.

En 1994 se tenía un inventario ganadero de 2,345,259 cabezas, destacando en este orden: las aves, los porcinos y bovinos, siendo los municipios de Carmen y Escárcega los más importantes productores de bovinos hacia el sur; al norte de aves, Campeche, Hopelchén y Hecelchakán; y en porcinos, Hopelchén, Carmen y Hecelchakán (cuadro no.17)

En la aportación a la producción estatal sobresale la carne de bovinos con un 57.4% del valor de la producción total, que normalmente se destina para el abasto del mercado estatal y de los

estados de Quintana Roo y Yucatán. Esta actividad es realmente importante dentro del sector, puesto que en 1994 el valor de la producción en este rubro representó casi el doble del generado por la agricultura, resaltando la producción de carne de bovinos, aves y porcinos (cuadros no. 18 y 19).

La ganadería fue objeto de apoyos financieros considerables durante todo el periodo de 1991 a 1996, en el que recibe el 36.3% del total de créditos otorgados durante estos 6 años. De este porcentaje el 72.4% fueron recursos proporcionados por la banca privada con el aval de FIRA, mientras que a través de BANRURAL se destinó el 16.5%, con lo cual se concluye que prácticamente sólo los ganaderos con aptitud empresarial fueron los principales beneficiados por los créditos disponibles (cuadro no. 13).

Por otra parte, la actividad apícola ha tenido un desarrollo importante en los últimos años, que ha colocado a la entidad entre las principales productoras a nivel nacional, en 1986 se contabilizaban en existencia 240,765 colmenas, sin embargo para 1991 disminuyen a 166,780, pero en 1993 se recuperan hasta alcanzar un total de 183,856 colmenas, y a partir de este año tienden a disminuir (cuadro no. 17).

Como consecuencia de lo anterior, la producción de miel ha venido decreciendo, mientras que en 1991 se obtuvieron 8,600 toneladas de miel, en 1993 baja a 5,453.4, y para 1996 únicamente alcanza 3,213 toneladas. Esta reducción se debe en gran medida a la sequía y a la invasión de la abeja africana, así como a los destrozos causados por los huracanes "Opal" y "Roxana" en 1995, que mermaron el número de colmenas existentes en alrededor de 20,000 durante el año de 1996 (cuadro no. 18).

Esta actividad requiere de un programa de apoyo integral que contemple aspectos financieros y técnicos, ya que la mayoría de los productores se ubican en la zona indígena del estado. los cuales enfrentan también problemas de acopio, distribución y comercialización. La orientación de la producción de miel tiene que ser hacia el mercado externo, donde se pueden presentar amplias posibilidades de expansión.

Pesca

Campeche tiene una costa que rebasa los 520 kilómetros, y lagunas costeras que abarcan 190 kilómetros de aguas continentales, en las que se desarrolla la actividad pesquera, la cual constituye una de las principales fuentes de empleo con 12,103 personas ocupadas. aún cuando en los últimos años ha declinado su producción principalmente en la captura de camarón de exportación. La pesca requiere de apoyos financieros y técnicos para inducir su transformación mediante la agroindustrialización que genera mayor valor agregado a los productos.

La pesca camaronera por su alto valor comercial, es la más importante en el desarrollo pesquero de la entidad, que a decir verdad ha enfrentado una severa crisis desde 1986, año en el que se obtuvieron 12,815 toneladas de producción y que se vio agudizada entre 1994 y 1995 alcanzando en los dos años un total de 10,533 toneladas, sin mostrar signos de recuperación en 1996. Este rubro en particular, y en general la actividad pesquera han disminuido su crecimiento, a pesar que durante 1991-1996 se canalizó un 22.1% del total de recursos invertidos en el sector rural, de este porcentaje el 74.6% fueron créditos otorgados por la banca comercial (cuadros no. 21 y 13).

En cuanto a la infraestructura existente, según el VI Informe de Gobierno Estatal, hasta 1996 la flota pesquera registraba 5,468 embarcaciones (en 1991 eran 5,495), de éstas 338 eran camaroneras, de las cuales el 53.7% se localizaban en ciudad del Carmen y el 46.3% en Campeche, 5 ostioneros y 5,125 de mediana altura y menores; es decir el 93.7% del total que se distribuye en todo el litoral campechano, siendo los puertos pesqueros de Carmen y Campeche los más importantes en la entidad

Asimismo, se identifican dos zonas pesqueras destacando ciudad del Carmen en el sur por la producción de camarón, ostión, almeja y otras especies de escama, y más hacia el norte la zona que se localiza desde Champotón hasta Isla Arena, en los límites con Yucatán, donde se obtiene camarón, tiburón, pulpo y especies de escamas. Las principales localidades que se dedican a la pesca son Carmen (camarón), Champotón, Seybaplaya, Lerma, Campeche Punta Arena e Isla Aguada.

Cabe señalar que la actividad pesquera desde finales de los 70's está en crisis, reflejándose en una disminución de la producción, por la falta de recursos financieros y también por los fuertes problemas de organización que han enfrentado los pescadores, principalmente los de mediana altura y los ribereños - que son la mayoría -. ya que les han impedido modernizar su flota pesquera para aumentar la producción y sobre todo, para estar en condiciones de establecer agroindustrias para el procesamiento del producto (incorporando un mayor valor agregado)

Silvicultura

En la actualidad los recursos forestales susceptibles de ser explotados comercialmente son escasos se han agotado las principales maderas preciosas, aún cuando se registra que el

65.8% del total del suelo de la entidad tiene vocación forestal. La actividad silvícola ha caído drásticamente en los últimos años, debido a la explotación irracional y a la agricultura itinerante que se realiza a través del sistema de cultivo roza-tumba y quema, que desde hace años se practica pero ahora como un medio de sobrevivencia y como única alternativa para los campesinos.

Del total de la superficie forestal se estima alrededor de 2 millones de hectáreas con posibilidades de explotación moderable, y en las que todavía existen algunas maderas preciosas como el cedro, caoba y huayacán, y maderas tropicales. La explotación de éstas sigue siendo una importante alternativa de ingresos para los campesinos ejidatarios, que requieren de apoyos financieros y técnicos, así como el acceso a los programas de manejo y autorización correspondiente, que les permita un mejor aprovechamiento y comercialización del producto

La promulgación de la nueva Ley Forestal y su Reglamento otorga la posibilidad de un mayor control de la producción silvícola, creando mejores condiciones para que el campesino aproveche más racionalmente los recursos a través de la instrumentación de programas de reforestación a largo plazo. Esta alternativa también contempla la producción forestal con fines comerciales, es decir, el cultivo de árboles maderables mediante el establecimiento de proyectos de largo plazo. Sin embargo, con lo anterior se crean las condiciones para una gran concentración de áreas forestales por particulares, ya sea mediante la asociación entre éstos y los campesinos, o bien, mediante el arrendamiento

Es de llamar la atención que el cultivo de árboles de maderas preciosas como el cedro o la caoba, presentan una opción real de desarrollo para la exportación, por las condiciones

propicias del suelo y clima. En efecto, los propios técnicos de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), estiman que en 20 hectáreas cultivadas con cedro, un ejidatario podría obtener suficientes ingresos y asegurar el futuro de su familia. No obstante, si bien para el campesino representa una alternativa viable, es de muy largo plazo (entre 15 y 20 años), y no le es atractiva en virtud de que requiere desarrollar paralelamente otras formas productivas de subsistencia, en tanto crece el cedro y se comercializa, y sobre todo, tener garantizado el mercado para su producto.

Esta alternativa en el largo plazo podría ser la más factible para el campesino ejidatario del estado, ya que las actividades agrícolas no presentan condiciones favorables de desarrollo, ni siquiera en el mediano plazo, y la ganadería prácticamente está en manos de los productores de tipo empresarial. Los proyectos forestales requieren de un diseño e instrumentación de carácter integral, donde se contemplen de manera combinada los cultivos de corto y largo plazo, que permitan al campesino obtener productos para su autoconsumo, además de ciertos excedentes comercializables en el mercado.

El desarrollo de la actividad silvícola se concentra principalmente en los municipios de Champotón, del Carmen y Hopelchén, en los cuales sobrevive aun la selva mediana y alta. La producción ha venido de más a menos, ya que mientras en 1991 se obtuvo un total de 61,180 metros cúbicos de madera en rollo (cuadro no. 22), para 1996 de acuerdo con el VI Informe del gobernador, únicamente fueron 34,182 metros cúbicos, resaltando en ambos años la producción de maderas tropicales: en tanto la producción de maderas preciosas como la caoba, cedro y huayacán, apenas alcanzó el 7.4% del total en 1996.

En lo que se refiere a los productos forestales no maderables, en la actualidad su importancia no es significativa, sobresaliendo la producción de chicle, que en décadas pasadas fue uno de los principales cultivos, e incluso se consideró como criterio forestal y no agrícola, en la dotación de grandes extensiones de tierras ejidales, es decir, las necesidades de los solicitantes se estimaban en base a la cantidad de árboles de goma y su producción y en el correspondiente ingreso promedio a obtener, que tenían que ser suficientes para la manutención del campesino y su familia

Sin embargo, el poco apoyo, la sobreexplotación y la introducción de productos sintéticos, ocasionaron un descenso de la producción ante la falta de mercado, teniendo en 1991 únicamente 189.7 toneladas de chicle y en 1996 alrededor de 240.1 toneladas, de acuerdo a los datos del VI Informe de Gobierno; el abandono por parte de sus dueños de las áreas chicleras al sur de la entidad, ha sido motivo de invasiones de tierras y de su desmonte para uso agrícola y/o ganadero. Este problema se debe en gran medida a que algunos ejidos fueron dotados de sus tierras en el norte del estado y sus ampliaciones en el sur, a una distancia promedio de 300 kilómetros.

Si bien, durante el último sexenio se realizaron fuertes esfuerzos para reactivar la actividad silvícola por parte de dependencias del gobierno estatal y federal, mediante diversos programas de protección y preservación ecológica (se registraron 144 obras de este tipo), con acciones de producción y reforestación en todos los municipios, no han sido suficientes, puesto que no existen proyectos de carácter integral que sienten las bases para la producción de mediano y largo plazo.

Lo anterior es contrastante si se toma en cuenta que la vocación productiva en la entidad es forestal, la ausencia de proyectos productivos se debe a los pocos recursos canalizados al sector, otorgándose únicamente alrededor de 1.6 millones de pesos durante 1991-1996, esto es el 0.1% del total destinado al sector rural, mismos que fueron proporcionados por BANRURAL. Aunque se recibieron 13.7 millones de pesos en el mismo periodo para la ejecución de acciones de preservación y protección ecológica a través de diversas dependencias del gobierno federal y estatal, éstos son insuficientes (cuadro no. 13)

A manera de conclusión se puede afirmar, que la producción agrícola es generada prácticamente por el sector social, en donde predomina el régimen de propiedad ejidal, ya que en sus manos está el 68.3% del total de superficie del estado, que desafortunadamente sigue manteniendo muy bajos niveles de productividad, y por lo tanto, de competitividad, a pesar de haber alcanzado en 1996 un importante volumen de producción, pero en mayor superficie cultivada, lo que significa que las grandes inversiones no tuvieron el efecto esperado para mejorar el rendimiento de las tierras de labor.

Por consiguiente, la mayor parte de la superficie cultivada en el estado de Campeche presenta muy bajos rendimientos, estando incluso por debajo de los promedios nacionales, por lo que el campesino ejidatario se encuentra en condiciones desventajosas para competir en el mercado interno y sobre todo, en el marco del Tratado del Libre Comercio. En este sentido, las políticas y estrategias que se instrumenten deberán orientarse paulatinamente a la producción de cultivos más rentables, de acuerdo a las condiciones de clima y suelo, pero garantizando la producción de alimentos para el consumo local.

La política económica actual ha restringido fuertemente el crédito, debido a las altas tasas de interés que lo hacen inaccesible para la mayoría de los productores, por lo que sin estos apoyos financieros resulta más difícil implementar mejoras técnicas para aumentar la productividad, aunado a esto, y como parte de la política vigente algunas dependencias que canalizaban recursos al sector rural han modificado su normatividad. Estas medidas afectan tanto a los productores de subsistencia como a los pequeños propietarios de tipo empresarial

Los productores temporaleros, principalmente ejidatarios considerados dentro de la economía campesina de subsistencia, no tienen acceso al crédito, ya que sus tierras no son rentables, puesto que la política de BANRURAL se basa en financiar solamente a los proyectos productivos que sean recuperables; este tipo de campesinos tienen acceso a los apoyos de carácter asistencialista que se canalizan a través del PROCAMPO, cuyo apoyo no se orienta a la producción sino al consumo

Las condiciones económicas y productivas en la entidad, manifiestan un gran retraso con respecto al nivel nacional, a su vez, presentan un marcado signo de desigualdad regional, estatal y municipal; la pobreza o marginación en el campo, la falta de proyectos productivos, la escasez del crédito y la baja rentabilidad de las tierras de labor, obligan a los campesinos a emigrar a los centros urbanos, en donde tampoco encuentran muchas opciones de empleo.

1.3 Indicadores de Marginación en el Medio Rural

Con el propósito de tener un punto de referencia y antes de abordar algunos de los aspectos relativos a las condiciones de vida de la población rural en el estado de Campeche, se procederá en primera instancia a describir a grandes rasgos, los tres principales estudios

disponibles en nuestro país que calculan indicadores de pobreza, bienestar o de marginalidad para todo el territorio, por entidades federativas y municipios, los cuales han sido elaborados por la Coordinación Nacional del Plan para Zonas Marginadas (COPLAMAR), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en colaboración con la Comisión Nacional del Agua (CNA), y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

La construcción de indicadores ha servido para trazar mapas de pobreza y facilitar su regionalización, como primer esfuerzo en este sentido se reconoce "La Geografía de la Marginación" de COPLAMAR,³⁰ que permitió ubicar el nivel de vida de las áreas rurales (localidades con menos de 2,500 habitantes) frente a las urbanas desagregar índices de marginación por municipio y establecer recomendaciones de política hacia el año 2000 Destacando el uso de un mayor número de indicadores, incluidos los referentes a salud y alimentación, mismos que no han sido recuperados por otros estudios

COPLAMAR efectuó sus cálculos con base en los datos del IX Censo de Población correspondiente a 1970, construyó 19 indicadores divididos con propósitos de ordenamiento en generales, de alimentación, de educación, de salud, de vivienda y sus servicios, y de otras necesidades. Seleccionó un método estadístico que le permitió sintetizar el comportamiento de los indicadores y jerarquizar las unidades geográficas (entidades federativas, regiones, municipios, zonas y núcleos) de acuerdo con su grado de marginación

Por otra parte, una de las fuentes más recientes para tratar de conceptualizar la pobreza o marginación rural es el estudio sobre "Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación

³⁰ COPLAMAR Necesidades Esenciales en Mexico Situación y Perspectivas al año 2000
Geografía de la Marginación Edit, Siglo XXI, Mexico 1982

Municipal" publicado en 1993 por CONAPO y la CNA, donde presentan un Índice de Marginación Social que permite captar la dimensión espacial, la intensidad diferencial y la forma o magnitud de la marginación social

La base de datos empleada deriva del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990. Construyen un índice de 4 dimensiones estructurales (vivienda, educación, distribución de la población e ingresos monetarios), y valoran sus intensidades en porcentajes de población no participante del disfrute y acceso a una vivienda digna, al sistema educativo, localización geográfica e ingresos monetarios suficientes para cubrir las necesidades básicas. La valorización integrada de estas 4 dimensiones arroja un déficit social que mide el grado de "marginación municipal".

A partir de estos indicadores se construyó un Índice de Marginación para cada entidad federativa y para cada uno de los municipios del país, el cual se asocia a un Grado de Marginalidad. Se puede observar este índice en el cuadro no. 23, ubicando al estado en el lugar 10 a nivel nacional con un grado de marginación alta, 2 municipios con grado de marginación baja, 5 con marginación media y 2 con marginación alta.

Es importante mencionar que de acuerdo a los resultados del CONAPO, en los estados fronterizos y en aquellos con grandes zonas metropolitanas o con ciudades vinculadas a los desarrollos petroleros - como es el caso de ciudad del Carmen en Campeche -, se concentra el mayor número de municipios con bajo índice de marginación

El INEGI en su trabajo sobre "Niveles de Bienestar en México" publicado en 1994, con base en los datos del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, realiza también una

clasificación de los municipios del país. Para el desarrollo metodológico utiliza 30 indicadores: 6 demográficos, 6 de educación, 9 de ocupación, 6 de vivienda y 3 de urbanización. A partir de esos 30 indicadores se calculan 5 índices sintéticos, correspondientes a los temas mencionados, y con 24 de ellos un Índice Integrado de Nivel Socioeconómico.

La información se presenta en valores de los índices y en mapas. Clasifica las áreas geográficas en: 1) municipios, 16 delegaciones en el D.F. y 30 distritos en Oaxaca; 2) entidades federativas. En cada uno de los mapas se muestra un número fijo de 7 niveles, el nivel 1 corresponde al menor nivel de desarrollo y el 7 al nivel más alto.

Se realizan tres tipos de clasificaciones: las que utilizan sólo un indicador, las que usan simultáneamente todos los indicadores de un tema y las que involucran al conjunto de indicadores y a la totalidad de los temas. A esta última se le denomina Nivel Socioeconómico.

Aún cuando los tres trabajos mencionados seleccionan distintos indicadores individuales y métodos estadísticos diferentes para construir sus respectivos Índices de Marginalidad o de Nivel Socioeconómico, es posible mostrar algunas tendencias a nivel de entidades federativas durante el periodo de 1970-1990. Como se puede observar en el cuadro no. 24 en la clasificación que realiza tanto COPLAMAR como CONAPO, se muestra que el grado de marginación de Campeche es alto, no variando durante el periodo comprendido entre 1970-1990. Asimismo, de acuerdo a los indicadores del INEGI se ubica en el nivel 2 de muy bajo desarrollo.

La población en el estado de Campeche durante el periodo de 1980-1990 presentó una tasa promedio de crecimiento del 2.5%. A nivel nacional se puede considerar como una entidad con muy poca población, pues los 535,185 habitantes registrados a finales de esta década, representan tan solo el 0.7% de la población total del país, ubicándose como la tercera entidad con menos población en el territorio nacional con una densidad de 10 habitantes por kilómetro cuadrado (cuadro no. 25).

En el ámbito municipal, se observa un notable contraste al concentrarse el 57.9% del total de la población del estado en las ciudades de Campeche y del Carmen, con 173,645 y 136,034 habitantes respectivamente, a diferencia de los municipios de Tenabo y Palizada que han presentado una tendencia decreciente de la población durante el periodo, registrándose datos de 6,568 y 7,162 habitantes por cada municipio. También resalta el municipio de Campeche por presentar una densidad de población de 51 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que Hopelchén y Palizada tienen una densidad de 3 habitantes por kilómetro cuadrado (cuadro no. 26).

En lo que se refiere a la población rural y urbana, se muestra en el cuadro no. 27 que de un total de 1,950 localidades que existen en la entidad, 25 se consideran urbanas por tener una población mayor a los 2,500 habitantes - de acuerdo a la clasificación del INEGI -, mismas que concentran a 374,780 habitantes, representando el 70% del total de población del estado; mientras que las 1,925 localidades restantes, es decir el 98.7% se consideran rurales, las cuales albergan únicamente a 160,405 habitantes (30%)

Conforme a la información del último Censo General de Población y Vivienda, el 53.2% de la población se concentra en 5 localidades mayores a los 10,000 habitantes, localizadas en las ciudades de Campeche, del Carmen, Escárcega, Champotón y Calkiní, con la particularidad de que sólo las dos primeras absorben un total de 234,324 habitantes que en números porcentuales representan el 43.7%, y el resto de las 20 localidades urbanas agrupan el 26.3% de población. Asimismo, se contabilizan 1,604 localidades con una población menor a los 100 habitantes, y una sola localidad ubicada en el municipio de Campeche que concentra una población de 150,518 habitantes (capital del estado), o sea el 28.1% del total en la entidad (cuadro no. 27).

A la vez, al interior de los municipios es notorio el contraste que se manifiesta en cuanto a la distribución de la población por tamaño de localidad, por ejemplo, como podemos observar en el cuadro no. 26, en los municipios del Carmen y Campeche - que resaltan por la población urbana que concentran en la cabecera municipal -, la mayor parte de las localidades que comprenden son rurales. Es decir, para el caso de Carmen, de un total de 609 localidades, el 99.2% (604) tiene una población menor a los 2,500 habitantes; mientras que Campeche, de 169 localidades, 166 (98.2%) se consideran rurales y sólo 3 urbanas. Concentrándose el 23.9% de la población rural en el municipio de Champotón, con un total de 38,289 habitantes distribuidos en 252 localidades.

Por lo anterior, se puede considerar a Campeche como una entidad con características rurales, debido a la desigual distribución de la población en el territorio estatal, caracterizada por un alto grado de dispersión en muchas localidades rurales y una creciente tendencia de la población a su concentración en los principales centros urbanos, que aún cuando se identifican con estas características basan su economía en las actividades primarias, concentrando la infraestructura

y los servicios en apoyo a las actividades económicas rurales. Cabe mencionar que el crecimiento de las ciudades no ha estado vinculado al crecimiento industrial, en virtud de que esta actividad no ha sido relevante.

La dispersión de la población representa un gran reto para los gobiernos federal, estatal y municipal, principalmente para este último ya que en la mayor parte de los casos, las localidades rurales carecen de los servicios básicos de salud, educación y vivienda, así como de la infraestructura de apoyo a la producción que reactive su economía. Se estima que los costos para la introducción de estos servicios son muy elevados, debido a la gran dispersión de la población, conformada en su mayoría por núcleos ejidales asentados en la Región Sur y en la Zona Indígena del Norte del estado.

Por otra parte, la estructura de la población por edades muestra que casi el 70% es menor a los 30 años, siendo previsible que esta tendencia se mantenga, por lo que aumenta la expectativa de la demanda de empleo, y en general, de los servicios sociales y asistenciales, lo que se acentúa en las localidades rurales.

Población Indígena

Campeche cuenta con una importante proporción de indígenas descendientes de la cultura maya, distribuidos principalmente en la Región Norte de la entidad, y que de acuerdo al documento "Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México" editado por el INI en 1993, se calcularon en 128,412, que en términos porcentuales representan el 24.0% del total de la población, mismos que se encuentran diseminados a lo largo de 6 municipios, entre los cuales sobresalen Calkini, Hopelchén, Campeche, Champotón y Hecelchakán

Así también, en 1990 se registraron 86,676 personas que hablaban alguna lengua indígena, que significa el 19% de la población estatal de 5 años y más; a la vez, el 81.0% de esta población hablaba el maya, el 6.1% el chol, el 2.4% el kanjobal, el 2.3% el mame, y el 8.1% restante se distribuía entre otras lenguas.

Podemos resaltar que Campeche es una entidad con un alto grado de marginación, ya que presenta cifras superiores al promedio nacional, en términos del porcentaje de la población que no participa del disfrute y acceso de bienes y servicios suficientes para cubrir las necesidades básicas

Se calcula que mientras el 57.09% de la población total del país vive en condiciones de hacinamiento, en la entidad el porcentaje de viviendas con hacinamiento es del 65.03%, también sobresalen los datos de población mayor de 15 años sin primaria completa, que a nivel nacional fueron del 29.31%, y en el estado del 44.82%, asimismo, el porcentaje nacional de población ocupada con ingresos menores de 2 salarios mínimos fue de 63.22%, mientras que en Campeche fue del 68.07% (cuadro no 28 y 30)

En lo que se refiere a los resultados obtenidos sobre los Indicadores Socioeconómicos, Índice y Grado de Marginación por cada uno de los 9 municipios que conforman al estado de Campeche, como podemos ver en el cuadro no. 29, entre los municipios que presentan un alto grado de marginación se encuentran Hopelchén y Palizada con un índice de 0.603 y 0.270, ubicándose en el contexto nacional,³¹ en los lugares 682 y 971 respectivamente, según su grado

³¹ Según datos del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990 se registran 2,387 municipios en el país

de marginación, contrastando con los municipios de Campeche y del Carmen que tienen una marginación baja, ya que presentan en general indicadores menores a la media estatal, e inclusive en algunos casos al promedio nacional.

1.4 Del Reparto de Tierras a las Reformas Constitucionales de 1992

Concluida la Revolución de 1910 y después de la promulgación de la Constitución de 1917, la vida económica y social en el campo experimenta dos aspectos fundamentales en materia de desarrollo rural: a) el reparto de tierras que le da legitimidad y sentido de justicia social al movimiento armado y; b) la creación de Instituciones con funciones específicas para apoyar financieramente al sector rural y como consecuencia su crecimiento. Desde el punto de vista de la intervención del Estado y por los instrumentos que se utilizan, en el primer caso se le puede identificar como Política Agraria, y al segundo como Política Agrícola o Agropecuaria.

A lo largo de la historia, el énfasis en una u otra que le imprimieron los diferentes gobiernos, señalan las características que asumió la Política del Desarrollo Rural durante aproximadamente 75 años, durante este tiempo se manifestó una pugna entre ambas políticas, sin que se lograra una conjunción que buscara un desarrollo rural más integral. La crisis económica de 1982, marca el inicio de una profunda transformación del Estado y de su política hacia el sector, que se concretiza a partir de 1992 con las modificaciones al artículo 27 constitucional y la reestructuración institucional que se venía gestando desde 1989.

La Política Agropecuaria se refiere a las medidas de carácter económico que efectuó el Estado, ya sea invirtiendo directamente, principalmente en obras de irrigación o creando los mecanismos para su fomento regulando los mercados y precios, los aspectos fiscales; la

investigación y divulgación agrícola. Los principales instrumentos de esta política fueron la inversión directa (financiamiento público) y el crédito, que tenían una clara orientación para apoyar a la empresa agropecuaria, y en mínima proporción a las pequeñas unidades campesinas. Su instrumentación se realizaba a través de una diversidad de dependencias gubernamentales.³²

La Política Agraria consistió básicamente en repartir la tierra o frenar este proceso, tenía como instrumentos principales un conjunto de leyes y una agregación casi infinita de decisiones administrativas y procedimientos complejos emanados del aparato burocrático. "La Política Agraria fue central y prioritaria para la estabilidad y transformación del país, y los sujetos de esta política, los campesinos, constituyen la clase más numerosa y oprimida. Esta política se instrumentó por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y por organizaciones campesinas creadas por el Estado, como la Confederación Nacional Campesina (CNC)"³³

A lo largo de la historia posrevolucionaria pareciera que ambas políticas han estado en "pugna", dependiendo de los objetivos de la macropolítica económica que se haya diseñado en su momento, y sobre todo después de 1965, año en que el sector agrícola entra en crisis se impone la política de apoyo a los grandes capitalistas y a las empresas con más rentabilidad como estrategia para salir de la crisis, y deja al margen a la economía campesina de subsistencia sustentada por la propiedad social improductiva.

Así al transcurrir los años, la Política Agraria y su principal instrumento la Reforma Agraria, no cumplió con los objetivos de justicia y bienestar para el sector rural, aunque sí representó, en

³² Warman G., Arturo "Frente a la Crisis ¿Política Agraria o Política Agrícola?", Comercio Exterior, Vol. 28 Número 6, junio 1978

³³ Idem, Id

sus inicios, un importante mecanismo de redistribución y de capitalización de muchos campesinos; sin embargo, la crisis del sector agropecuario agudizó la situación económica de la gran mayoría de campesinos, que para la década de los 80's y 90's se encuentra en niveles de subsistencia.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se gestaron las bases para la reestructuración y modernización del campo, en el marco de los diferentes programas de estabilización instrumentados para hacerle frente a la crisis económica que estalló en 1982. Es en el siguiente sexenio cuando se realizan las transformaciones estructurales, amparadas en los "éxitos" de la política macroeconómica que culminaron con las reformas al artículo 27 constitucional, publicadas el 6 de enero de 1992, y con la posterior promulgación el 6 de febrero de la Ley Agraria, que deroga la Ley Federal de Reforma Agraria.³⁴

Después de Cárdenas los repartos tenían más bien un fin político que redistributivo, ya que se dotaron desiertos, selvas y malpaíses sin potencial productivo. Muchos de los bosques pasaron a ser propiedad de los campesinos aunque su explotación regulada por concesiones federales, quedara en manos de grandes empresas particulares o estatales -, por lo que cambió formalmente el propietario pero no su forma de aprovechamiento.³⁵

Para el caso particular del estado de Campeche, el antecedente de la gran concentración de la tierra se encuentra en la política de colonización sobre terrenos baldíos establecida por el gobierno de Porfirio Díaz entre 1883 y 1884, que propició la concentración de tierras (latifundios) por extranjeros a través de las grandes compañías deslindadoras, que recibían

³⁴ Procuraduría Agraria Marco Legal Op cit

³⁵Warman G , Arturo Op cit

grandes extensiones como pago a sus trabajos de deslinde, o bien, como concesiones para usufructuar los productos naturales existentes, estas prácticas se manifestaron después de 1902 por medio de contratos que celebraba el gobierno con particulares (extranjeros) en los que se incluía la explotación de maderas preciosas y diversos productos de la selva.³⁶

Los primeros repartos se iniciaron en 1917, para 1940 aún existían grandes latifundios en manos de algunas compañías deslindadoras extranjeras y el territorio aún tenía extensas superficies despobladas, motivando en la década de los 60's y 70's el impulso de una política colonizadora que culminó con la creación de los Nuevos Centros de Población Ejidal (NCPE) al sur de la entidad, puesto que el reparto había iniciado en el norte, donde hasta 1940 existían únicamente 127 ejidos constituidos

El reparto de tierras desde la promulgación de la Constitución en 1917 se desarrolló de manera lenta e irregular. debido a las políticas presidenciales que se gestaron después de la revolución, es decir, la importancia que cada gobierno le otorgó a la Reforma Agraria como instrumento de desarrollo rural, dado que de 1917 a 1934 había resistencia al reparto a los campesinos pobres, existía la idea de que el desarrollo del campo debería ser por la vía del latifundio, e incluso se llegó a establecer con el presidente Calles la posibilidad de declarar el fin del reparto agrario³⁷

En este periodo en la entidad se repartieron 210,500.7 hectáreas,³⁸ principalmente por dotación, mientras que durante el siguiente periodo de 1934-1940, con el presidente Cárdenas en el poder, se repartieron 1,466,601.7 hectáreas, con lo cual se fortaleció la política agraria y

³⁶ López Gallo, Manuel Economía y Política en la Historia de México Edit El Caballito, México 1980, pp 255 y 256

³⁷ Gutelman, Michel Capitalismo y Reforma Agraria en México Edit Era, México 1981, pp 86 y 87

³⁸ Los datos sobre reparto de tierras que se presentan en este apartado fueron tomados del Historial Agrario en el estado de Campeche, Delegación Estatal de la SRA, 1994

se consideró al campesino como una alternativa para el desarrollo rural, política de la que Campeche no fue ajena.

Durante el periodo de Ávila Camacho a Ruiz Cortines que abarca de 1940 a 1958, en cierto modo se abandona la política cardenista, favoreciendo la expansión de la agricultura capitalista apoyada en la propiedad privada y en las explotaciones agrícolas remunerativas. No se creía en el ejido, ya que según, éste no podría elevar el nivel de vida de los campesinos, se consideraba también la necesidad de desarrollar otros sectores como el industrial (este planteamiento se acentuó con Miguel Alemán, a quien se le atribuye el haber impulsado el desarrollo industrial)

En estos años se repartieron únicamente 77,934 5 hectáreas y para la década siguiente se intensificaron las acciones colonizadoras, ya desde 1963 se inicia con los primeros traslados de población solicitante de tierra, constituyéndose los primeros centros de población ejidal en el sur de la entidad, que para ese entonces era la zona más despoblada

Estas acciones son el antecedente inmediato de los grandes desmontes realizados en todo el estado, que hasta los años cuarenta tenían una gran reserva de selvas altas y medianas en las que predominaban las maderas preciosas (saqueadas por empresas extranjeras) Los nuevos pobladores que habían solicitado tierra, con costumbres del centro del país, requerían tierras de labor, que en cierto sentido en el estado no existían, el acto legal de dotación consistía en la entrega de grandes extensiones de selva, posterior a esto se abrieron las tierras de labor.

Es precisamente en la década de los 70's cuando se inicia con el desmonte de grandes extensiones para el cultivo de arroz, principalmente en el Valle de Edzna y Yahaitún, canalizando fuertes inversiones para el desmonte y mecanización de los terrenos, integrándose

alrededor de 50 ejidos localizados en la zona de producción de arroz en gran escala. que posteriormente y debido a la gran corrupción e importación de este producto, se entra en una severa crisis cayendo en años subsecuentes drásticamente la producción

En la época de la política colonizadora se repartieron alrededor de 1,152,824.5 hectáreas. acentuándose entre 1981 y 1987 Para 1988 y 1991 disminuye el reparto a 9,768 3, culminando prácticamente la entrega de tierras con un total de 3,210,277.1 hectáreas repartidas, que conforman 381 ejidos, quedando hasta 1995 únicamente 14 solicitudes de tierras pendientes, cuya resolución le correspondería al Tribunal Agrario instituido con la reforma al artículo 27 de la Constitución.

La nueva política agraria se fundamenta en las reformas al artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley Agraria en el año de 1992, con lo que el Estado propone una nueva regulación en la tenencia de la tierra acorde a la política económica general, que se sustenta en la desregulación de sus actividades en la economía y la liberación comercial, todo ello concretizado en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá El objetivo fundamental de las reformas es el de sentar las bases jurídicas que posibiliten la inversión privada para reactivar la producción y hacer más competitivo el campo, en una economía regulada por las fuerzas del mercado

Las modificaciones al artículo 27 ponen fin al reparto agrario al derogarse las fracciones X a la XIV, por lo que la política agraria da un giro, nuevamente la política agrícola se sobrepone: la política agraria ya no constituye un mecanismo del Estado para el desarrollo rural y mejoramiento del nivel de vida de los campesinos. Los argumentos para las reformas son entre otros: "la inexistencia" de tierras que repartir; el excesivo minifundismo improductivo, como la

principal causa de la pobreza del campesino, generar confianza jurídica sobre la tenencia de la tierra, que propicie la inversión en el campo y reactivar la producción agropecuaria en el marco de la liberación comercial y económica

Los cambios legales también implican que ahora el ejido, aunque continúa siendo propiedad social, puede privatizar sus tierras paulatinamente a través de la adopción del dominio pleno de las parcelas por parte de los ejidatarios (artículo 84 de la Ley Agraria), una vez que los ejidatarios obtengan sus certificados parcelarios por medio del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), y sea aprobado por la asamblea de conformidad a las formalidades establecidas por la Ley Agraria en sus artículos 23 fracción IX y 25, 26, 27 y 28 e inscritos los acuerdos de dicha asamblea en el Registro Agrario Nacional (RAN). La Ley protege en ciertos aspectos a las tierras de uso común puesto que continúan siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo dispuesto en el artículo 75 de la propia ley³⁹

Sobre esto último, en dicho artículo se reglamenta la constitución de sociedades civiles y mercantiles mediante la aportación de tierras ejidales de uso común, es decir la constitución de sociedades propietarias de tierras, estableciendo ciertas restricciones en cuanto a la extensión máxima que debe poseer una sociedad, que es de 25 veces la pequeña propiedad sin embargo, se generan condiciones legales para la concentración de tierras en unas cuantas manos.

³⁹ Véase la Ley Agraria vigente Procuraduría Agraria Marco Legal Agrario. Op cit El Programa de Certificación de Derechos Ejidales tiene su fundamento en el artículo 56 de esta ley, se instituyó con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra y tiene como objetivo fundamental el otorgar certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra

Las agroasociaciones de este tipo previstas en la ley, constituyen uno de los ejes medulares de las reformas, puesto que se abre la posibilidad legal para la inversión privada (nacional o extranjera) a través de la asociación con los campesinos. Estos últimos, únicamente disponen de su tierra, de los recursos naturales disponibles en ella, y de su mano de obra: por lo que para los inversionistas que actúan bajo la racionalidad del capital, dichas asociaciones no les serán muy atractivas (salvo en aquellas regiones donde los ejidos y comunidades cuentan con suficientes recursos, como bosques o selvas y las zonas de alta productividad como son los grandes distritos de riego del norte del país)

Asimismo, se establece en la Ley Agraria que ahora los ejidatarios podrán rentar su parcela, celebrar contratos de asociación en participación, ya sea con los propios ejidatarios del núcleo ejidal o a terceros ajenos al ejido, también se crean las condiciones legales para que el ejidatario cuando así lo desee, enajene su parcela desde luego una vez que el ejido haya regularizado sus tierras a través del PROCEDE y obtenido su certificado parcelario, con lo cual el campesino ya no está obligado a trabajar su parcela directamente

Cabe señalar, que el arrendamiento es una de las prácticas más comunes en el estado de Campeche, y para los "inversionistas" una forma de obtener mejores ganancias, ya que no arriesgan su capital participando en asociación con los campesinos (la visión del inversionista es la de que el campesino carece de la "capacidad empresarial" suficiente para administrar sus tierras), sin embargo, para el campesino esta modalidad que la Ley Agraria ofrece, le resulta mucho más fácil, que aunado a las condiciones de pobreza en que viven y a la falta de recursos para la inversión, se ven forzados a celebrar contratos de arrendamiento, en la mayoría de las veces en clara desventaja.

Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar el amplio apoyo que otorgó el gobernador del estado en el año de 1995, a un grupo de inversionistas del norte del país que llegaron a Campeche en busca de tierras aptas para el cultivo del algodón, y con la firme intención de rentarlas más no de asociarse con los ejidatarios. Como incentivo a estos inversionistas, las dependencias vinculadas al sector otorgaron la asesoría técnica necesaria para ubicar las mejores tierras aptas para este cultivo, desprotegiendo y marginando en consecuencia al campesino, quien trabajaba las tierras para obtener los productos necesarios para su subsistencia. En este año se contrataron alrededor de 10,000 hectáreas, siendo éstas las mejores tierras al interior de cada ejido

De lo antes mencionado se puede deducir, que la inversión privada canalizada hacia el campo en la entidad, no es con el fin de asociarse con los ejidatarios para capitalizar y hacer más productivas sus parcelas - para que los campesinos logren mejorar su nivel de vida -. sino lo que racionalmente se busca es el usufructo y aprovechamiento de la tierra. Esta modalidad ha resultado más provechosa ante la imposibilidad legal para que los inversionistas puedan comprar las tierras, idea que prevalece entre quienes cuentan con el capital

En cuanto a las asociaciones de carácter social, el título cuarto de la Ley Agraria establece las bases para las sociedades rurales susceptibles de constituirse como son: las Uniones de Ejidos (artículo 108), cuyo objeto será el de coordinar actividades de asistencia mutua y comercialización, para lo cual podrán conformar empresas con cierta especialización que les permita acceder de manera óptima a la integración de cadenas productivas. Las empresas que se constituyan podrán asumir las formas asociativas contempladas en la propia Ley Agraria

De acuerdo con el artículo 110 se podrán conformar Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARICs), mismas que se pueden constituir por dos o más ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural. El objetivo de estas asociaciones será la integración de recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos y cualquier otra actividad económica. Este tipo de asociaciones tendrá personalidad jurídica propia

Asimismo, el artículo 111 prevé la constitución de Sociedades de Producción Rural (SPRs), las que tendrán personalidad jurídica, se podrán conformar con un mínimo de 5 socios; en cuanto a las responsabilidades, se establece que podrán ser de responsabilidad ilimitada, limitada y suplementada; su capital social lo constituirá la aportación de los socios (artículo 112). Para el primer caso, no se requiere aportación; en el segundo, la aportación será la necesaria para formar un capital mínimo equivalente a 700 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, y para el tercer caso, la aportación inicial mínima será el equivalente a 350 veces el salario mínimo diario general en el Distrito Federal

Este tipo de sociedades serán las que el sector social tendrá como alternativa organizativa en el medio rural para la reactivación productiva, que les permite la constitución de empresas agropecuarias o de otra índole, vinculadas a las actividades agrícolas, forestales, pesqueras, etc, así como otras dedicadas a la comercialización y distribución que posibiliten vincularse al mercado en mejores condiciones de competitividad. Las asociaciones campesinas bajo estas modalidades deberán establecer como estrategia económica la creación de cadenas organizativas y productivas en el ámbito regional y microregional, que garanticen el abasto local en primera instancia y la generación de excedentes para el mercado.

Desde el punto de vista legal, se establecen las bases normativas para la organización productiva del sector rural, y desde la perspectiva económica las reformas también provocaron cambios institucionales que redefinieron la intervención del Estado. Es decir la nueva característica que asume la política agropecuaria implicó el establecimiento de nuevas modalidades de financiamiento para el sector que privilegia al mercado como mecanismo de reasignación de recursos al campo.

Con las modificaciones jurídicas se deroga la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, en la que se establecía como norma la preferencia del financiamiento crediticio a ejidos y comunidades. Esta ley fomentaba lo colectivo - ampliamente impulsado con la política cardenista -, que se retoma en el régimen de Luis Echeverría como estrategia para el campo.

Durante muchos años la política de financiamiento al sector funcionó con una clara orientación en apoyo a grupos de crédito, y no bajo la perspectiva social, es durante la administración de Echeverría que se intenta reactivar al sector social mediante el fortalecimiento de los ejidos y comunidades, fomentando las organizaciones de segundo y tercer nivel, particularmente las Uniones de Ejidos y las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARICs) ⁴⁰

Esta política se enfrentó a duras críticas y operativamente la maraña burocrática no permitió reactivar la organización para la producción del sector " .. en vez de promover el desarrollo, los proyectos de fomento por lo general, tuvieron un marcado sesgo clientelar. Buena parte de los recursos para crédito y seguro agrícola cayeron en manos de funcionarios públicos y líderes

⁴⁰ Mackinlay, Horacio y de la Fuente, Juan "Las Reformas a la Legislación y a la Política Crediticia Relativas al Medio Rural", en La Sociedad Mexicana en el Nuevo Milenio, coedición INAH-UAM-UNAM-PyV, México 1996, p. 98

corruptos",⁴¹ en esencia se buscaba tener un control político del campesino a través de la organización social.

La intervención del Estado en el campo hasta iniciada la década de los 80's, se basó en el establecimiento del crédito a través de diversas dependencias como BANRURAL, SARH, CONASUPO y FERTIMEX; sin embargo, a raíz de la crisis económica y como parte de la política económica instrumentada para hacerle frente, se reduce paulatinamente el apoyo al campo. No obstante, que la reestructuración económica se inició desde 1982, las reformas políticas se realizan diez años después, aún cuando en materia crediticia la reestructuración se intensifica desde 1989, modificando las funciones de las instituciones vinculadas al financiamiento de este sector productivo

1.5 Política de Financiamiento para el Desarrollo Rural

La estructura institucional de financiamiento para el campo se puede agrupar en: a) las instituciones conformadas por el sector público, b) las del sector privado, integradas por los bancos comerciales y, c) las del sector popular, que se refieren a organizaciones de ahorro y crédito, como son las Uniones de Crédito y las cajas de ahorro. Estas fuentes de financiamiento tendrían un papel fundamental en la nueva política de asignación de recursos para la reactivación del campo, cada una con sus funciones particulares en el marco de la política económica basada en la desregularización y privatización de las empresas del Estado, así como en la apertura comercial.

⁴¹ Idem, Id p 99

En lo referente a las instituciones del sector público destacan: BANRURAL, creado en 1976 teniendo como base el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que se convierte en el principal organismo de crédito agrícola pero con las particularidades que asume a partir de 1989, año en que inicia su reestructuración, el FIRA Fideicomiso del Banco de México creado en 1954 y, Nacional Financiera, S.A (NAFINSA), que apoya a la industria y al comercio vinculados a la actividad agropecuaria.

Es importante mencionar que BANRURAL durante 1989-1991, establece una política de reestructuración interna consistente en depurar su padrón de deudores, reorientando su política de manera más selectiva, es decir, ya no brinda apoyo a los productores minifundistas improductivos y de alta siniestralidad, que fueron canalizados para ser atendidos por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), instrumento que se convierte en el principal mecanismo de financiamiento dirigido hacia la gran mayoría de los productores, quienes reciben créditos sin intereses, identificados como Crédito a la Palabra

Como parte de esta reestructuración, " . BANRURAL limitó la operación del crédito a zonas con potencial productivo y, a productores capaces de pagar los créditos otorgados, redujo sus sucursales operativas de 650 a 250, y emprendió la racionalización de las normas y procedimientos de operación. .se eliminó la práctica de redocumentar los créditos, la cual determinaba que en ocasiones el productor recibiera entre el 10% y el 15% del último crédito...se tomó la decisión de dejar de negociar contratos de créditos globales con ejidos y comunidades, y otorgar el crédito a productores individuales, aún cuando la normatividad jurídica en este periodo no se había modificado".⁴²

⁴² Idem, Id p 102

Los apoyos crediticios de avío y refaccionarios proporcionados por el banco en la entidad durante el periodo 1991-1996 para el sector rural, ascendieron a un monto de \$134,273.00 millones de pesos, de los cuales la agricultura absorbió el 46.5%, las actividades pecuarias el 48.6%, mientras que el sector pesquero y forestal el 3.6% y el 1.2% respectivamente, es de resaltar el escaso apoyo otorgado a las actividades forestales, lo que refleja la poca importancia dada a esta actividad (cuadro no 13)

En relación con el total de financiamiento otorgado por BANRURAL se estima que canalizó recursos al sector rural del 12.3% en este periodo, lo cual en cierto modo, indica que como parte de su política ha sido más selectivo en el otorgamiento de los créditos. Aun cuando se desconoce el número de beneficiados es de suponerse que dichos créditos se han concentrado en los proyectos rentables, ya sea con inversionistas particulares, o bien, en algunas asociaciones como son las Sociedades de Producción Rural (SPRs) Para los funcionarios del banco, un campesino (ejidatario) en lo individual, no es sujeto de crédito, el nuevo certificado parcelario obtenido a través del PROCEDE no es suficiente garantía, ya que la tierra no se puede embargar.

La Ley Agraria en su artículo 46 establece la inembargabilidad de la tierras más no de su usufructo, es decir, ante un incumplimiento crediticio en el caso extremo, el banco o cualquier institución gozará del usufructo en tanto recupera la inversión, hecho esto deberá reintegrar la parcela al ejidatario; sin embargo, esto no es atractivo para el banco, puesto que al parecer dentro de su normatividad no se contempla esta posibilidad.

Por otra parte, fue eliminada la práctica de "atar" el otorgamiento de crédito al seguro, dando lugar a desaparecer ANAGSA, surgiendo AGROASEMEX con una orientación de apoyo a

productores de bajos recursos, económicamente viables (productores de bajos ingresos con potencial productivo), y permitir la introducción de aseguradoras privadas en el campo, esto en virtud de la corrupción que se dio a través de la simulación de los siniestros para cobrar "las jugosas" cuotas del seguro. Es así, que la política del banco se centra en apoyar únicamente a los proyectos que tengan viabilidad económica.

La política de depuración de los deudores ocasionó, por un lado, que una gran masa de campesinos improductivos fueran atendidos por el PRONASOL con acciones de tipo asistencialista, no con crédito para el mejoramiento técnico y productivo, sino con subsidios al consumo (Créditos a la Palabra), posteriormente en 1993, con el PROCAMPO, y por el otro aquellos productores con potencial para pagar que se identificaron con cartera vencida, lo que motivó un gran movimiento de deudores, primero regional (centro del país) y luego nacional, impulsado por el BARZÓN principalmente.

El giro en la política de la principal institución de crédito de apoyo al campo (BANRURAL) y la agudización de la crisis económica en 1995, llevaron al Estado a implementar diversas acciones para reactivar la producción y la productividad a través de PROCAMPO durante 1993, con el objetivo de "amortiguar" los efectos de la liberación comercial, y posteriormente, con la instrumentación de diversas acciones en el marco del Programa Alianza para el Campo.

En efecto, PROCAMPO en la entidad ha canalizado 75,303 0 millones de pesos entre 1994 y 1996, beneficiando alrededor de 33,128 productores, principalmente ejidatarios temporaleros que se dedican a la producción de maíz. Este monto representa casi el 16.6% del total de recursos orientados a la actividad agrícola, con una superficie beneficiada de 156,796.3 hectáreas (cuadro no 13).

Por otra parte, las inversiones canalizadas a través del FIRA representaron el 56.7% del total de recursos que recibió el sector durante 1991-1996. Este organismo opera como banca de segundo piso, y su política se basa en un esfuerzo para mantener una adecuada administración de sus operaciones crediticias, es decir, busca la racionalidad financiera.

Asimismo, una buena proporción de los créditos son otorgados por la banca comercial, que desde 1995 ha proporcionado financiamientos, dentro de las acciones que se establecen en Alianza para el Campo, este programa contempla una estructura financiera en la que se considera la aportación de la federación, del gobierno estatal y de los productores, la de éstos últimos constituyen créditos que se otorgan a través de la banca comercial, de tal suerte que se "amarran" los recursos con el aval del gobierno, con lo que se pretende apoyar proyectos productivos viables y con soporte tecnológico.

Los sujetos de crédito del FIRA son los productores comerciales, potencialmente rentables. Es de señalar, que aún cuando los requerimientos para obtener un crédito son muchos y que resultan en la mayoría de los casos inaccesibles a los productores del campo, tanto ejidatarios como pequeños propietarios, esta institución puede ser una alternativa de financiamiento a organizaciones sociales que emprendan proyectos de impacto económico y regional.

Por otra parte, en los últimos 4 años con la creación de FOCIR se abre la posibilidad de constituir agroasociaciones (asociaciones en participación) con rentabilidad de incidencia regional, este Fondo está concebido en el marco de la legislación agraria vigente; sin embargo, los productores de bajo potencial productivo salen de las normas de NAFINSA al igual que del FIRA, ya que su universo de atención son los productores con actividades agropecuarias comerciales.

Como se ha señalado, los productores minifundistas e improductivos (de subsistencia), que constituyen la mayoría, son los principales "clientes" del PRONASOL. Por lo tanto, el gobierno federal instrumenta una política de desarrollo social para brindar apoyo y atención a este sector, a través de diversos mecanismos de financiamiento y canalización de recursos como es el caso del Ramo XXVI hasta el año de 1997, y más recientemente con la creación del Ramo XXXIII, cuyos recursos son transferidos directamente a municipios.

Estos mecanismos de financiamiento, que fueron diseñados para cubrir el vacío generado con la reestructuración de BANRURAL, comprenden básicamente los "Créditos a la Palabra", que se otorgan por medio de los Fondos de Solidaridad para la Producción. En Campeche, el sector agrícola recibió 115.741.0 millones de pesos (cuadro no 13), que se proporcionaron a campesinos temporales de alto riesgo y alta siniestralidad, los recursos se canalizan a través de los municipios para la producción de granos básicos, principalmente maíz, la recuperación del "crédito" es entregada a la comunidad para la realización de obras sociales que la propia población determina

A grandes rasgos se puede resumir, que a raíz de las reformas jurídicas vinculadas al sector rural, la reestructuración de las funciones de las instituciones crediticias se orientaron más a buscar la racionalidad financiera, proporcionando financiamiento de manera más selectiva a proyectos de mayor rentabilidad. En esta situación quedan BANRURAL y FIRA, y en cierto modo NAFINSA y la Banca Comercial

Bajo estas condiciones, en el futuro se deberá evaluar la posibilidad de instrumentar una nueva política crediticia para el campo, que considere alternativas de financiamiento preferenciales para productores de escasos recursos financieros. Estas opciones crediticias se pueden definir

considerando la experiencia concreta que se ha tenido a través de las formas populares como son: las Uniones de Crédito y las cajas de ahorro, esto es, conjuntar recursos para constituir el crédito social con el apoyo institucional para su fortalecimiento

Por otro lado, a finales de 1995 se instrumenta el Programa Alianza para el Campo,⁴³ coordinado normativamente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) antes SARH; su diseño y elaboración le corresponde a la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario; se enmarca dentro de las estrategias del Programa Sectorial 1995-2000, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, y forma parte de la Política Agropecuaria hasta el fin del milenio.

La operación de este programa se sustenta en un esquema descentralizado, en donde participa el gobierno federal como instancia normativa y evaluadora del ejercicio, aportando recursos fiscales de acuerdo a la estructura financiera de cada acción a desarrollar, los gobiernos estatales, cuya función fundamental es la definición de las prioridades locales y la organización de los productores para la producción y la comercialización; y los productores, a quienes les corresponde tomar la decisión sobre la inversión y la producción, en coordinación con los gobiernos estatales para definir las líneas de la estrategia a seguir a nivel regional

La descentralización de funciones constituye la estrategia fundamental del programa, ya que serán los gobiernos de los estados junto con los productores, quienes tendrán la responsabilidad operativa de los diferentes proyectos; se plantea que los productores tendrán la responsabilidad de determinar el qué, cómo y cuánto producir, y cuál tecnología utilizar. La

⁴³ La información que se presenta en adelante fue extraída del documento "Evaluación del Impacto Socioeconómico del Programa Alianza para el Campo 1996" México, SAGAR, mimeo, versión preliminar, mayo de 1997

estrategia tiene el propósito de generar procesos participativos en el ámbito local para la definición de las acciones. La propuesta operativa ofrece la perspectiva de orientar el proceso a un esquema más amplio de planeación que propicie un desarrollo rural más integral a escala microregional.

La operatividad del programa descansa en las diferentes dependencias estatales y en las representaciones federales, por lo que en la entidad se integró el Consejo Estatal Agropecuario, cuya función es, proponer, dar seguimiento y evaluar las acciones a realizar. El consejo está integrado por representantes de las organizaciones sociales y productores vinculados a la producción agropecuaria, es presidido por el Gobernador del estado y el Delegado de la SAGAR cumple la función de Secretario Técnico.

El consejo se estructura por las Comisiones de: Fomento Agrícola, Desarrollo Rural, Fomento Pecuario, Sanidad Agropecuaria y Transferencia de Tecnología. Asimismo, se constituyó el Fondo de Fomento Agropecuario Estatal, con la finalidad de captar, administrar y ejercer los recursos aportados por la federación a través de la SAGAR, el Gobierno del estado y las aportaciones de los productores, también se crea la fundación PRODUCE, con la finalidad de fomentar la investigación y la transferencia de tecnología, vigilando que se oriente a propiciar un desarrollo sustentable.

El programa contempla 4 grandes rubros de atención. Programas de Equipamiento y Servicios con 7 proyectos⁴⁴ específicos, dentro de los que destacan el de ferti-irrigación y mecanización, quienes en conjunto absorbieron el 42.0% del total de los recursos ejercidos en 1996,

⁴⁴ Se utiliza el término "proyecto" para diferenciar entre "Programa Alianza para el Campo" y los diferentes programas que lo conforman, no existe una claridad metodológica al respecto, puesto que existen muchos programas dentro de un programa.

Programas Productivos Agrícolas, que se componen de 5 proyectos, siendo el de kilo por kilo el que contempla únicamente recursos federales y estatales; Programas Productivos Pecuarios y; el Programa de Desarrollo Rural, el cual contempla 6 acciones básicas que se orientan a la atención de grupos vulnerables. Asimismo, se contemplan otras acciones de alcance únicamente estatal, tales como apoyo a la comercialización, fomento a cultivos básicos, adquisición de vaquillas, infraestructura agropecuaria y productividad de suelos.

Entre los objetivos que se pretenden alcanzar con Alianza para el Campo, están el de elevar el ingreso de los productores, lograr tasas de crecimiento dentro del sector superiores a la de la población, tener una balanza comercial excedentaria, lograr la suficiencia alimentaria de productos básicos, reducir las disparidades regionales en la productividad, el empleo y el ingreso, y coadyuvar en el combate a la pobreza rural.

Se pretende que a través de acciones debidamente coordinadas entre la federación y los estados, y con la participación de los productores, se realice una transferencia de tecnología hacia el campo, buscar espacios del mercado que puedan ser atendidos con producción agropecuaria rentable y remunerativa, y sobre todo, competitiva. Por lo que su estrategia se orienta a las regiones con amplio potencial productivo: en la agricultura, las áreas de nego y de buen temporal, actividad pecuaria, en las zonas ganaderas y, en las zonas de subsistencia se propone una reconversión productiva hacia la ganadería y la producción forestal. Los elementos de esta estrategia conforman la nueva política agropecuaria para fin de milenio.

Para el éxito de este Programa en la entidad, se requerirá de la elaboración de diagnósticos precisos que den cuenta de la problemática microregional y regional, que ubiquen el tipo de productor, sus carencias, sus potencialidades productivas y organizativas. Este diagnóstico

deberá establecer una estratificación de los productores por regiones, que permitan de manera integral orientar las diversas políticas y programas rurales existentes, de tal manera, que los recursos se articulen hacia objetivos comunes de desarrollo es decir, que en el proceso se consideren tanto a los productores de alto riesgo (improductivos), como a los potencialmente productivos, pero con un fin integrador y no polarizante

II. EL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

2.1 Marco Jurídico

En 1983 se realizan importantes reformas jurídicas e institucionales en materia de planeación que culminaron con la promulgación de la Ley de Planeación,⁴⁵ tanto de alcance federal como estatal y municipal, con lo cual se crean las bases para la instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), como principal instrumento para hacer frente al excesivo centralismo y a la severa crisis económica y social en que se encontraba inmerso el país (regionalmente se presenta un desequilibrio entre las entidades federativas y entre los municipios) Cabe mencionar que esta problemática ya significaba desde 1982. una verdadera preocupación para el Estado.

A nivel federal se modificó el artículo 25 de la Constitución, mediante el cual se faculta al Estado como rector de la economía nacional, y precisa su responsabilidad para conducir el desarrollo económico y social de nuestro país. En materia de planeación este artículo señala que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, con la participación del sector público, social y privado en estas tareas.⁴⁶

La obligatoriedad constitucional para la instauración del SNPD se efectúa a través del artículo 26, al establecer que "...el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, en el crecimiento

⁴⁵ Decreto por el que se abroga la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y se crea la nueva Ley de Planeación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Mc Graw Hill, México 1995, p. 19.

de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación ⁴⁷ Este mandato constitucional da nacimiento a la Ley de Planeación, reglamentaria a este artículo, con lo que se instituye el marco jurídico para la planeación nacional, que se mantiene vigente hasta nuestros días y que ha constituido la base para la formulación de los planes nacionales de desarrollo en los últimos tres sexenios

Es de resaltar la importancia (por lo menos desde el punto de vista jurídico), que adquiere el ordenamiento anterior, puesto que si bien es cierto, que desde 1930 con la creación de la Ley sobre Planeación General de la República se realizaron diversos intentos de planeación, es hasta el sexenio del presidente José López Portillo cuando da inicio un proceso de reformas en la administración pública, tendientes a regular las actividades de planeación, en sentido estricto éstas no eran obligatorias, esto último se adquiere hasta las reformas de 1983 con la promulgación de la Ley de Planeación

La ley de 1930 no proponía lineamientos orientados en específico, a reordenar las actividades de planeación en el país, puesto que establecía la formulación de un "Plano Nacional de México" y no un Plan de Desarrollo Económico y Social; este plano era en esencia un conjunto de productos cartográficos en los que se consideraba la división del territorio nacional en zonas clasificadas de acuerdo a sus recursos naturales.⁴⁸ Los diferentes gobiernos posteriores a esta ley, no se basaron en ella para elaborar los planes económicos

Sin embargo, la Ley de Planeación de 1983 propone los grandes lineamientos y principios bajo los cuales se realizará la planeación del desarrollo nacional, sienta las bases para la integración

⁴⁷ Idem Id p 20

⁴⁸ Ley Sobre Planeación General de la República, Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de junio de 1930

estatales y municipales, de cuidar la congruencia de los programas con el plan, de coordinar la investigación y capacitación para la planeación, en suma, era la dependencia cabeza de sector en materia de planeación y programación ⁴⁹

La función que la Ley de Planeación le otorgó a la SPP como parte central del SNPD, permitió que las tareas de la planeación nacional tuviesen la posibilidad de ser congruentes con las prioridades del desarrollo nacional, actividad que venía desarrollando desde su creación en 1977. En esta época, se sentaron las bases, o mejor dicho, se realizó el primer intento de creación de un Sistema Nacional de Planeación a través de la SPP, con la elaboración del Plan Global de Desarrollo (PGD), que como se sabe, su formulación adquirió una particularidad ya que primero se elaboraron los programas sectoriales, y algunos lineamientos de éstos se integraron al PGD,⁵⁰ aunado a que jurídicamente no existían los lineamientos normativos del sistema

Sin embargo, con la desaparición de esta importante institución en 1992 y en consecuencia, con la eliminación de las áreas de planeación de las dependencias de la administración pública federal, como parte de la reducción del aparato administrativo del Estado, la responsabilidad de la planeación nacional recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que es la responsable de la integración del Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de reciente creación, se encarga de la coordinación de la Política Social y Regional, esto es, de la Planeación Estatal y Municipal.⁵¹

⁴⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976

⁵⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto "Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo", México 1991

⁵¹ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en Legislación de la Administración Pública Federal, artículos 31 y 32, Ediciones Deima, México 1994

Desde la promulgación de la ley, e instituido el SNPD, los gobiernos de los estados crearon y fortalecieron instancias encargadas de la planeación en este ámbito. con el objeto de guardar observancia de las disposiciones de la ley, así como del propio sistema; pero con la eliminación de la SPP como instancia globalizadora, se dio un paso hacia atrás en la conformación de un verdadero Sistema de Planeación, aunque actualmente el SNPD funcione, se le ha restado importancia a la planeación como instrumento fundamental para el desarrollo económico y social.

La SPP propició algunos avances en cuanto a la divulgación de la cultura de la planeación, posibilitando la capacitación de recursos humanos y la descentralización a nivel estatal y municipal de los recursos financieros, y sobre todo. colaboró para que los municipios se involucraran en las tareas de la planeación nacional. A pesar de haber enfrentado el centralismo de los gobiernos estatales, se crearon las condiciones legales, institucionales y programáticas para la afluencia de recursos en el ámbito municipal; hoy los ayuntamientos están inmersos en un proceso aún vigente de planeación, pero se requiere dar el salto en cuanto a la participación social, real y democrática de la población en este proceso, que es otro de los propósitos de la Ley de Planeación. El escenario para la participación social es el municipio y sus localidades, espacios donde la planeación adquiere sentido operativo.

Por otra parte, la ley contempla la temporalidad del Plan Nacional de Desarrollo (PND) - es el único que asume esta categoría. ya que los demás son programas -, señala que será elaborado y publicado seis meses después de la toma de posesión del Presidente de la República, y su vigencia será de seis años, es decir, se circunscribe al periodo de gobierno del presidente en funciones; la Ley no precisa la obligatoriedad para acciones de largo plazo,

estableciendo únicamente que podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo, mismas que regularmente no son acatadas por el siguiente período de gobierno.

En el ámbito estatal, desde la promulgación de la Ley de Planeación, paulatinamente los gobiernos de los estados y municipios fueron realizando reformas a su administración pública, acordes a los lineamientos del SNPD, promulgaron sus leyes locales de planeación e instauraron el Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD) En el caso del estado de Campeche, hasta 1985 realiza sus reformas jurídicas con la promulgación de la Ley de Planeación Estatal (LPE) y la formalización de su SEPD, que hace obligatorias las actividades de planeación;⁵² además de cumplir con las "sugerencias" de la federación, se crean las condiciones para acceder a los recursos federales, de acuerdo a los nuevos mecanismos establecidos.

En materia de administración pública, en 1985 el gobierno estatal también adecúa su administración, en función a los cambios efectuados a nivel nacional; para 1995 realiza algunas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal (LOAPE), en congruencia a las modificaciones nacionales en la materia, otorgándole a la Secretaría de Desarrollo Social del estado, la función rectora de la planeación estatal, siendo la responsable de formular el Plan Estatal de Desarrollo (PED), establecer las normas y conducir las políticas para el diseño e implementación del proceso de planeación, programación y control⁵³

Es de resaltar que la LOAPE asigna funciones específicas a la Secretaría de Desarrollo Rural

⁵² Ley de Planeación en el estado de Campeche, "La Muralla" periódico oficial del gobierno del estado de Campeche, 13 de diciembre de 1985

⁵³ Ley Orgánica de la Administración Pública en el estado de Campeche, periódico oficial del gobierno del estado de Campeche, marzo de 1995. Mediante este decreto se abroga la ley expedida en 1985

(SDR), ya que es la responsable de elaborar los programas agrícola, ganadero e hidráulico, y en general, de conducir la política rural propuesta en el plan estatal. Sin embargo, el SEPD no contempla especificaciones para el ámbito rural, como parte componente del sistema, que permita una integración dentro del proceso de la planeación estatal y municipal.

Para el estado de Campeche la LPE, establece los lineamientos jurídicos para la planeación integral que se realiza en el ámbito de la administración pública del estado y los municipios, propone la creación del SEPD, las bases para la coordinación del estado con la federación en materia de planeación, y las bases para la promoción de la participación de los grupos sociales a través de sus organizaciones en la elaboración de los planes y programas, así como de los particulares.

En cuanto a la coordinación general de la planeación en la entidad, se establece que esta función la realizará el Comité de Planeación del Desarrollo (COPLADE), el que se encargará, entre otras funciones, de verificar la congruencia de contenido, metodología y lineamientos del plan estatal y los planes municipales, con el PND; asesorar a los municipios sobre los aspectos de la planeación, coordinar las actividades de investigación y capacitación en la materia, elaborar los programas anuales para la ejecución del plan estatal y de los programas especiales, evaluar periódicamente los resultados de la ejecución con los objetivos y prioridades del plan y de los programas, y coordinar los servicios de estadística e información geográfica.

Cabe señalar que desde 1981 se crea el COPLADE que sustituye al COPRODE,⁵⁴ que se considera como un organismo técnico-administrativo de carácter público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones se detallaron en el párrafo anterior. En cuanto a su estructura, se integra por un Presidente que por lo general es el Gobernador, un Coordinador, que es nombrado por el Ejecutivo Estatal; un Secretario Técnico, representado por el Delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto (en la actualidad esta función la asume el Delegado Federal de la Secretaría de Desarrollo Social), también participan las dependencias de la administración estatal, representaciones del sector social y privado, y los presidentes municipales

El COPLADE constituye la instancia más importante de la planeación en el estado, por su vinculación con la federación y los municipios en la consecución de los objetivos del desarrollo socioeconómico nacional: su función es descentralizada, ya que otorga al gobierno estatal la posibilidad de establecer una verdadera planeación del desarrollo, a través de la participación e incorporación de los municipios con la opinión y apoyo de la federación, que se concretiza en el Convenio Único de Desarrollo (CUD), mismo que es verificado en el seno del COPLADE, tanto los convenios que se formulan entre la federación y los estados, como entre éstos y los municipios.

Si bien, el decreto de 1981 no contempla la conformación de un comité en los municipios, durante el gobierno de Abelardo Carrillo Zavala, con la promulgación del Reglamento del COPLADE, se establece un Subcomité Municipal de Planeación (en la actualidad se denomina Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, COPLADEM), donde se precisa el número

⁵⁴ Decreto que crea el Comité de Planeación para el Desarrollo de Campeche, "La Muralla" 6 de marzo de 1981

basan en la explotación de los recursos naturales, ya que la mayor parte de la superficie estatal es propiedad social que está en manos de campesinos

La Ley Orgánica de los municipios en Campeche constituye otro instrumento jurídico importante, puesto que dentro de las facultades de éstos, están las de formular y ejecutar los planes y programas de su competencia, enviar al Ejecutivo planes y programas municipales para su aprobación y coordinación con los de carácter estatal: designar a los miembros de las Comisiones de Planificación y Desarrollo, y celebrar Convenios de Colaboración con otros municipios de la entidad, con el estado o particulares, y remitirlos en su caso, a la Legislatura Local para su aprobación, a través del Ejecutivo.⁵⁶

Si bien, en la Ley Orgánica de los municipios se les faculta para realizar las actividades de planeación, no existen disposiciones jurídicas que establezcan los lineamientos que normen la conducción de la planeación en este ámbito, es decir, que tengan su propia Ley de Planeación. Sin embargo, con las modificaciones al artículo 115 constitucional,⁵⁷ se otorga mayor libertad de decisión y autonomía a los municipios, que los capacita para emprender la realización de planes de desarrollo, situación que se ha venido realizando en la entidad desde la promulgación de la Ley de Planeación Estatal.

Las disposiciones jurídicas señaladas adquieren relevancia para el ámbito municipal, en cuanto a que desde el nivel constitucional se establece como prioridad la planeación, como un instrumento que permite la descentralización de recursos y decisiones hasta las instancias municipales, y hacer frente al excesivo centralismo del gobierno federal e incluso estatal. Con el

⁵⁶ Ley Orgánica de los Municipios en el estado de Campeche, Publicaciones del gobierno del estado 1992 pp 31 y 32

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op cit p 107

establecimiento del SNPD, se definen los responsables de la planeación, la metodología a seguir, temporalidad de los planes, el ámbito de acción y los instrumentos para la ejecución y evaluación en los tres niveles de gobierno, por primera vez desde 1983, existe en nuestro país un Sistema Nacional de Planeación

Sin embargo, persisten algunos rezagos tanto de orden jurídico como metodológico-operativos que se manifiestan en el nivel municipal. En el primer caso, se puede mencionar que constitucionalmente no existen disposiciones que reglamenten la regionalización del país, como grandes espacios que abarquen una o más entidades federativas, a nivel estatal uno o más municipios, y al interior de éstos últimos la delimitación microregional, aún cuando se definan en los planes municipales, no adquieren el carácter de obligatorias.

En el aspecto metodológico-operativo, el diseño de los planes no contempla con precisión la elaboración de un diagnóstico amplio (la ley no lo regula), que dé cuenta de la problemática real del municipio y sus microregiones, y en el cual se consideren los aspectos del medio rural, lo cual imposibilita el establecimiento de objetivos y metas más reales en el corto, mediano y largo plazo, que al tener un alto grado de imprecisión se refleja en escasos resultados.

A pesar de lo anterior, existen importantes avances en el establecimiento del SEPDP como parte componente del SNPD, cuyos instrumentos jurídicos e institucionales crean las condiciones para fortalecer la planeación municipal y microregional, bajo una nueva perspectiva, que considera la participación de la población desde cada localidad en la formulación de los planes, con lo cual operativamente se puede garantizar su ejecución.

establecer las acciones y mecanismos para convenir con los gobiernos de cada estado, para lo cual se crearon los Convenios Únicos de Coordinación (CUCs), como un nuevo instrumento programático que pudiera representar una alternativa para hacer frente a los desequilibrios regionales, a través de la descentralización en la toma de decisiones

Los COPRODES desde su creación, fueron organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica propia, eran presididos por los Gobernadores de cada estado y contaban con la representación de las dependencias federales y estatales; el Delegado de la SPP cumplía la función de Secretario Técnico. Su concepción tenía que ver más con la programación de inversiones que con la planeación, pero constituyeron un importante avance en materia de descentralización. Dentro de los diversos programas que se contemplaron para convenir con los estados resalta el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el cual consideraba la participación de las comunidades en el proceso de definición de las obras, filosofía con la que en parte fueron creados los comités

Estos instrumentos se establecieron sin la existencia de un plan de desarrollo a nivel nacional, si bien en 1977 se formularon algunos planes sectoriales, éstos fueron diseñados e instrumentados por las dependencias cabezas de sector, por ejemplo: el Plan de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Salud y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, entre otros. Sin embargo, en 1980 - a cuatro años de la administración del presidente José López Portillo - se da a conocer el Plan Global de Desarrollo (PGD),⁵⁹ el cual se integró considerando algunos lineamientos de los planes sectoriales. En su elaboración se partió a la inversa, primero los programas y luego el plan

⁵⁹ "Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982", Diario Oficial de la Federación del 17 de abril de 1980

Paralelamente se presentó el documento denominado "Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo", con lo que se pretendía dar "congruencia" a la planeación hasta esas fechas realizada, y evaluar su desempeño conforme a los mecanismos e instrumentos propuestos en el sistema, el cual se consideraba integral, participativo y democrático. Se consideraba que el sistema era integral, por abarcar los aspectos económicos, sociales y políticos, incluyendo cuatro vertientes de instrumentación de la planeación y programación: obligatoria, inducida, coordinada y concertada, para los niveles global, sectorial y regional. Participativo, por comprender los tres niveles de gobierno, el federal, estatal y municipal, y la participación de los sectores social y privado. Democrático, porque las decisiones se toman con apego a la voluntad de las mayorías.

Una justificación que se argumentó para la elaboración del plan y del sistema, fue que se partía de la "experiencia" generada en materia de planeación, y de la existencia de un marco institucional debidamente adecuado al proceso de planeación, por lo que una característica del sistema era utilizar una metodología que le diera congruencia a la planeación en sus diferentes niveles y etapas desde la formulación, instrumentación, control y evaluación.

Es importante resaltar que la instrumentación de los diversos programas de alcance estatal desde los 70's, adquiere más relevancia y formalidad, ya que los CUCs contemplaban la ampliación de las inversiones como el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y COPLAMAR, y los que se convinieron entre la federación y los estados como los programas específicos descentralizados de inversión estatal, y aquellos propuestos por los gobiernos estatales, de acuerdo a sus prioridades; para lo cual se propone convertir a los COPRODES en verdaderos instrumentos de desarrollo, transformándose en Comités de Planeación del Desarrollo Económico y Social (COPLADES).

En resumen, con el establecimiento de la reforma de la administración pública durante este sexenio, el establecimiento de los COPRODES y de los CUCs, y la formulación del PGD, se realizaron los primeros intentos para la descentralización de recursos y decisiones (por los menos en la etapa de programación) a los estados. incorporándolos en la definición de las políticas de desarrollo e insertándolos dentro del Sistema Nacional de Planeación. que aún mantenía un cierto grado de "anarquía". pues no existían los instrumentos jurídicos de alcance constitucional que obligaran a los diferentes niveles de gobierno a la realización de actividades de planeación, bajo los lineamientos rectores de un Plan Nacional de Desarrollo

Los elementos que se consideraron en el sistema antes descrito, constituyeron la base para la conformación del actual SNPD, en el cual se incorpora la participación de los estados y municipios en el proceso de la planeación nacional. La nueva administración encabezada por el presidente Miguel de la Madrid, - quien estuvo al frente de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el sexenio anterior -, procedió a realizar reformas constitucionales, que dieron origen a la promulgación de la Ley de Planeación, estableciendo el marco jurídico institucional para este proceso, que se concretiza en el SNPD bajo el cual se conduciría la Planeación Nacional del Desarrollo.

El SNPD establece las bases para la organización de las tareas del sector público en materia de planeación, en sus diferentes niveles, y establece los mecanismos bajo los cuales se incorporarán las actividades de los sectores social y privado, que son regulados por la Ley de Planeación y de la Administración Pública. con los que desde 1983 se planteó una revisión de la organización y estructura del Sistema Nacional de Planeación, a fin de hacerla acorde al nivel del desarrollo del país y con el objeto también, de enfrentar la crisis económica que para inicios de la década de los 80's convulsionaba al país

En cuanto a la conformación del sistema y para su adecuado funcionamiento, se integra de una estructura institucional compuesta por las dependencias y organismos de la administración pública federal, por los organismos de coordinación de la federación y los estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en la planeación.⁶⁰

El proceso de planeación constituye el segundo elemento del SNPD, el cual incluye los procedimientos y las etapas con los que se elaboraron los diferentes planes y programas, aún cuando se considera que la categoría de plan se reserva para el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los gobiernos estatales en su legislación, también consideran la elaboración de los planes estatales y municipales. El proceso de planeación considera cuatro fases de elaboración de los planes: formulación, instrumentación, control y evaluación, como subproducto de este proceso se genera el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Estatales y los Programas Sectoriales, Especiales y Regionales, de acuerdo a las prioridades y estrategias establecidas en el primero.

En cuanto a la instrumentación del SNPD se consideran cuatro vertientes, con las que se busca alcanzar los objetivos y metas. Estas vertientes son: la obligatoria, la cual comprende aquellas acciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública; la inducida y concertada, incluyen la ejecución de acciones del sector público hacia los sectores social y privado; y la coordinada, establece los mecanismos para la realización de acciones convenidas entre el gobierno federal y los estados, y cuyos acuerdos quedan integrados y formalizados en los Convenios Únicos de Desarrollo (CUDs), que para 1992 cambian de denominación por Convenios de Desarrollo Social (CDS)

⁶⁰ Para la descripción del Sistema Nacional de Planeación Democrática nos basamos en "El Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización" Op cit

La infraestructura de apoyo se concibe en el SNPD, por todo un Sistema de Información que provee de insumos a todo el proceso de planeación, para lo cual se consideraba la conformación de: un Subsistema de Capacitación, un Subsistema de Estadística e Información, un Subsistema de Modernización de la Administración Pública Federal, y por un Subsistema Nacional de Proyectos, los cuales no se lograron consolidar como un verdadero apoyo a la planeación, debido a la escasa importancia otorgada en los diferentes sexenios en que ha funcionado el nuevo esquema de planeación.

El principal producto que se obtiene del SNPD es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en éste se definen los grandes lineamientos estratégicos que se observarán para la planeación en los diferentes niveles de gobierno y tiene la característica, en cuanto a su temporalidad de ser de mediano plazo. Desde la promulgación de la Ley de Planeación se han elaborado tres planes de desarrollo, mismos que se han caracterizado por contener una definición no muy clara de los objetivos y estrategias, no obstante, bajo esta premisa se han formulado los diferentes planes estatales y municipales, y los diferentes programas sectoriales

Es importante aclarar que la Ley de Planeación hace referencia al término Sistema y en el nivel estatal también sin embargo el SNPD considera que es factible crear diferentes subsistemas, que se pueden diferenciar por los niveles en que se desarrolla la planeación, por lo que el Sistema Nacional se conforma por tres Subsistemas principales, integrados funcionalmente: el central, el sectorial y el estatal. Se pueden generar otros subsistemas en función de los lineamientos que establece la Ley de Planeación

En este contexto, los gobiernos estatales a partir de la promulgación de la Ley de Planeación y del primer Plan Nacional de Desarrollo en mayo de 1983, dieron inicio a la realización de diferentes acciones para adecuar su legislación local en materia de planeación, de conformidad a los postulados de la ley, del SNPD, y sobre todo, del PND. el cual contempla las grandes orientaciones para la planeación en los distintos niveles, que para el caso específico de las entidades federativas, se establecieron dentro de la Política Regional.⁶¹

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 planteaba al centralismo como un obstáculo que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad e imposibilita el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país. Para darle atención, se establece una Política de Descentralización y de Desarrollo Regional, que se materializa en las siguientes acciones.

Desarrollo Estatal Integral, Fortalecimiento Municipal y Reordenación de la Actividad Económica en el Territorio Nacional. Es de resaltar que también se establecen en el plan, los lineamientos que regirán la elaboración de los Programas para Regiones Estratégicas: Frontera Norte, Mar de Cortés, Sureste y Zona Metropolitana, los cuales se instrumentaron durante su vigencia y, la coordinación para su elaboración se efectuó a nivel central por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Política de Desarrollo Regional que establecía el plan, proponía a las entidades federativas como los ámbitos geográficos fundamentales, y su objetivo era dar vigencia al Federalismo tanto en lo económico como en lo social, para lo cual las principales líneas de acción del desarrollo estatal comprendían una mayor vinculación de la economía rural a la urbana, instauración de un Sistema Estatal de Planeación Democrática, elaboración de los Planes

⁶¹ Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 393

Estatales de Desarrollo. Fortalecimiento Municipal, Convenios Únicos de Desarrollo, Programación-Presupuestación del Gasto Regional y la Participación Social en los Programas de Desarrollo Regional.

La planeación estatal tiene funcionalidad en el Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD), el cual se define como el conjunto de relaciones que establecen durante el proceso de planeación, las dependencias del sector público estatal entre sí y con el sector social y privado, y las autoridades federales y municipales, en congruencia con el SNPD. Como sustento jurídico a lo establecido en la Ley de Planeación, su instrumentación se basa en las acciones de coordinación que convengan la federación con los gobiernos estatales, como son: la participación del Estado en la planeación nacional, el establecimiento de los procedimientos de coordinación en los diferentes niveles de gobierno federal, estatal y municipal, el diseño de los aspectos metodológicos para la planeación, la ejecución de acciones a realizarse en cada estado y municipios con la participación de los interesados y, la elaboración de los programas estratégicos regionales.

Este sistema genera como producto el Plan Estatal de Desarrollo (PED), el cual expresa los objetivos generales y estratégicos, así como las prioridades del desarrollo estatal, además de determinar los lineamientos de política de carácter global, sectorial y municipal. Los ayuntamientos al elaborar sus planes municipales deberán observar lo dictado por el PED, estos planes establecerán los objetivos y estrategias de desarrollo en el municipio, así como prever los recursos, instrumentos y los responsables de la ejecución.

Es importante mencionar que para la formulación de los programas sectoriales se deberá observar lo establecido en el PED y los planes municipales en cuanto a los objetivos y

lineamientos estratégicos, en relación a la programación de recursos, las dependencias responsables de su ejecución deberán elaborar sus Programas Operativos Anuales (POAs), en los que especificarán las acciones que serán objeto de coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal.

Para formalizar lo antes señalado, se contempla que el ejecutivo estatal podrá convenir con el gobierno federal y los municipios su participación en la planeación estatal, así también, en los aspectos de asesoría técnica para la formulación, implantación y evaluación de los programas y, en el establecimiento de mecanismos de coordinación, para que la planeación estatal y municipal sea congruente con la planeación nacional. En específico, el gobierno del estado podrá convenir con los municipios la ejecución de acciones en este ámbito, considerando la participación de los Cabildos y de los sectores sociales, que queda precisado en los respectivos Convenios de Coordinación.

Para la coordinación de acciones se propone que éstas se definan en el seno del COPLADE, quien se encargará de precisar qué acciones y recursos deberán sujetarse a los CUDs ya sea entre la federación y el estado, y entre éste y los municipios, e incluso entre la federación y los municipios, ya que existen algunos recursos que se canalizan para su ejecución directa por parte de los ayuntamientos. Cabe aclarar que el CUD a partir de 1992 cambia de denominación a Convenios de Desarrollo Social (CDS), a raíz de la implantación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), responsable de instrumentar la política social en nuestro país.

El CDS es un importante instrumento para la compatibilización de acciones y recursos que prevé el PND en el nivel estatal y municipal, que junto con las reformas jurídicas ya señaladas,

constituyen los elementos del SEPD que posibilitan la actuación de las dependencias de la administración pública estatal y municipal, en las actividades de planeación, a través del COPLADE que es la principal instancia con que cuenta el gobierno del estado para guardar la congruencia de la planeación y programación en los tres niveles de gobierno.

Para el nivel municipal, se ha mencionado que no cuenta con disposiciones jurídicas específicas en materia de planeación; sin embargo, las modificaciones al artículo 115 de la Constitución, lo dispuesto en la Ley Orgánica de los Municipios en el estado, y lo estipulado en el Convenio de Desarrollo Social, permite que los ayuntamientos formen parte del Sistema de Planeación - quienes en conjunto con el gobierno del estado adecuaron su administración pública para emprender las tareas de planeación para el desarrollo económico y social de sus municipios -, por lo que se puede establecer que en este ámbito, existe también el Subsistema de Planeación Municipal (SPM)

Los elementos del SPM están conformados principalmente por el Ayuntamiento como máxima autoridad de gobierno municipal, sus unidades administrativas y los sectores sociales y privados, el papel que tienen dentro de este sistema se puede resumir en lo siguiente:

En el primer caso, y de acuerdo a la Ley Orgánica de los Municipios en Campeche, el Ayuntamiento es un órgano colegiado, deliberante y autónomo, constituye el órgano de decisión y representa la autoridad superior en los municipios. En la entidad, el ayuntamiento del municipio de Campeche se integra por un Presidente, 7 Regidores y 2 Síndicos, los demás ayuntamientos se conforman por un Presidente, 5 Regidores y un Síndico, de acuerdo con su Ley Orgánica el Ayuntamiento se auxilia de Juntas Municipales, Comisarias y Agencias Municipales. Esta forma de la organización político-administrativa del municipio constituyó la

base para la microregionalización con fines de planeación, conforme lo estableció el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997, y que fuera asumida por los Planes Municipales durante este mismo periodo

La importancia de los ayuntamientos en materia de planeación radica en que están facultados entre otros aspectos, para formular y ejecutar planes y programas: enviar al Ejecutivo Estatal el plan y programas municipales para su aprobación y coordinación con los de carácter estatal; designar a los miembros de las Comisiones de Planificación y Desarrollo y; celebrar Convenios de Colaboración con el gobierno estatal

Las Comisiones de Planificación y Desarrollo, señala la Ley Orgánica, son organismos auxiliares de los ayuntamientos, tienen la particularidad de estar integrados por representantes de la comunidad o por representantes de agrupaciones civiles locales, su función radica en presentar propuestas a los ayuntamientos para la elaboración de los planes y programas, y formular recomendaciones a los mismos para mejorar la administración.

Asimismo, se considera la conformación de uno o varios Consejos de Colaboración Municipal, los cuales son órganos de promoción y gestión social que están integrados por vecinos de las localidades pertenecientes al municipio, participan con propuestas para la integración del plan municipal y de seguimiento en la realización de acciones y proyectos, estos consejos constituyen formas de participación social en el proceso de la planeación municipal

Para la realización del plan y su ejecución, los municipios se apoyan en sus unidades administrativas existentes o creadas de conformidad a las facultades que les otorga el artículo 115 constitucional para la expedición de reglamentos de ordenamiento de sus actividades

La participación social, otro componente del SPM, adquiere sentido con la incorporación de los sectores social y privado en las diferentes etapas del proceso de planeación, su participación se hace a través de las representaciones de las organizaciones sociales y de las representaciones informales de las localidades que conforman el municipio. en términos formales, existen bases jurídicas desde la Ley de Planeación nacional hasta las disposiciones de la Ley Orgánica municipal, aunque es conveniente analizar la forma en que esta participación se viene dando en la actualidad, y buscar estrategias de incorporación de la población en todo el proceso de planeación.

Finalmente, la Planeación del Desarrollo Municipal cuenta con los instrumentos fundamentales como son el COPLADEM y el CDS, que forman parte del SMP, que se han creado a través de los acuerdos que se establecen entre el gobierno estatal y los municipios, en donde se definen los compromisos para la integración y operación del Comité como mecanismo único de coordinación entre ambos ámbitos de gobierno.

2.3 Instrumentos de Programación-Presupuestación

El proceso de planeación contempla en una de sus etapas a la programación- presupuestación como una fase previa a la ejecución del plan, las actividades que se realizan consisten básicamente en expresar los lineamientos y estrategias de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo, para lo cual se tienen que elaborar los Programas Operativos Anuales (POAs) que normarán la ejecución de las acciones del plan durante el periodo de un año.

El SNPD considera a los POAs como instrumentos de corto plazo dentro del sistema, que son elaborados por las dependencias ejecutoras de los diferentes niveles de gobierno, su función

fundamental es la de expresar anualmente los objetivos del plan con la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y la asignación de recursos, sea este nacional, estatal o municipal, en el POA se incluyen las acciones a realizar de conformidad a las vertientes de instrumentación que contempla el SNPD, para la ejecución de los diferentes programas.

Para el nivel estatal se establece en la Ley de Planeación que todas las dependencias responsables de la ejecución del plan estatal y los planes municipales, elaborarán sus programas operativos que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social, que tendrán que ser congruentes entre sí, regirán durante un año y, servirán de base para integrar el Anteproyecto de Presupuesto Anual que las dependencias y los ayuntamientos tendrán que presentar. El POA deberá ser sometido a la consideración del Congreso Local para su aprobación.

En general, el POA constituye el instrumento que permite asignar los recursos, definir los responsables de la ejecución y el tiempo en que se realizan las acciones y proyectos, su elaboración representa el inicio de la programación tanto en el nivel estatal como municipal, en este último nivel los municipios de la entidad, tienen las facultades para adecuar su administración pública, que les permite señalar las instancias responsables de la ejecución del plan municipal, de conformidad a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución, la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de los Municipios en la entidad

La responsabilidad de la coordinación e integración del POA estatal recae en el COPLADE, en el nivel municipal esta función la asume el COPLADEM, que previo a su envío al COPLADE estatal y al Congreso del estado deberá ser aprobado por el Cabildo, esto es. el Comité Municipal organiza la coordinación de acciones entre su propio POA y prevé las acciones que

serán de coordinación con los gobiernos estatal y federal, para lo cual se suscribirá el convenio respectivo, que también tiene una periodicidad anual

Resalta el hecho que el COPLADE además de ser un organismo asesor en la planeación estatal, también juega un papel en la fase de programación-presupuestación, al participar la federación en el Comité - a través del Delegado de la Secretaría de Desarrollo Social como representante de este ámbito gubernamental - dando a conocer la normatividad a seguir por el estado y sus municipios, para la asignación de los techos financieros, bajo la cual se dará inicio a la programación de inversiones con base en la disponibilidad de recursos de la federación, que se establecerá en el Convenio de Desarrollo Social (CDS), respectivo

El CDS antes denominado CUD, representa otro importante instrumento para la programación de inversiones, ya que define y formaliza la participación de la federación en la planeación estatal y, entre ésta y los municipios, es además el principal mecanismo programático para la descentralización de recursos y acciones a los estados y municipios. Desde su creación ha evolucionado con una tendencia a fortalecer la autonomía de los municipios.

En efecto, la creación del CUC en los 70's y de los COPRODES, constituyeron instrumentos fundamentales de vinculación de la planeación y programación federal con los estados. Los recursos que se convenían estaban constituidos para 1978 por 14 programas que se denominaban Programas Estatales de Inversión como modalidad descentralizada de las inversiones, también se incluía el Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, para 1980 se incluyen en los convenios a los Programas Sectoriales concertados y los Programas de Desarrollo Estatal, además de los Programas de Inversiones estatales; en este año se incluye el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), con el cual el gobierno federal y estatal

conjuntan recursos y esfuerzos para la atención de comunidades rurales marginadas; para 1981, los recursos del convenio se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del Ramo presupuestal "Promoción Regional", que incluye los recursos federales que se ejercerían a través de programas regionales ⁶²

Para 1983, con las modificaciones del marco jurídico de la planeación se realizaron importantes cambios que reformaron el CUC, que desde este año se denominaría Convenio Único de Desarrollo (CUD), y se fortalece el COPLADE como órgano de planeación local bajo la responsabilidad del Ejecutivo Estatal, por lo que los programas del CUD se cumplirían, ampliando la participación de los municipios al establecerse los compromisos en el marco del convenio, para la instauración del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), se asume con mayor énfasis la Política de Descentralización de la Administración Pública Federal y del estado a sus municipios, como estrategia para el fortalecimiento de esta instancia local de gobierno

En 1984 el CUD asume con mayor formalidad la política regional establecida en el PND, para ese año se incluirían recursos de los programas regionales definidos en el Plan Nacional Programas Regionales de Empleo, Programas de Coordinación Especial y Apoyos Financieros a Estados y Municipios. Cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 planteó a la política regional como la principal estrategia de coordinación con las entidades federativas, y al CUD como su instrumento fundamental, aunque como se ha mencionado, para fines programático-presupuestales los estados se definen como las unidades regionales fundamentales.

⁶² Ortega Lomelin, Roberto Federalismo y Municipio, Edit FCE, México 1984, pp 103 a 105

Durante este sexenio se le otorgó importancia a la planeación regional, elaborándose programas para las regiones que define el PND, sin embargo, para el sexenio de 1989-1994, esta política presenta algunos cambios sustanciales al vincular la planeación regional con la política social, instrumentándose el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), para hacer frente a los graves problemas de pobreza que enfrentaba el país, y que se vio fuertemente agudizada con las políticas restrictivas neoliberales de corte monetarista.

En este marco, el CUD que en 1992 se transforma en Convenio de Desarrollo Social (CDS), se afianza como instrumento de coordinación federal y estatal, dentro de la política regional para la descentralización y fortalecimiento de los municipios, con lo cual el convenio amplía la participación de los municipios en la planeación y en el proceso de programación y asignación de las inversiones, y como consecuencia, se incorpora en este proceso la participación de la población, puesto que ahora se incluye la aportación de la comunidad - vía la concertación -, en los costos de los proyectos y las obras, siendo el municipio el principal ámbito de operación y ejecución del SNPD y de la política regional en particular

El PRONASOL desde su creación en 1989 se convirtió en una fuente de recursos importantes para los municipios, mismos que fueron canalizados a través de diferentes programas orientados al bienestar social: los de carácter productivo y los proyectos de carácter regional, tendientes a combatir la pobreza rural y urbana. Para la instrumentación de estos programas se fomentó la participación comunitaria desde la definición de proyectos hasta la ejecución y evaluación de las obras; asimismo, para dar inicio a la programación-presupuestación, se define el POA y se dan a conocer los techos financieros para cada entidad federativa por programa, entre los que se encuentran aquellos que serán de incidencia municipal. Esta programación se promueve en el COPLADE estatal y municipal, el presupuesto en este último

nivel de gobierno incluye los recursos propios y aquellos que serán convenidos con el gobierno estatal y federal

En los ayuntamientos una vez aprobado el plan municipal y con el diagnóstico que éste contempla, se inicia la etapa de programación-presupuestación que consiste en expresar los objetivos y metas en términos cuantitativos bajo los lineamientos establecidos para la integración del POA, y en base a los criterios normativos propuestos para la asignación de recursos según su fuente de financiamiento, que para el caso de las acciones enmarcadas en el CDS dicha normatividad la establece la SHCP y la SEDESOL. La definición de las obras y los responsables de su ejecución, los determinan el gobierno estatal y municipal.

Durante la programación-presupuestación se precisa de manera concreta el cómo y con qué se alcanzarán los objetivos y metas propuestas en la planeación y que se ven materializados en los proyectos específicos, los cuales consideran el cómo se instrumentará, el tiempo en que se realizará, las fuentes de financiamiento y los responsables de su ejecución.

2.4 Participación Social en el Proceso de la Planeación

El Sistema Nacional y Estatal de Planeación contempla la participación de la población en las tareas que se emprenden en el proceso de la planeación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, desde la etapa de planeación hasta la ejecución y evaluación. En Campeche se establece, para propiciar esta participación, la creación de un Sistema Estatal de Consulta Popular, misma que se ha instrumentado a través de diversos Foros de Consulta Popular, previos a la elaboración del plan estatal y de los planes municipales, pero a pesar de ello, se

han quedado en una mera consulta, y no en una real participación de los ciudadanos en el proceso de planeación.

El SNPD señala que para enfrentar la crisis se intensificó el esfuerzo entre Gobierno y Pueblo, para superar los problemas e ir estableciendo las bases materiales y sociales para enfrentar el futuro, por lo que concibe a la participación social en la planeación como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales se pondrán de acuerdo para la definición de los objetivos, tareas o actividades comunes para vigilar su cumplimiento en forma permanente

Asimismo, contempla que esta participación social será para integrar y evaluar los planes y programas; participar en la ejecución de los mismos, a través de la concertación que permita a la población aportar recursos o trabajo para el desarrollo de su comunidad, y participar en el control y evaluación de las obras y del plan. Esta participación deberá contemplarse tanto en el nivel federal, como estatal y municipal, situación que se prevé en la Ley de Planeación del estado, que a su vez la hace extensiva a los municipios.

Los grupos sociales que pueden participar son: organizaciones de obreros, campesinos, empresarios, profesionistas, cooperativas, instituciones académicas, la comunidad en general y hasta los diputados. A nivel municipal los grupos sociales podrán ser formales o informales, tales como organizaciones sociales, juntas cívicas, consejos de manzana, colonos, padres de familia, según las características de cada municipio, es decir, municipios rurales y urbanos

Sin embargo, durante el periodo de 1983-1988, los pobladores de las áreas rurales no tuvieron una gran participación, o por lo menos no eran objeto preciso de atención, en términos de la participación, es hasta el siguiente sexenio que se le da importancia a las áreas rurales, con la

implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para la atención de la pobreza

En este sentido, la participación se debe contemplar en dos aspectos la institucional y la social, ambas interactuando dentro del proceso, en el primer caso su función será la de rescatar los problemas reales de la población. El gobierno estatal y sus municipios desde 1983 crearon las condiciones a "propuesta" de la federación, para favorecer la participación institucional dentro del proceso, al promulgar su Ley de Planeación, reformar su administración pública e instaurar el SEPD, y al fortalecer el COPLADE (estatal y municipal). así como al darle mayor importancia a los Convenios de Colaboración dentro de la vertiente de coordinación, con estos elementos quedó definida la estructura institucional para la planeación.

En el segundo caso, no ha quedado muy clara la organización que deben asumir los diferentes sectores de la población para su participación, puesto que en la mayoría de los casos la decisión de las obras ha quedado en los grupos con cierto poder político y económico, sobreponiéndose los intereses particulares a los sociales

Sobre esto último, se puede mencionar que durante la etapa del PRONASOL (1989-1994), se impulsó con mucho ímpetu la participación de la población, desde la definición de las obras hasta su control y evaluación, a través de los comités creados para la ejecución de las obras, y las Contralorías Sociales para la vigilancia en la aplicación de los recursos. que se canalizaron a través del Ramo XXVI. Este programa tuvo la particularidad de no tener programa, es decir, no se formuló documento previo que normara y condujera las diferentes acciones, que definiera la pobreza y pobreza extrema, quiénes la padecían y en dónde se localizaba, que sirviera de

base para la determinación de las prioridades de la población a atender, por regiones, estados y municipios

El PRONASOL al ser el principal instrumento que permitía la afluencia de recursos hacia los municipios, durante su instrumentación generó una nueva modalidad para la atención de las necesidades de la población y despertó en ésta el interés de participar, y en cierto sentido, permitió que se "acuñara" tanto en la población como en las instituciones, la palabra participación, aunque en los hechos haya tenido un trasfondo político. Esta participación social se institucionaliza al considerar a los Comités en Solidaridad como única forma organizativa y al tomarlos como un requisito normativo que había que cumplir ante la federación para acceder a los recursos financieros, aunque no necesariamente éstos se orientaran a resolver el problema de la pobreza.

Para alcanzar una participación social más apegada a las necesidades de la población se requiere fortalecer la autonomía que se les otorga a los municipios en el artículo 115 constitucional, es decir, que se fortalezca la toma de decisión en cuanto a las inversiones, que les permita generar mecanismos reales para la participación de sus comunidades en función de las prioridades, para que éstas sean definidas conjuntamente con los interesados propiciando un verdadero desarrollo integral, el cual deberá contemplar las actividades productivas como el eje estratégico fundamental en la lucha contra la pobreza (que para la mayoría de los municipios en el estado de Campeche se concentra en las zonas rurales)

La vinculación del municipio y sus comunidades en el proceso de planeación debe partir desde sus localidades, puesto que el municipio es la célula de gobierno que enlaza las formas de participación y organización de las localidades urbanas y rurales, es en este espacio donde se

generan las relaciones económicas y sociales para el desarrollo. ya que "...el municipio representa una organización política comunitaria en un primer plano. y un orden de gobierno del Estado en segunda instancia, por consiguiente, es más una formación política creada por la sociedad que por el Estado."⁶³

En ese sentido, el municipio adquiere una connotación comunitaria y una perspectiva de desarrollo comunitario. en donde el municipio junto con su ayuntamiento, se convierte en el impulsor del desarrollo económico-social cuya prioridad fundamental deberá ser el aspecto productivo, que no es considerado en la planeación municipal en el estado. En efecto, en los programas que se contemplan en la apertura programática establecida para el ejercicio del Ramo XXVI, las acciones productivas representan el 50% del total que se contemplaron en los CDS para 1991-1996, entre los más importantes destacan Crédito a la Palabra, Apoyo a la Producción Primaria, Desarrollo de Áreas de Riego y Fomento a la Productividad, pero en términos de recursos en 1996 representaron el 24.2% del total invertido en este año

La particularidad que adquiere la definición y asignación de los recursos de dicho ramo, imposibilita que éstos se orienten a los municipios con mayores necesidades, ya que se sujetan a las decisiones del gobierno del estado. y como consecuencia no llegan a las localidades que mayormente lo requieren. Este proceso ha ocasionado que los municipios con mayor desarrollo absorban la mayor parte de los recursos tal es el caso de Campeche y ciudad del Carmen, que del total de participaciones a municipios durante 1991-1996 alcanzaron en conjunto el 59.4%, en tanto que los 4 municipios más pobres con población indígena, apenas recibieron el 18.7% del total (cuadro no 31)

⁶³ Pontifes Martínez, Arturo "El Municipio en los Programas de Desarrollo Económico-Social". El Municipio en México. Edit. Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México 1996, pp 456 y 457

Esta tendencia tiene grandes repercusiones en el conjunto de la población rural, puesto que dichos recursos tienden a concentrarse en las cabeceras municipales, que como se señaló son dos municipios en el estado; la participación bajo esta forma centralizada para la asignación de recursos, queda en entre dicho, ya que si se parte del supuesto de que la población se involucra desde la formulación de los planes, debieron definirse desde esta etapa para cada localidad sus necesidades prioritarias en el corto, mediano y largo plazo, para posteriormente participar en la ejecución de las obras. pero la realidad es que los recursos no llegan a quienes más lo necesitan

Por lo anterior, se requiere una verdadera participación de la población en todas las fases del proceso, para que esto se presente en términos prácticos se necesita que los empleados de las diferentes instituciones municipales y estatales participen como verdaderos facilitadores y promotores del desarrollo local. que tengan una adecuada capacitación y vocación de servicio, conozcan la problemática que enfrenta la población rural y urbana, misma que debe asumir una forma organizativa mucho más democrática, activa y propositiva; esta participación adquirirá la formalidad que la propia población determine, sin que se contraponga a las establecidas legalmente o reconocidas de manera institucional

Para el medio rural, la Ley Agraria establece al Ejido como una forma organizativa autónoma, con recursos y patrimonio propio, que al formar parte de un núcleo de población mantiene relaciones comunitarias, que requiere satisfacer otras necesidades fuera de lo estrictamente productivo, como son los servicios de salud, vivienda, educación, etc , para lo cual, la ley prevé la integración de la Junta de Pobladores, conformada con ejidatarios y avecindados del núcleo de población ejidal, cuyo papel es el de conjuntamente realizar actividades para la satisfacción de dichas necesidades

Asimismo, las formas organizativas orientadas a la producción, que también la Ley Agraria contempla, deberán formar parte de este proceso participativo para el desarrollo integral de la comunidad ejidal, que al emprender proyectos específicos generarían empleos, bienes y servicios para los pobladores. Estas formas son Uniones de Ejidos, Sociedades de Producción Rural, Uniones de Sociedades de Producción Rural y Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, su conformación y fortalecimiento representan alternativas reales de participación a escala microregional.

Sin embargo, al estar desarticulados los programas de las diferentes dependencias del sector público federal, estatal y municipal, cada una con su programa, no se propicia una planeación integral y participativa, por un lado está lo productivo y por el otro lo social, no se considera que la pobreza y marginación requieren de una atención integral, que comprenda la participación de los campesinos.

Los intentos de la administración pública federal durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo para fortalecer la descentralización hacia los municipios y propiciar una participación más democrática de la población, se han concretizado en la transformación del PRONASOL - instrumentado en el sexenio anterior -, en la Política para la Superación de la Pobreza, es decir, en el Ramo XXVI, y dentro de éste, en la creación del Fondo de Desarrollo Social y Municipal como soporte programático-presupuestal para superar la pobreza, este fondo "...estimula y enriquece la participación social, la cual constituye su elemento estratégico fundamental".⁶⁴

Para la autorización de los recursos del fondo y su operación, se establece como requerimiento

⁶⁴ Pineda Pinto, Juventino. "La Política para la Superación de la Pobreza El Fondo de Desarrollo Social Municipal" El Municipio en México Idem Id pp 477 y 478

la conformación de los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM), la integración de estos consejos la promueven las autoridades de los ayuntamientos, son presididos por los Presidentes Municipales, quienes fungen como Presidentes del Consejo; asimismo, lo conforman representantes de las localidades de cada municipio quienes en conjunto y por mayoría de votos deciden las obras a realizar, además participan como asesores técnicos sin derecho a voto, el Tesorero Municipal o el Director de Obras Públicas también con este carácter y sólo con voz y como asesores técnicos, asisten representantes del gobierno del estado y de la Secretaría de Desarrollo Social federal

La particularidad de este CDM es que pretende ser una forma de participación y representación comunitaria, diferente a los Comités de Solidaridad que se integraban por obra determinada (Escuela Digna, Niños en Solidaridad, etc.) En el estado de Campeche, la Ley Orgánica de los municipios prevé el funcionamiento de dichos consejos, como Consejos de Colaboración Municipal, sin embargo, está muy arraigada la idea de la organización de la comunidad en comités por obra determinada para las acciones sociales, y para el caso de las productivas, aunque permanece esta figura, los programas sectoriales contemplan sus propias opciones organizativas para la canalización de los recursos

El CDM se encarga de determinar las obras para las comunidades más pobres del municipio, y que se considerarán para el Programa de Inversiones, estas obras deberán ser de manera prioritaria, de agua potable, drenaje y letrinas, electrificación, salud, educación y obras productivas. Se observa que estos CDM tienen la función fundamental en la etapa de programación, no constituyendo formas organizativas de planeación, aunado a que en su integración es el Presidente Municipal quien tiene la posibilidad de proponer como

representantes del Comité a líderes políticos de filiación partidista afines a él. y no a una real representación electa por la comunidad

La validación sobre la legitimación y representación del CDM estará a cargo del COPLADEM, pero la legitimación por parte de las comunidades no está muy clara, habrá que considerar que esto se debe generar al interior de éstas, y que sean los beneficiarios quienes propongan a sus representantes; este nuevo esquema de participación social pareciera que contradice a otras formas de decisión al interior de los ayuntamientos, como es el COPLADE o los Cabildos que únicamente serán instancias para cubrir la formalidad; las obras y recursos estarán definidos entre la autoridad y los líderes

Si bien existen esfuerzos en cuanto a crear espacios institucionales para la participación social, se carece de un método de planeación desde el nivel local, que tenga como premisa fundamental la formulación de diagnósticos comunitarios con la participación de los interesados, quienes sobre esta base puedan determinar sus prioridades, con objetivos y metas precisos, así como las formas en que se ejecutarán las obras y proyectos, tanto sociales como productivos.

A través de este proceso participativo, los campesinos formularán su plan de desarrollo. validado y aprobado por la asamblea y sus representantes, plenamente legitimado por la propia comunidad. Estos representantes tendrán la oportunidad de defender dicho plan ante las autoridades correspondientes, ya sea en el CDM COPLADEM e incluso en el Cabildo, instancias en las cuales también existe representación social.

Finalmente, deberán integrarse en este esquema institucional propuesto para el desarrollo municipal los proyectos productivos de impacto local y microregional considerados dentro del plan comunitario, con lo cual se concentrarían los recursos bajo un esquema incluyente, como elemento fundamental dentro del proceso de planeación integral, que permita la vinculación de las acciones sociales con las productivas y sea el eje central para superar la pobreza de los campesinos

III. PLANEACION Y POLÍTICA MICROREGIONAL

3.1 El Plan Estatal de Desarrollo y la Planeación Municipal

En este capítulo se analizará la planeación en el estado de Campeche durante el periodo que comprende el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997, el cual fue presentado por el Gobernador en marzo de 1992, en cumplimiento a lo ordenado en la Constitución y en la Ley de Planeación estatales, donde se establecen las grandes directrices que regulan las actividades propias de la planeación, siendo de observancia obligatoria para la administración pública integrada por el gobierno del estado y los municipios de la entidad. Los municipios elaboraron sus respectivos planes de desarrollo correspondientes al primer trienio de administración estatal en el mes de abril de 1992, y en el año de 1995 se dieron a conocer los del periodo 1995 -1997.

La estructura y contenido del Plan Estatal de Desarrollo contempla cuatro grandes apartados que describen el orden metodológico que se siguió para su formulación, basándose en cierto modo, en un método tradicional, estos apartados son:

El primero, que se refiere a la Presentación General que realiza el Gobernador ante el Honorable Congreso de la Unión del estado, donde se resaltan las justificaciones y contenidos del plan, los grandes objetivos a alcanzar, y la estrategia a seguir para la modernización de la entidad, definida en tres grandes vertientes: la económica, la política y la ampliación del bienestar social.

En un segundo apartado que se refiere al Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD), se señala que éste constituye un medio idóneo para alcanzar los objetivos de la planeación. al

ser un instrumento establecido por la Ley de Planeación Estatal que articula las demandas de la población y les da dirección y sentido a las acciones para promover el desarrollo del estado

Asimismo, en este apartado se precisan los niveles de la planeación, la temporalidad de la misma: de corto, mediano y largo plazo; y el espacial, que corresponde a los entornos sectorial, municipal y regional. Cabe mencionar que no se señala el tiempo para las acciones de corto, mediano y largo plazo, a las que deberán sujetarse los sectores y los municipios.

Los aspectos de la Planeación Sectorial se dan a conocer en este mismo apartado, enfatizando en los lineamientos que tendrán que acatar las dependencias de la administración pública estatal, que serán de observancia obligatoria en la integración de sus respectivos programas sectoriales. Para el periodo 1992-1997, se ordena la elaboración de 18 programas dentro de los que destaca el de Modernización del Campo; también se menciona que el Ejecutivo Estatal señalará los programas especiales que estarán en coordinación con la federación, los sectores productivos y sociales, como es el caso del Programa Nacional de Solidaridad y del Programa Estatal de Alimentación

Es de resaltar la importancia que se le otorga a los aspectos de la planeación regional como un instrumento para el desarrollo dentro de los elementos del SEPD, en este sentido, se puede argumentar que la propuesta consiste en el establecimiento de un sistema regional en la entidad, como punto de partida para alcanzar los objetivos del plan estatal, que al tener este alcance será obligatorio para que cada municipio adopte su propia regionalización, en congruencia con las orientaciones del PED

La regionalización propuesta en el plan, en cuanto a su metodología, descansa en el establecimiento de Centros Integradores que permitirán estimular regionalmente la participación rural en las políticas de desarrollo estatal, que mediante el impulso de proyectos sociales y económicos permitan vincular (integrar), las localidades periféricas de menor desarrollo

Lo anterior, queda claramente definido al tomar en cuenta que dichos Centros Integradores serán poblaciones urbanas con cierto grado de equipamiento e infraestructura social y productiva, en las que se concentrarán las actividades y esfuerzos, y cuyo efecto será la integración de las localidades rurales. En este aspecto, la regionalización propuesta consiste en la creación de macroregiones y microregiones.

En el primer caso, el PED determina crear 4 macroregiones, teniendo cada una a la cabecera municipal como centro integrador, a su vez, cada macro está integrada entre uno y tres municipios; las microregiones son definidas por los municipios en sus planes municipales, y cada una contempla entre una o más localidades como centros integradores y varias localidades de apoyo, estas microregiones pueden contemplarse entre dos municipios

En este contexto, la planeación municipal será obligatoria de conformidad a la Ley Estatal de Planeación y a las facultades que se les otorga a los municipios en el artículo 115 constitucional y las atribuciones que tiene en materia de planeación, así como a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal, por lo que se considera a los gobiernos municipales como promotores del desarrollo e instancias operativas de la planeación del desarrollo estatal.

En relación al ámbito municipal, el PED propone lineamientos específicos y novedosos desde el punto de vista de la planeación. Los municipios bajo una estrategia regional elaborarán su plan,

en función de las condiciones de alta dispersión de la población en pequeñas localidades la planeación regional tendrá como objetivo fundamental la integración de las comunidades por regiones. Esto implica que los municipios al integrar sus planes, deberán considerar los aspectos espaciales al proponer sus estrategias de desarrollo, para lo cual se propone como criterio el establecimiento de Centros Integradores

Es sobre esta base que los planes municipales se elaboraron, aunque su temporalidad se reduce a 3 años. El plan estatal no prevé para el ámbito municipal las acciones que deben sujetarse a una periodicidad de 6 años que tiene el PED, esto es, que permita dar continuidad a los proyectos iniciados en la administración municipal anterior, los tiempos de gobierno municipal en su inicio, coinciden con los del gobierno estatal, lo cual posibilita que los propósitos del PED en ciertos rubros, tengan mayor probabilidad de cumplirse, no así los del siguiente trienio.

Finalmente, el plan en este segundo apartado recalca la congruencia de la planeación del desarrollo en la entidad, misma que forma parte de las grandes disposiciones nacionales en la materia establecidas en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y en el Plan Nacional de Desarrollo, a su vez, se precisa que la planeación municipal deberá ser consecuente con el Plan Estatal de Desarrollo

En el tercer apartado denominado "La realidad los retos", se describe la problemática económica, social y política del estado de Campeche, y su vinculación en el contexto nacional. Es de mencionar que este diagnóstico general reconoce el retraso del estado en algunos aspectos importantes, tanto sociales como económicos

Cabe señalar que la Programación de Inversiones hasta antes de 1985, se venía realizando en el marco de los diferentes instrumentos establecidos a través del CUD y de los programas de inversión federales de alcance estatal, debido a que en el año de 1983 cuando se efectuaron las modificaciones a la Ley de Planeación a nivel nacional, el gobierno estatal en funciones se encontraba a mitad de su gestión. Es hasta 1985 cuando se hacen las modificaciones jurídico-institucionales en materia de planeación.

En este contexto, la formulación del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997 retoma la filosofía de la política económica del sexenio de las grandes transformaciones estructurales en materia económica (1989-1994), partiendo del concepto de la Modernización definida en el Plan Nacional de Desarrollo, en el marco del proceso de la apertura económica y comercial. Por lo que se establece la necesidad de reorientar la política interna estatal hacia las nuevas relaciones que se estaban gestando a nivel nacional e internacional, es decir, se busca hacer congruente la política económica estatal con la nacional.

Las políticas propuestas en el plan estatal tienen la intención de enfrentar la situación económica y social. La entidad mantiene un rezago considerable reflejado en las disparidades regionales en su interior, en los bajos niveles de crecimiento económico entre los municipios, y al interior de éstos, entre las localidades y las microregiones marginadas. Este rezago se debe en gran medida a la política económica instrumentada desde décadas anteriores, dictada desde el centro, que no ha contribuido en mucho al desarrollo del estado.

Como ejemplo de esta política centralista se pueden señalar los proyectos de alto impacto impulsados por el gobierno federal, orientados al aprovechamiento de los recursos naturales, tal es el caso de la explotación irracional de la madera y del chicle por empresas extranjeras, e

incluso, desde la década de los 70's la explotación petrolera realizada en la sonda de Campeche

Las disparidades regionales se reflejan en la existencia de una gran cantidad de comunidades que no cuentan con los servicios esenciales (salud, vivienda, educación, comunicaciones, etc.), aunado a la falta de apoyos para la producción. Esto provoca que sus pobladores emigren a los principales centros urbanos, acentuando las diferencias entre el medio rural y urbano.

Un problema grave a resolver es la gran dispersión de la población que imposibilita establecer estrategias de desarrollo en el mediano plazo, lo cual constituye un reto para los municipios, de ahí la importancia que adquiere la planeación municipal, ya que únicamente las ciudades del Carmen y Campeche han alcanzado cierto grado de desarrollo, el resto enfrenta serios problemas que se han agudizado con la crisis económica que vive el país.

En el cuarto y último apartado, se consideran los lineamientos de la estrategia a seguir para alcanzar la modernización integral del estado, sustentados en los principios de respeto a las formas de organización de la sociedad, su participación para alcanzar el mejoramiento productivo y el nivel de vida de la población, la corresponsabilidad de los actores sociales, económicos y políticos, y transparencia en la administración y aplicación de los recursos.

Los objetivos de la estrategia de modernización consisten en reforzar los derechos autónomos que otorga el pacto federal para contribuir a la defensa de la soberanía nacional, ampliación de la vida democrática estatal, la recuperación de la economía campechana, el mejoramiento de los niveles de bienestar social, la integración del estado a la Región Sureste del país y el

fortalecimiento de la presencia de Campeche en el contexto nacional. Para ello se establecen los lineamientos específicos que conducirán a la modernización de la entidad.

En cuanto a la Modernización Económica, se propone una reorganización productiva ante la falta de interrelación entre las ramas y actividades productivas que se vieron agravadas por la crisis económica de 1982, expresándose a nivel regional y municipal, por lo que los criterios que se deberán asumir se orientarán a: fomentar las actividades económicas de acuerdo a las ventajas comparativas y competitivas

Dentro de los lineamientos específicos, se consideran aquellos orientados a la Modernización del Campo. El plan reconoce la existencia de profundos rezagos en este sector, que se manifiestan por una parte, en una agricultura tradicional, principalmente de temporal que presenta escasa tecnificación con baja productividad, y por la otra, una agricultura con cierto potencial productivo, pero con pocos niveles de eficiencia y márgenes de rentabilidad.

En general, el sector agropecuario presenta un deficiente desarrollo debido a la inapropiada infraestructura, descapitalización recurrente de las organizaciones productivas, insuficiente capacitación y asistencia técnica, excesiva intervención pública en las decisiones que competen a campesinos y productores, y un desmedido intermediarismo

Dentro de los lineamientos para la Modernización del Sector Rural destaca el otorgar certidumbre jurídica a las diferentes formas de tenencia de la tierra; ampliar las redes camineras y la infraestructura productiva (riego y drenaje), establecimiento de mecanismos de apoyo a los productores en aspectos de organización y administración; diversificación de la producción agrícola con una rigurosa base en los requerimientos del mercado, localización de

la inversión productiva en sectores y regiones de competitividad garantizada; fomento de nuevos esquemas asociativos entre productores y el sector privado, entre otros

3.2 Microregionalización en los Planes Municipales

Para alcanzar un desarrollo económico y social que comprenda todo un territorio, sea este nacional, estatal o municipal, es determinante definir una adecuada división territorial, en estrecha relación con los objetivos de la planeación integral. En esta división se tienen que considerar dos aspectos fundamentales, los naturales y los económicos-sociales, que han llevado a que algunos estudios sobre regionalización para fines de planeación, tomen en cuenta un solo aspecto, por ejemplo las cuencas hidrológicas o zonas naturales específicas, o bien, zonas económicas con fines parciales como la que efectúa la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

En Campeche se identifican dos tipos de regiones para fines de planeación, conforme lo propone Bassols Batalla: las reales, conformadas por las Macroregiones del Norte, Centro y Sur que establece el PED y que comprenden más de dos municipios, identificadas también como subregiones, con características económicas y sociales específicas, y que históricamente se han desarrollado en función de los recursos naturales e infraestructura de comunicaciones, entre otros aspectos. Las Microregiones, subdivisión regional al interior de los municipios, que son regiones económicas, integradas a una gran región real.⁶⁵

La política regional en estas circunstancias deberá establecer estrategias de integración hacia el interior de las microregiones y hacia el exterior con la macroregión, puesto que finalmente las

⁶⁵ Bassols Batalla, Angel Geografía, Subdesarrollo y Regionalización Op cit pp 219 y 220

relaciones económicas y sociales se sobreponen a una subdivisión administrativa, es decir, las condiciones reales conforman sistemas complejos íntimamente relacionados, que si no se consideran en la regionalización, los objetivos de desarrollo regional difícilmente se podrán alcanzar. Sin embargo, en el estado se consideró una regionalización de base administrativa que se circunscribe a la jurisdicción territorial de los municipios.

Cabe mencionar, que para la delimitación de las macroregiones en el estado y las microregiones en cada municipio, se sustentó en la teoría de los lugares centrales propuesta por Christaller, la cual se basa en la determinación de un lugar central, bien o servicio central y región complementaria, en donde la ciudad juega un papel preponderante, en función de los bienes y servicios que ésta ofrece, entre mayor sea el grado de especialización de estos bienes y servicios, la ciudad tendrá un mayor nivel en la jerarquía dentro de los lugares centrales e influirá en ciudades de menor jerarquía; por consiguiente, las localidades rurales tenderán a abastecerse de los bienes y servicios que le ofrece la ciudad más cercana.⁶⁶

Los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), en su integración siguen en general el mismo "formato" del PED, sobre todo los correspondientes al trienio 1992-1994, en los cuales se pone énfasis en la Planeación Microregional; efectúan con cierta claridad la regionalización con base a la propuesta en el PED y establecen las políticas estratégicas a seguir en cada microregión, en base a un somero diagnóstico que se realiza para cada una; sin embargo, para el siguiente periodo (1995-1997) los planes municipales no retoman la política regional, en la mayoría de los casos ni la mencionan, a pesar de que el PED continúa vigente y sus lineamientos generales son obligatorios, por consiguiente, el esfuerzo anterior se diluye y no se rescata la experiencia

⁶⁶ Gutierrez Puebla, Javier " Christaller. La Teoría de los Lugares Centrales " en Lecturas de análisis Regional en México y América Latina. Op cit pp 41-43

desarrollo -, a la modernización y consolidar el de Escárcega, el cual se pretende fortalecer por ser de reciente creación.

Cabe observar que el PED no menciona los criterios adoptados en la delimitación de esta región y en las demás, por lo que se puede deducir que históricamente las regiones se han venido conformando de acuerdo a la disponibilidad de recursos naturales y financieros. como es el caso de ciudad del Carmen en el sur del estado, que con su gran explotación petrolera contribuye a nivel nacional con el 72% del petróleo.

En esta región el municipio del Carmen se caracteriza por presentar cierto grado de desarrollo y una gran concentración urbana en la cabecera municipal según los indicadores de CONAPO tiene un nivel medio de marginación. Como resultado de sus actividades petroleras desde 1974, ha alcanzando en la actualidad las mayores reservas; sin embargo, la actividad pesquera que tuvo un gran auge con la exportación de camarón durante la década de los años 60's y 70's, ha decaído considerablemente, enfrentando una fuerte crisis desde los 80's; no obstante, sigue representando todavía una fuente importante de empleos e ingresos para la población, junto con la pesca ribereña.

El auge de ciudad del Carmen como principal centro urbano localizado hacia el sur de la entidad, lo convierte en un polo importante, donde se han desarrollado algunas pequeñas industrias vinculadas a la extracción del petróleo, el comercio es una fuente generadora de empleos, así como las actividades turísticas. Esta situación contrasta con una vasta área rural, en la que se practica una agricultura tradicional (roza-tumba-quema) orientada hacia la autosuficiencia, con localidades que presentan un alto grado de dispersión y marginación.

El Plan de Desarrollo Municipal de Carmen establece la regionalización del municipio en 4 microregiones: Carmen, Atasta, Sabancuy y Candelaria, las cuales cumplen un papel específico dentro de la estrategia de desarrollo microregional. La intención es vincular las zonas rurales al principal centro urbano que es ciudad del Carmen, las áreas rurales se conforman por las microregiones restantes, sin embargo no se precisa mediante qué mecanismo se efectuará, puesto que cada microregión mantiene características específicas aunque existen problemas comunes como es la alta dispersión de sus localidades y las dificultades de acceso desde la cabecera municipal -. por lo que las microregiones de Sabancuy y Candelaria por su localización y cercanía con la ciudad de Escárcega. se relacionan comercial y económicamente a través de este centro urbano, mientras que Atasta se interrelaciona con ciudad del Carmen.

Conforme lo señalado, esta última ciudad difícilmente se convertirá en un centro integrador de sus microregiones y localidades, no obstante que administrativamente la microregionalización pueda ser la correcta, en la práctica Sabancuy y Candelaria deberían formar parte de las microregiones de Escárcega, aunado a que la influencia económica de PEMEX, en cierto modo, desestimula el desarrollo integral del municipio, ya que no se manifiesta una derrama económica hacia el interior de éste, sino que se concentra en ciudad del Carmen, lo que la convierte en un polo de atracción.

El municipio de Escárcega perteneciente a esta macroregión se subdividió en 3 microregiones Conquista Campesina, Mamantel y División del Norte. El municipio tiene características rurales, por lo que su papel resulta estratégico y fundamental en el desarrollo regional y microregional, las localidades rurales efectúan sus relaciones económicas y sociales en la ciudad de Escárcega, en virtud de su ubicación, al ser punto de cruce con la carretera que comunica a los estados de Quintana Roo, Tabasco, Campeche y Yucatán, por lo que el traslado de productos

agropecuarios desde esta ciudad a los centros de consumo más importantes de la entidad y de la península resulta obligado para los productores

Asimismo, la cabecera municipal cuenta con infraestructura urbana y productiva existiendo una planta beneficiadora de arroz, y un frigorífico que aunque es insuficiente reúne los requerimientos para el desarrollo de las actividades económicas, comerciales y de servicios en el corto plazo, por lo que su grado de influencia en toda la macroregión para el desarrollo rural es determinante.

Escárcega es el principal polo de atracción de las microregiones de Xpujil del municipio de Hopelchén y Pixoyal de Champotón, así como de Candelaria, Sanbacuy, del Carmen e incluso de la Ribera de Palizada; sin embargo, el plan estatal y los planes municipales al no considerar la posibilidad de establecer microregiones entre dos o más municipios, no crean las condiciones para el desarrollo microregional, enfrentándose al problema de asignación de recursos que se concentran a nivel municipal.

Por otra parte, el municipio de Palizada es el más rezagado de los tres que integran esta macroregión, tanto la cabecera municipal como sus tres microregiones (Ribera, Ribera Alta y Ribera Baja) tienen serias dificultades de acceso, por lo que la influencia del Carmen es nula como principal centro urbano y lugar central de la macroregión, hacia las microregiones en que se dividió el municipio de Palizada, e incluso en el interior de éste, por el alto grado de dispersión de sus localidades que cuentan con muy pocos habitantes, los cuales carecen en general de los servicios básicos indispensables, de infraestructura caminera y productiva

la pesca, que se ve favorecida por el puerto existente en la ciudad de Champotón, en éstas las actividades comerciales prácticamente se desarrollan, en donde además se ubica una planta procesadora de arroz y de miel, y otras pequeñas manufacturas, no obstante aún persiste la carencia de servicios urbanos

La situación se modifica un poco para las microregiones de Carrillo Puerto y Pixoyal, que se comunican con la vía de ferrocarril proveniente de la ciudad de Campeche, y que mantienen características rurales, siendo importantes centros integradores de las localidades que las rodean. La primera tiene la particularidad de que una buena parte de la agricultura se realiza en áreas de riego, aunque predominan las zonas temporales de cultivo tradicional, la ganadería de tipo extensivo, pero con áreas compactas (ranchos), otorga ciertas condiciones para su desarrollo intensivo principalmente en la microregión Pixoyal. Ambas microregiones mantienen una buena integración entre ellas y las localidades que las conforman, así como con la cabecera municipal.

Sin embargo, para las 4 microregiones restantes su conformación es más heterogénea, ya que en la correspondiente a las Ampliaciones Forestales no se consideró el criterio urbano en su delimitación, más bien responde a la necesidad de proteger los recursos forestales existentes, puesto que los dueños son ejidos del norte del estado que fueron beneficiados con tierras en esta zona, pero su conservación recae en el municipio de Champotón. En cambio, la región de Xcanjá que por cierto, administrativamente pertenece al municipio de Hopolchén, se caracteriza porque en ella se localizan nacionaleros, es decir, aspirantes a comprar tierras nacionales (que ya las vienen usufructuando en tanto se regulariza su situación legal), por lo que existen asentamientos poblacionales dispersos que requieren todo tipo de apoyos.

La microregión de Emiliano Zapata comprende varias localidades asentadas en las inmediaciones de la carretera Escárcega-Quintana Roo, que son las más lejanas de la cabecera municipal, encontrándose prácticamente aisladas. El acceso hasta Champotón se realiza más por la vía a ciudad de Escárcega. en virtud de no existir vías de comunicación terrestre directas. En este contexto, la división regional desde el punto de vista administrativo resulta ser inadecuado para fines de la planeación regional, las localidades por razones lógicas de la economía, establecen relaciones comerciales con la ciudad de Escárcega o con el estado de Quintana Roo, que finalmente se imponen a la delimitación microregional, aunque para cubrir las necesidades de servicios dependen del Ayuntamiento de Champotón.

En términos productivos, esta microregión presenta un gran rezago con respecto al resto del municipio, puesto que la agricultura de subsistencia se realiza de manera incipiente, la ganadería es prácticamente inexistente y las actividades forestales no se llevan a cabo por las fuertes restricciones que impone la Declaratoria de la Biosfera de Calakmul. El problema central que enfrenta la población es la escasez de agua, tanto para consumo humano como para las actividades productivas, la falta de servicios e infraestructura social es excesiva, lo que hace que esta microregión junto con la de Xpujil sean las más marginadas del estado.

Finalmente, en la microregión de Calakmul que comprende la zona de la Biosfera y un radio de influencia que abarca uno de los vestigios arqueológicos más importantes del mundo maya, y 14 Ampliaciones Forestales en su mayoría de ejidos del norte de la entidad, prácticamente no se realizan actividades productivas por las restricciones existentes en cuanto al área ecológica, su vocación es turística, la cual actualmente se encuentra muy poco desarrollada pero con amplias posibilidades de llegar a ser una actividad estratégica en toda esta región del sur del estado

Macroregión 3. Campeche y Hopelchén.

Esta macroregión comprende los municipios de Campeche y Hopelchén en la parte central del estado, el primero como principal centro integrador debido a su desarrollo económico y a su importancia en infraestructura urbana, presentando un índice de marginación baja, además de ser la capital del estado, el municipio de Hopelchén que se conforma por 4 microregiones es uno de los más marginados en la entidad, de acuerdo a los datos proporcionados por CONAPO, donde predomina la población rural e indígena.

En el caso de Campeche, aunque no se precisan sus microregiones, el nivel de influencia como "polo de desarrollo" es determinante en todas sus localidades, ya que existe una alta concentración de las actividades comerciales y de servicios que absorben la mayor parte de la población ocupada, sobre todo en el Puerto de Campeche, que es uno de los más importantes del estado; la industria manufacturera aunque incipiente, tiene gran importancia como actividad productiva y generadora de empleos; la agricultura y ganadería, así como la pesca, presentan mejores condiciones para su crecimiento por la infraestructura existente en la cabecera municipal y en el área rural.

El municipio de Hopelchén presenta una situación adversa a la de Campeche, sus microregiones son eminentemente rurales y con población indígena, la división regional comprende 4 microregiones: Xpujil, Dzibalchén, Hopelchén y Bolonchín de Rojón, la primera es la más marginada del estado, encontrándose muy alejada de la cabecera municipal, su economía está más integrada al estado de Quintana Roo y a la ciudad de Escárcega, sin embargo Xpujil como centro integrador es estratégico para el futuro desarrollo de la zona

La mayoría de localidades de esta microregión presentan un alto grado de dispersión, careciendo prácticamente de todos los servicios, sobre todo de agua - tanto para consumo humano como para la producción -, falta de caminos y carreteras pavimentadas, lo que representa un verdadero problema en toda la zona. Las microregiones restantes presentan un mayor grado de integración entre sí, y con la cabecera municipal de Hopelchén, en éstas se concentran las actividades productivas y comerciales del municipio, pero al igual que Xpujil sus localidades resienten la falta de servicios, inclusive en la cabecera municipal

Las principales actividades productivas en Hopelchén son la agricultura tradicional de subsistencia, con rendimientos muy bajos, la silvicultura es la segunda actividad más importante realizada en el norte del municipio; la apicultura también es relevante, con un amplio mercado de exportación, pero requiere de apoyos financieros y de infraestructura productiva y, finalmente, la ganadería extensiva que se efectúa con bajos rendimientos en algunas áreas del municipio.

Es necesario mencionar que mientras los centros integradores ubicados en el norte de Hopelchén están bien determinados estratégicamente, no así los localizados en la región sur del área de Xpujil, por lo que sería conveniente conformar una microregión que abarque a Centenario y Emiliano Zapata, pertenecientes al municipio de Champotón, teniendo como centro fundamental a la ciudad de Escárcega, con lo cual se buscaría su integración económica al estado de Campeche. Lo anterior se modifica al crearse el municipio 10 del estado con cabecera municipal en Xpujil, pero desafortunadamente la nueva administración no establece como estrategia de desarrollo la planeación regional.

Macroregión 4. Calkiní, Tenabo y Hecelchakán

Comprende los municipios de Calkiní, Tenabo y Hecelchakán, los cuales presentan un nivel de marginación media con población predominantemente indígena, no obstante al igual que Hopelchén, se ubican entre los municipios con más población indígena y con el mayor retraso económico y social

Esta región abarca prácticamente la zona norte de la entidad que por su cercanía con la ciudad de Campeche y la de Mérida en el estado de Yucatán, adquiere ciertas particularidades, por su mayor integración a Mérida que es un poderoso polo industrial y comercial principalmente el municipio de Calkiní se ve influenciado por esta ciudad del estado de Yucatán, mientras que Hecelchakán y Tenabo mantienen más vínculos económicos y comerciales con la ciudad de Campeche. Los tres municipios están conectados por la carretera Campeche-Mérida, dicha macroregión es la más compacta desde el punto de vista de la concentración de sus localidades, presentando buenas vías de comunicación terrestre.

El municipio de Calkiní se divide en 3 microregiones Nunkiní, Calkiní y Dzebalche, las cuales mantienen cierto nivel de servicios y comunicaciones entre sí, y con sus localidades, sin embargo, Nunkiní aun presenta algunos rezagos de comunicación carretera y carencias en infraestructura productiva y social.

El municipio de Hecelchakán comprende las microregiones de Compich, Hecelchakán y Pomuch, caracterizadas porque sus centros integradores cuentan con los servicios elementales, no así la mayoría de sus localidades que registran deficiencias en los indicadores básicos de bienestar social como son educación, salud y vivienda, también cuentan con cierta

infraestructura productiva - podría ser aprovechada para la producción de hortalizas - que está abandonada, por ejemplo los pozos para riego y las áreas mecanizadas.

Por otra parte, el municipio de Tenabo por sí solo, conforma una microregión, muy integrado y dependiente de la ciudad de Campeche, hacia donde se genera un proceso migratorio de población en busca de empleos; presenta a la vez, un cierto grado de dispersión de sus localidades, cuya mayoría carece de los servicios básicos elementales y de la infraestructura productiva necesaria - la poca que existe se concentra en la cabecera municipal de Tenabo.

En general, en esta macroregión se asienta una proporción importante de población indígena, predominando las actividades agrícolas de tipo tradicional (roza-tumba-quema), la horticultura y fruticultura prácticamente se realizan en los tres municipios, aunque existe infraestructura ociosa debido a la costumbre de producir maíz bajo el método tradicional que imposibilita el cultivo sedentario; la ganadería y la apicultura son actividades de traspatio con muy bajos rendimientos; la silvicultura, incipiente en la mayoría de los casos, se practica en terrenos ubicados hacia el sur del estado, en las Ampliaciones Forestales que se otorgaron a los ejidos, principalmente del municipio de Champotón.

De lo antes descrito se pueden hacer algunas observaciones - principalmente en cuanto a la integración de microregiones -, ya que algunos municipios presentan limitaciones por su tamaño y ubicación, tal es el caso de Champotón y Hopelchén, este último delimitó la microregión uno Xpujil al sur del estado en los límites con Quintana Roo, llegando a tener un radio de influencia en localidades que administrativamente dependen del municipio de Champotón en toda esta zona, caracterizada por presentar altos índices de marginación

Desde el punto de vista de la planeación se perciben ciertas dificultades que enfrentan los municipios para implementar una Estrategia de Desarrollo Integral contar con una extensa superficie, alta dispersión de sus localidades y poca población asentada en las mismas. Sin embargo, la propuesta de los planes municipales representa un buen intento de desarrollo, al considerar la perspectiva regional que también enfrenta problemas de tipo jurídicos, institucionales y administrativos para la conformación microregional. Al ser los municipios las únicas unidades regionales en términos programático-presupuestales

Lo anterior significa que no existe la posibilidad legal e institucional para integrar microregiones que abarquen dos o más municipios, aun cuando el PED determina la distribución del territorio estatal en 4 macroregiones, presupuestalmente los recursos se definen y ejecutan en la jurisdicción de cada municipio

Por lo anterior, la delimitación regional al interior de los municipios pareciera que se efectuó únicamente con el fin de cumplir con lo dispuesto en el PED, ya que existen microregiones que por su conformación resultan poco operativas desde el punto de vista de la planeación, por ejemplo en Champotón la Microregión 4 Pixoyal cuyo lugar central es esta localidad, se localiza fuera del área de influencia de la microregión, sin ninguna conexión con la cabecera municipal; la localidad de Centenario que tiene la función de ser centro integrador, administrativamente se encuentra totalmente aislada de la cabecera municipal de Champotón

Este es un ejemplo claro de la necesidad de regionalizar áreas que comprenden dos o más municipios, que para este caso, lo ideal hubiera sido que las localidades ubicadas en esta zona formaran parte de la microregión de Xpujil (esta problemática se resolvió en parte con la creación del décimo municipio de Calakmul con cabecera en Xpujil)

Por otro lado, en esta zona se localiza una de las reservas ecológicas más importantes del país conocida como la Biosfera de Calakmul, con vestigios arqueológicos del mundo maya a 35 kilómetros de la frontera con Guatemala. El área está cubierta de selva alta que alberga una gran variedad de fauna silvestre; la inmensa parte de este territorio está prácticamente despoblado, con un alto nivel de dispersión de las localidades existentes, las cuales manifiestan múltiples carencias desde el punto de vista social y productivo; la propiedad de la tierra es en su mayoría ejidal, con fuertes restricciones para la producción

En efecto, en el área perteneciente a la biosfera se localizan 14 Ampliaciones Forestales que fueron dotadas a 11 ejidos ubicados en municipios al norte del estado, tales como Tenabo, Champotón, Bolonchén, etc., donde los ejidatarios se dedicaban a la extracción del chicle y a la explotación de la madera, actividades que al bajar su producción en los últimos años han sido abandonadas y en consecuencia, las tierras han sido invadidas en ciertas zonas por personas provenientes del centro del país. Ante esto, el Plan de Desarrollo Municipal de Champotón contempla como acciones de carácter preventivo el evitar las explotaciones forestales y fortalecer las actividades turísticas.

Las microregiones de los municipios restantes tienen más congruencia en su definición desde el punto de vista de la determinación de sus localidades, debido en algunos casos a su ubicación, lo que provoca que sean áreas interrelacionadas entre sí; por ejemplo, las de los municipios del norte del estado que son habitadas por población indígena, y en donde las actividades comerciales son preponderantes, esta microregión se ve influenciada por la capital del estado, en el sur, resalta el municipio de Escárcega como un gran "Polo de Desarrollo Rural" que aglutina a ejidos cuyos dueños provienen de otros estados de la República, mientras que la ciudad del Carmen se realiza como un gran centro urbano de impacto en toda la región

La Estrategia de Modernización planteada por los planes constituye el eje central para alcanzar los objetivos de la planeación municipal. Es dentro de esta estrategia que se proponen los lineamientos específicos para la Modernización Económica Municipal, y en la que se incluyen los lineamientos para el Desarrollo Microregional, que conforme a lo descrito en párrafos anteriores, se establecen las políticas de desarrollo para cada microregión, que en general en todos los planes son las mismas, es decir, el qué hacer se estandariza en cada plan sin precisar las acciones en función de la problemática de cada microregión.

Asimismo, desde el punto de vista de la planeación regional, no se precisan acciones intraregionales e interregionales, ya que cada municipio determinó su regionalización en función a su área de influencia, es decir lo que administrativamente puede realizar en sus localidades, sin considerar las relaciones económicas y sociales que de hecho establecen determinadas microregiones y sus localidades con el centro urbano y comercial más cercano, que no necesariamente es la cabecera municipal.

Las Políticas de Desarrollo Microregional en todos los planes se centran en enunciados para el corto y mediano plazo sobre: a) dotación y/o fortalecimiento de infraestructura social; b) promover y/o crear la infraestructura económica y; c) apoyar las actividades productivas. En pocos casos diferencian lo que se realizará en el medio rural y en el urbano, y cuando se plantean son las mismas políticas para uno y otro, o sea, no se precisa y desglosa qué se realizará, en dónde, y con qué prioridad.

Por lo tanto, se puede concluir a grandes rasgos que se carece de un diagnóstico microregional amplio y detallado en la entidad, que describa la problemática y su intensidad, ya que de manera muy general se enuncia la situación prevaleciente en cada municipio, no se dice cuál

Conforme a lo expuesto y a manera de resumen, resalta la importancia que adquiere el municipio en el proceso de desarrollo rural en Campeche y la estrategia a seguir bajo el enfoque microregional. En este proceso, la determinación de una política en el marco de la planeación del desarrollo a nivel nacional, juega un papel importante en la lucha contra la pobreza de los campesinos y sus familias.

La generación de un nuevo desarrollo es posible gracias a la existencia de los instrumentos de planeación existentes a nivel nacional y estatal, y necesario por la pobreza en que viven los campesinos que requieren del apoyo institucional de todos los niveles de gobierno, canalizando sus esfuerzos bajo un solo objetivo: el desarrollo rural integral, plenamente integrado al proceso de la planeación municipal, bajo el contexto de la política de descentralización propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo.

3.3 Descentralización y Nuevo Federalismo

La centralización económica, social y política que históricamente ha caracterizado a nuestro país, tiene una de sus expresiones más claras en la pobreza y marginación de los municipios, principalmente en los que presentan características rurales, los que carecen de los recursos suficientes para atender las necesidades productivas y sociales de sus localidades. Las finanzas de los municipios en el estado de Campeche siguen dependiendo de los recursos proporcionados por la federación, que son asignados y distribuidos de acuerdo a criterios dictados desde el centro y del propio gobierno del estado. La autonomía y libertad de los municipios es aún relativa, al no contar con los recursos financieros propios que les permitan emprender estrategias de desarrollo en función de su problemática particular.

En efecto, el crecimiento de la economía nacional ha estado subordinada a una política sectorial y altamente centralizada. cuya intensidad se ha dado en función de la intervención del Estado, es decir. la expansión del gasto público y su forma de distribución generó una centralización administrativa y de la toma de decisiones en las que los gobiernos estatales y municipales tienen aún una escasa participación, a pesar que desde 1976 se crea el Convenio Único de Coordinación (CUC) que permitió vincular a los tres órdenes de gobierno en la definición de recursos financieros y ejecución de algunos programas.

El esfuerzo del gobierno federal para revertir esta tendencia centralista tuvo algunos avances sustantivos durante el periodo de la administración de Miguel de la Madrid (1983-1988), al proponer en el Plan Nacional de Desarrollo una Política Regional basada en la Estrategia de la Descentralización, la cual consideró como acciones estratégicas al desarrollo estatal integral y al fortalecimiento municipal como principales vías para el desarrollo regional equilibrado, al reconocer, en esta época, el excesivo centralismo como una de las causas de la pobreza y desequilibrio regional.

Estos avances se concretizaron en las modificaciones constitucionales realizadas a inicios del sexenio y las adecuaciones de los instrumentos para la transferencia de recursos a los estados y municipios, que en los últimos años ha adquirido importancia en cuanto a la canalización de recursos directamente a los municipios

Las acciones que se realizaron a nivel nacional para la descentralización fueron entre otras, las reformas al artículo 25 y 115 de la Constitución. En el primer caso, se establece la institucionalización del SNPD, del cual forman parte los estados y municipios, quienes participan en el proceso nacional de planeación a través de la coordinación entre las tres

instancias de gobierno, en el segundo, se fortalece al municipio al otorgarle autonomía y personalidad jurídica con las facultades para recabar impuestos previstos en la Constitución y reglamentar sobre la organización de su administración pública

Asimismo, el gobierno federal instrumentó una política para la descentralización de su administración pública hacia las entidades federativas, transfiriendo funciones y recursos, tal es el caso de los servicios educativos y de salud que en algunos rubros pasaron a los gobiernos estatales para su administración y, en otros casos implementó una política para la desconcentración administrativa más no de funciones y capacidad de decisión hacia los estados, que continúa siendo centralizada. Esta política se implementó principalmente a raíz del terremoto de 1985, ejemplo de esto es la desconcentración del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) que trasladó sus oficinas centrales a la ciudad de Aguascalientes.

En lo referente a la transferencia de recursos, se viene realizando a través de los convenios que anualmente celebran los gobiernos federal y estatal en el marco del SNPD, que corresponden al Ramo XXVI "Superación de la Pobreza" y recientemente a través del Ramo XXXIII, estos últimos son canalizados directamente a los municipios; sin embargo en ambos casos continúan sujetos a una estricta normatividad que establece la federación, los programas y acciones se diseñan en el nivel central, sin posibilidades de que los municipios opinen sobre la estructura y diseño, convirtiéndose en simples instancias ejecutoras

Los municipios también se nutren de los recursos que se canalizan en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en el que se contempla la distribución de recursos fiscales a los estados y los municipios. esto es, que los municipios se benefician de los

recursos captados vía impuestos que corresponden a la federación, la captación y distribución se realiza mediante un convenio que firma la federación con cada estado del país. Actualmente el Sistema de Participaciones contempla dos fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). El primero es el más importante por el monto de recursos participables.⁶⁷

El FGP hasta 1994 contemplaba un 19.62% como porcentaje de participación asignable a las entidades federativas participantes en el sistema. La fracción que le corresponde a cada estado se conforma por tres partes: la primera, se define en relación directamente proporcional al número de habitantes, esto es que un estado con mayor población recibe más ingresos federales; la segunda, se calcula con base en un coeficiente preestablecido que intenta premiar a los estados que realizaron una mayor recaudación y, la tercera, se determina en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad federativa, con lo cual se intenta compensar a los estados menos favorecidos con las proporciones anteriores.⁶⁸

En el ámbito municipal, con el objeto de fortalecer sus finanzas se distribuyen recursos dentro del sistema a través del FFM, el cual se integra con el 0.56% de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua, de este porcentaje el 67.0% se distribuye entre los municipios del estado coordinados con la federación en materia de derechos; el 33.0% restante se distribuye entre todos los municipios, coordinados o no.⁶⁹

Las disposiciones descritas, si bien es cierto que pretenden fortalecer las finanzas de los

⁶⁷ Aguilar Villanueva Luis F. "Federalismo Mexicano: Financiamiento y Tareas Pendientes", en Hernández Chávez, Alicia (Coordinadora) ¿Hacia un Nuevo Federalismo? Edit. FCE, México 1996 p. 123

⁶⁸ Idem Id pp. 126 y 127

⁶⁹ Idem Id p. 129

entidades y sus municipios, también lo es que continúan dependiendo de la federación, principalmente los municipios que están sujetos a las disposiciones de ambas instancias. En el estado de Campeche, la mayoría de los municipios presentan una alta dependencia de estos recursos, su distribución se efectúa de manera centralista, que los imposibilita a emprender verdaderas estrategias de desarrollo integral a pesar de los planes de desarrollo municipal elaborados en los últimos años. aunado a la carencia de recursos propios, su operación está supeditada a la gestión de los recursos financieros con la federación y el gobierno del estado

Los municipios del estado enfrentan con mayor crudeza el centralismo, pues durante décadas han dependido de los recursos financieros federales, tal es el caso de las participaciones federales, las cuales representaron en 1989 el 72.9% del total de ingresos estatales y en 1994 el 75.7%; en algunos municipios como es el caso de Champotón cuyas participaciones fueron en este último año del 92.0% del total de sus ingresos y las de Calkiní del 90.6% (cuadro no 33).

En cuanto a la asignación de estos recursos, los municipios enfrentan el problema de la desigual distribución que se realiza al quedar en manos del gobierno estatal. Esto es evidente al observar que los municipios de Campeche y Carmen en conjunto recibieron el 59.4% durante el periodo de 1991-1996, que son los que presentan un grado de marginación baja en la entidad, en el lado opuesto se encuentran Hopelchén y Palizada que registran marginación alta, obtuvieron apenas entre los dos el 9.0% del total, estos datos evidencian que la falta de recursos propios en los municipios constituye uno de los principales obstáculos para alcanzar la autonomía plena, reconocida en la Constitución (cuadro 31)

Referente al destino de los recursos, se aprecia una clara tendencia a su utilización para cubrir los compromisos administrativos y gasto corriente a costa del gasto de inversión. Así vemos nuevamente que los municipios de Campeche y Carmen en 1994 del total de sus ingresos destinaron para gastos de administración el 71.8% y 58.1% respectivamente, mientras que los recursos para obras representaron el 14.9% y 17.1% en este mismo año (cuadro 33).

La concentración del gasto para fines administrativos es excesiva, el caso de Campeche ilustra esta afirmación, estos gastos rebasan con mucho el total de ingresos de cualquiera de los municipios restantes; se puede afirmar que el centralismo estatal puede ser más intenso que el federal, que no favorece el desarrollo de los municipios más pobres.

Las cuantiosas inversiones federales no han propiciado un desarrollo regional equilibrado en la entidad, ya que éstas se concentran en la cabecera municipal de ciudad del Carmen, el mayor monto de la inversión ha correspondido a Petróleos Mexicanos, que en el periodo de 1991-1996 representó el 50.4% del total de inversiones federales ejercidas en la entidad.

Los municipios de Campeche, como se ha mencionado utilizan los recursos de las participaciones fiscales para sufragar sus gastos administrativos. Los recursos para la inversión en sus localidades se cubren con otros programas de inversión que se obtienen del Ramo XXVI y que se convienen entre la federación y el estado y, entre éste y los municipios que de acuerdo a la estructura financiera definida, la primera aporta el 75% del total aproximadamente y en ocasiones hasta el 100% de la inversión.

Estos recursos normalmente son para atender las necesidades de las localidades rurales y urbanas marginadas, los programas de infraestructura y de fomento a la inversión productiva.

en el medio rural, no tienen mucha importancia dentro de esta modalidad, las inversiones para el desarrollo rural son canalizadas a través de las dependencias federales - en el presente sexenio se ha propuesto descentralizar recursos y funciones a los estados - , principalmente los que administra la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

Durante la administración de Miguel de la Madrid y posteriormente de Carlos Salinas de Gortari fue prioritaria la política para el Fortalecimiento Municipal, vía los Convenios de Desarrollo Social (CDS), que englobaron prácticamente las acciones del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y en la actualidad las acciones para la Superación de la Pobreza, que tienen por objetivo combatir la pobreza extrema. Esta política desde sus inicios se enmarcó en la Estrategia de Reestructuración del Estado, basada en la desregulación y redefinición de sus funciones a una política neoliberal que pretende hacer frente a la crisis económica y de deuda externa que enfrenta el país desde inicios de la década de los 80's

El PRONASOL instrumentado durante el periodo de 1989-1994, fue el sustento de la política social y regional. se caracterizó por tener una estrategia operativa descentralizada que recayó en los municipios y sus comunidades. El objetivo fundamental que perseguía era erradicar la pobreza extrema a través de acciones sociales y productivas de carácter comunitario; la importancia de este programa radicó en que intentó revalorizar la participación de los municipios y de la población, creando una modalidad novedosa en la aplicación de recursos públicos, modificando la postura de los gobiernos estatales y de las dependencias de la administración pública federal. La perspectiva es que los municipios tengan más autonomía y libertad para dirigir su propio desarrollo en un contexto de crisis económica generalizada.

En el presente sexenio se continúa con la estrategia para fortalecer las instancias municipales conforme se propone en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que establece renovar las relaciones entre la federación y los estados, y entre los municipios y sus comunidades a través de la descentralización de funciones y recursos, como una medida para atender los problemas de la pobreza generada y agudizada por la propia política económica impulsada por el Estado en los últimos 15 años, con efectos cada vez más graves en los municipios del país, y en particular en los de Campeche.

Esta propuesta del plan presenta pocas variantes con respecto al sexenio anterior, sigue siendo el mismo planteamiento pero con acepción diferente, puesto que ahora se llama "Nuevo Federalismo", basado en la descentralización pero con la diferencia de que hay escasez de recursos, por lo que su aplicación es más selectiva y focalizada, y cuyo objetivo es atender a los más pobres y altamente vulnerables, con problemas críticos de alimentación y salud, como si la pobreza se hubiera eliminado y quedaran únicamente segmentos de población en estas condiciones

Cabe mencionar que el Federalismo se refiere a la forma político-administrativa en que se organiza el Estado mexicano, que se integra por estados autónomos y sus municipios consagrados en la Constitución, la Descentralización se refiere a la política que establece el gobierno federal para transferir decisiones en materia administrativa y recursos a los estados y municipios, con lo que se pretende fortalecer la autonomía municipal otorgando mayor capacidad de decisión, con apego a la voluntad de las comunidades que lo integran, y poder atender prioritariamente sus necesidades, pero se requiere apoyar a los municipios fortaleciendo la capacidad de su administración pública, capaz de enfrentar de manera planeada las necesidades que demanda su población.

La política de la presente administración federal establece acciones estratégicas dentro del nuevo federalismo para la descentralización de recursos hacia los gobiernos estatales, principalmente en materia de educación y salud, que con anterioridad tuvieron importantes avances; la transferencia de recursos, facultades y atribuciones a la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, manejo y administración de los recursos hidráulicos, mediante la transferencia a las instancias locales, el manejo de los recursos del Ramo XXVI Superación de la Pobreza, entre otras acciones

De estos rubros se resalta la estrategia de desconcentración de las funciones para el desarrollo rural, en la cual se incorpora la participación del gobierno estatal pero con estricta vigilancia de la federación, tal es el caso de Alianza para el Campo, que operativamente descansa en las entidades federativas, pero requiere ampliar su cobertura de decisión hacia los municipios rurales, que para el estado de Campeche resulta imprescindible tomando en cuenta que las principales actividades productivas de los nueve municipios se concentran en el medio rural, y el potencial de recursos naturales con que cuenta contrasta con el escaso crecimiento de su actividad agropecuaria.

Para que el nuevo federalismo tenga realmente un sentido político se requiere que la descentralización y la desconcentración de recursos sea parte también de una política del gobierno del estado de Campeche, puesto que aún persiste en esta instancia de gobierno, una excesiva concentración de recursos y funciones que hacen a los municipios altamente dependientes al no formar parte en la toma de decisiones sobre la distribución y la asignación de recursos, aún incluso en los que provienen de la federación.

El papel del COPLADE municipal resulta fundamental como instancia responsable de la planeación en este nivel, y como organismo que incluye la participación de la población. que en su seno le da coherencia a sus demandas en función de las prioridades definidas por las comunidades y la disponibilidad de recursos de las diferentes dependencias que confluyen en el municipio. que al tener oficinas representativas con recursos y capacidad de decisión, contribuirían a instrumentar una planeación participativa, fortaleciendo la capacidad de decisión del municipio y su población

Los mecanismos institucionales para la descentralización han venido evolucionando en favor de los municipios, a pesar de que éstos continúan enfrentando la centralización de los gobiernos estatales, estos mecanismos han permitido la creación de instrumentos como la descentralización y desconcentración administrativa de la administración federal, y funciones como la coordinación fiscal y la canalización de recursos del Ramo XXVI entre otros, con lo que se establece una relación de colaboración y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, pero que requiere que sea el municipio la célula básica del desarrollo nacional.

El municipio al ser la instancia básica de gobierno y de vinculación directa con las comunidades, asume el papel estratégico para el desarrollo rural. La descentralización de recursos, y sobre todo, la capacidad de decisión deberá fortalecer su autonomía económica, sin la cual difícilmente emprenderá acciones de desarrollo que reviertan las condiciones de pobreza de la población; la planeación puede ser un instrumento central para propiciar una nueva estrategia de desarrollo microregional, donde la participación de la población y de las instituciones será determinante para el desarrollo rural integral en el estado, que parta de las necesidades y propuestas de los campesinos con los que se integrará el plan.

IV. DESARROLLO RURAL Y PLANEACION MICROREGIONAL

En este capítulo se presentan las alternativas para un desarrollo rural integral para el estado de Campeche. La propuesta se sustenta en la instrumentación de la planeación microregional articulada al proceso de la planeación municipal, los elementos que la conforman se estructuran sobre la base de los capítulos anteriores.

4.1 Hacia una Nueva Estrategia de Desarrollo para el Campo en Campeche

El giro en la política económica instrumentada a raíz de la crisis de 1982, acentuó el deterioro del nivel de vida de la población que habita en las zonas rurales, al establecer una política neoliberal de corte monetarista basada en el principio de austeridad (ahorrar para después crecer), con medidas que han reducido el gasto público federal, y con ello la intervención del Estado en importantes rubros económicos y sociales, con lo que la entidad y sus municipios se han visto seriamente afectados al depender de los recursos financieros de la federación, limitando su capacidad para emprender planes y proyectos de desarrollo, fundamentalmente en los municipios que presentan características rurales.

Esta política ha tenido serias repercusiones en el sector agropecuario, que se reflejan en una severa crisis del sector y consecuentemente en una disminución en la producción de alimentos, así como en una creciente pobreza de la población rural. Dicha política se puede resumir en tres grandes rubros: 1) la reducción de la intervención del Estado en la economía, en específico en los renglones que tienen que ver con el desarrollo rural; 2) la liberación y apertura del comercio hacia el exterior, que incluye al sector agropecuario y; 3) las reformas en materia agraria, que culminaron con las reformas al artículo 27 de la Constitución.

En el primer caso, se aprecia una disminución a nivel nacional de la inversión pública vinculada al sector rural, que de 1982 a 1996 fue del 82.9%, repercutiendo en la creación y mantenimiento de la infraestructura productiva para el campo; el gasto público destinado al fomento rural también disminuyó en un 66.9% entre 1981 y 1996, afectando áreas como la investigación, capacitación y asesoría técnica. La consecuencia de esto fue la reducción del crecimiento del PIB agropecuario per cápita en -19.6% en este mismo periodo, aunado a una drástica caída del crédito rural⁷⁰

Lo anterior, es el resultado de la reestructuración institucional que se dio a partir de 1989 que condujo al saneamiento de las funciones de BANRURAL y de la banca de fomento en general, que tuvo por resultado una depuración de los sujetos de crédito, siendo más selectivo su otorgamiento y la rentabilidad de la inversión el criterio principal; los productores insolventes se canalizaron al Programa de Solidaridad.

Asimismo, se dividieron las funciones del sistema financiero rural, quedando determinado el universo de atención PRONASOL se encarga de los campesinos "improductivos" y de alta siniestralidad (economía de subsistencia); los productores de bajos ingresos pero con potencial productivo, son acreditados por BANRURAL apoyado por el FIRA y, los grandes y medianos productores empresariales reciben apoyos de la banca comercial con el aval de FIRA, Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior.

La estrategia de financiamiento rural se orienta a buscar la eficiencia en esta área a través de los mecanismos financieros del mercado, con la finalidad de eliminar los subsidios tradicionales

⁷⁰ Calva Téllez, José Luis "La Crisis Agrícola en México" Edit. CIESTAAM Universidad Autónoma Chapingo, Reporte de Investigación No. 38, Chapingo México 1997, pp. 1-6

que durante muchos años otorgó el Estado, y sobre todo, se pretende reducir el gasto público como medida para aminorar las presiones inflacionarias, dejando al mercado la reasignación de los recursos, considerando que éste resulta ser más eficiente para tal efecto. Sin embargo, esta política ha afectado tanto a los pequeños productores "improductivos" como a los de características empresariales, manifestándose hoy en día una creciente cartera vencida que se constituye en un verdadero obstáculo para reactivar al sector.

En cuanto al segundo rubro, la apertura comercial que se instrumentó con el TLC ha puesto sobre la mesa la realidad de la producción agropecuaria que se encuentra en una real desventaja en muchos aspectos con respecto a Estados Unidos y Canadá, por ejemplo los niveles de productividad de algunas ramas ilustran lo señalado durante 1986-1989 en México se produjo 1.7 toneladas de maíz por hectárea, en Estados Unidos 7.0 toneladas y en Canadá 6.2, en frijol se obtuvieron 542 kilogramos por hectárea, en Estados Unidos 1.661 toneladas por hectárea y en Canadá 1.865; en arroz se cosecharon 3.3 toneladas por hectárea y en los Estados Unidos 6.2 toneladas,⁷¹ estos datos hablan por sí solos de las diferencias.

La agricultura nacional sufrirá efectos de magnitudes considerables principalmente en los pequeños productores de subsistencia, que son quienes tienen en sus manos la mayor superficie cosechada a nivel nacional. En específico, en el estado de Campeche la superficie cosechada de maíz representó en 1996 el 71.1%, y los tres productos mencionados en el párrafo anterior alcanzan el 85.4% del total de superficie de los principales cultivos agrícolas producidos en la entidad.

⁷¹ Calva Tellez, José Luis Probables Efectos de un Tratado de Libre Comercio en el Campo Mexicano. Edit. Fontamara, México 1991, p. 14

La mayor parte de esta superficie cosechada recae en los campesinos ejidatarios de subsistencia, quienes producen el 75.6% del total de maíz en la entidad, principalmente en tierras de temporal, puesto que no cuentan con riego. Este tipo de productores prácticamente destinan su tierra de labor a este cultivo y la producción se orienta principalmente al autoconsumo, puesto que sus rendimientos son muy bajos, llegando apenas a 0.892 toneladas por hectárea, por abajo del rendimiento en los predios privados que alcanzan 1.074 toneladas por hectárea, y que son quienes ostentan riego. No obstante, en ambos casos no alcanzan el promedio nacional.

Referente al tercer rubro de la política rural, que se refiere a las reformas al artículo 27 constitucional, y que responden a la necesidad de crear las condiciones jurídicas en la tenencia de la tierra en función del "modelo" económico que se impulsa, dentro de los objetivos que se proponen está el de "modernizar" el campo, pero vía los mecanismos del mercado, por lo que con la reforma se pretende que fluya inversión privada bajo diferentes modalidades que ahora contempla la ley, tales como el arrendamiento de tierra, venta de la misma, la creación de agroasociaciones (empresarios-campesinos) a través de la constitución de sociedades mercantiles, etc., con lo que se busca compactar tierras para hacerlas más productivas, con mayor rentabilidad.

Cabe resaltar que de no implementarse una estrategia de desarrollo rural que considere revertir los posibles efectos negativos de la nueva política para el campo y de la reforma constitucional, es posible que se manifieste en Campeche una creciente liberación de mano de obra del campo, al crearse condiciones legales para la instauración del mercado de tierras, además que se ponen en riesgo los recursos naturales con que cuentan los ejidos, que serían el atractivo fundamental para los inversionistas privados, nacionales y extranjeros.

La necesidad de proponer alternativas para el desarrollo rural en el estado de Campeche se debe, por un lado, a la situación prevaleciente en el sector, el cual mantiene una estructura productiva basada en el cultivo del maíz (de subsistencia), actividad que la realizan principalmente los ejidatarios y, por otro lado, a que tienen recursos naturales susceptibles de aprovecharse, con los cuales se pueden generar mejores condiciones productivas diversificadas en el corto, mediano y largo plazo, garantizando en primer término la alimentación de la población y paulatinamente ganar segmentos del mercado local, regional e internacional.

Aunado al problema productivo, en el estado existe una gran dispersión de la población rural, con un nivel de pobreza que está por arriba del promedio estatal y nacional, que hace necesaria una estrategia de desarrollo integral para crear la infraestructura productiva esencial, tendente a mejorar las condiciones de alimentación e ingreso, y también establecer programas y proyectos de salud, educación y vivienda, estrechamente vinculados al proceso de la nueva política agrícola y agraria en el marco de la apertura comercial y las reformas al artículo 27 de la Constitución.

En este contexto, el objetivo de la propuesta es el de generar procesos de desarrollo alternativos y sustentables, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales con que cuentan los ejidos y sus comunidades, sentar las bases económicas y productivas en el corto y mediano plazo para hacer frente al futuro a largo plazo. La estrategia de desarrollo se deberá inscribir en el proceso nacional de planeación y en la estrategia de descentralización hacia los municipios, que posibilite la confluencia de las diferentes dependencias sectoriales en este ámbito de gobierno.

Las alternativas de desarrollo propuestas e impulsadas en nuestro país, basadas en el desarrollo urbano-industrial no han representado una verdadera opción para el desarrollo rural. En el estado de Campeche la industria se efectúa en mínima escala en pequeños establecimientos manufactureros, no existen industrias de impacto, los servicios y el comercio se concentran en dos principales centros urbanos, estrechamente vinculados a las actividades primarias como la agricultura, ganadería, pesca, la explotación forestal y la extracción del petróleo, por lo que la industria no tiene en el mediano plazo la suficiente capacidad para absorber la mano de obra que emigra del campo a las ciudades, motivo por el cual se requiere del diseño y aplicación de una estrategia de desarrollo rural, estrechamente vinculada a una política industrial y comercial como ejes fundamentales del desarrollo

Elementos de la Estrategia

Organización del Espacio

La regionalización a nivel estatal y la organización del municipio en microregiones constituye uno de los aspectos fundamentales para el diseño e implementación de una estrategia para el desarrollo rural; la regionalización será el primer paso para este propósito, por lo que se puede tomar como fundamento a la división regional que se realizó en los Planes de Desarrollo Municipal de 1992-1994, misma que se efectuó con fines de planeación. Esta regionalización será la base para la organización institucional, quien tendrá la responsabilidad de instrumentar las actividades en las microregiones que se conforman en cada municipio.

Definidas las microregiones se podrá obtener la disponibilidad de recursos naturales, la infraestructura existente (social y productiva), la vocación productiva, potencial productivo,

número de ejidos, total de campesinos y de población, centros urbanos de apoyo, la presencia institucional, grupos de poder, etc. La organización del espacio permitirá al gobierno municipal realizar una planeación más realista, a las instituciones reorientar sus funciones y recursos al campo, generar una organización campesina desde la base de la unidad productiva, a nivel de ejido y localidad, hasta aquellas de cobertura microregional y regional.

Para alcanzar lo anterior, se requiere de la elaboración de un diagnóstico que de cuenta de la problemática y potencialidades de desarrollo microregional, con lo que se puede tener en primera instancia, una tipología de las microregiones, que de manera general pueden tener las siguientes características.

- Las que presentan cierto grado de desarrollo y que garantizan la producción de alimentos.
- Las que tengan un potencial productivo inmediato y susceptibles de ser autosustentables en el largo plazo.
- Las que presentan un nivel de potencial de desarrollo futuro.
- Las que tienen un potencial bajo de desarrollo, con condiciones de pobreza y marginación.

Esta estratificación permitirá definir una política de atención diferenciada de carácter integral, aún cuando en el interior de cada microregión pueden presentarse las características mencionadas, es posible establecer un adecuado nivel de prioridades para cada microregión, de acuerdo a las potencialidades existentes, que pueden ser desde el punto de vista de los recursos naturales con que cuentan, posibilidades de explotación, niveles de producción y comercialización, así como las condiciones de pobreza y dispersión de la población rural, entre otros aspectos. El objetivo es propiciar un desarrollo microregional sustentable e integral.

Importancia del sector campesino y organización productiva y social

La importancia del sector campesino en Campeche radica en la existencia de 49,418 ejidatarios que ostentan el 68.3% del total de superficie del estado y una población que se asienta en los núcleos ejidales de 134,649 habitantes; es decir, el 25.2% de la población rural

Los campesinos en la entidad basan su economía prácticamente en una producción de autosubsistencia, mediante el trabajo familiar, trabajar la tierra no es para la obtención de ganancias vía el mercado, su relación con éste en cuanto productor se reduce a vender algunos excedentes para reponer sus escasos implementos de labranza y adquirir otros bienes de consumo; para cubrir todas sus necesidades efectúan trabajos fuera de su parcela, esta práctica se manifiesta en los ejidos cercanos a las principales ciudades.

Por consiguiente, la utilización de los factores de la producción no son bajo la lógica del productor de tipo "empresarial", el cual contrata mano de obra e invierte capital para maximizar ganancias, que es su objetivo, al campesino, no le importa mucho si pierde al utilizar más mano de obra (familiar), ya que capital no tiene, su objetivo es obtener los productos que garanticen mínimamente el consumo de él y su familia. En la realidad cotidiana se encuentran muy pocos campesinos que están vinculados al mercado, la mayoría apenas logra su autosubsistencia produciendo maíz, tienen la tierra, pero la mayor parte de su ingreso lo obtienen a través de otras actividades que realizan fuera de su parcela y de su comunidad

La situación descrita se debe en gran medida a la carencia de recursos financieros y de apoyos técnicos, acordes a sus condiciones económicas y productivas. La política de financiamiento actual excluye a este tipo de campesinos e incluso a los que mantienen niveles más allá de la

mera subsistencia y con cierto potencial productivo; existen por una parte, los productores sujetos de crédito, y por la otra, una gran masa de campesinos que recibe apoyos, pero de tipo asistencial, tales como PROCAMPO y Crédito a la Palabra, que más bien representan un subsidio al consumo y no incentivan la producción y la productividad, como consecuencia estos recursos son insuficientes para mejorar las condiciones productivas.

La alternativa de desarrollo para los campesinos en la entidad, deberá contemplar una política que le permita alcanzar en el corto plazo el autoconsumo, y en el mediano y largo plazos mejorar sus rendimientos productivos de acuerdo a la vocación del suelo y las características de los recursos naturales con que actualmente cuentan en cada localidad y a nivel microregional, estas políticas tendrán que basarse en la capacidad de los productores, lo que implica tenerlos debidamente identificados y clasificados, con el objeto de diseñar acciones diferenciadas al interior de cada ejido y en la microregión.

Para alcanzar lo anterior, se tendrá que considerar que la Ley Agraria establece la división de las tierras ejidales en parceladas, de uso común y tierras para el asentamiento humano. Esta división permitirá obtener una caracterización precisa de los recursos con que cuenta cada ejido, el destino y uso de sus tierras; es importante señalar que en el estado de Campeche el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), prácticamente concluyó, por lo que para cada ejido se tienen plenamente identificadas las tierras, de acuerdo a la división señalada.

Este programa resulta ser de suma importancia dentro del marco jurídico agrario actual, ya que permite crear las condiciones jurídicas sobre la tenencia de la tierra, con la finalidad de que los ejidatarios en lo individual y los ejidos en general, ejerzan las diferentes opciones que la Ley

Agraria les otorga para alcanzar un mejor aprovechamiento de sus recursos. En Campeche los núcleos ejidales cuentan con superficies muy extensas, en su mayoría tierras de uso común, que comprenden normalmente selvas y pastizales, las parcelas en algunos casos alcanzan hasta 20 hectáreas o más, pero la superficie que se destina a las labores agrícolas es mínima.

Para una diferenciación más precisa de los núcleos ejidales en cuanto a las características de los recursos naturales y el potencial productivo, será conveniente tomar en cuenta la división de las tierras en el interior de cada ejido, considerando que las de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, es decir, su uso y aprovechamiento compete a todos los ejidatarios y les corresponde a éstos determinar en asamblea el cómo obtener mayores beneficios de dichas tierras.

Este tipo de tierras en el estado de Campeche representa un verdadero patrimonio de los ejidatarios, y de no instrumentarse una estrategia de explotación y conservación con una participación real de los campesinos, se corre el riesgo de que en el marco de la ley sean explotados irracionalmente por empresarios externos, vía la constitución de sociedades mercantiles o el arrendamiento, sin que se derramen beneficios económicos a los ejidatarios.

Para obtener una tipología de los productores se deberá considerar a las tierras parceladas, que como unidades productivas (plenamente identificadas), permite su clasificación y la identificación de las características productivas de cada poseedor, de tal manera que en cada ejido se puede obtener

- Productores sin potencial productivo y que se encuentran en un nivel de autosubsistencia y en condiciones de pobreza extrema

- Productores con posibilidades de ser autosuficientes en el largo plazo
- Productores autosustentables en el corto plazo.
- Productores vinculados al mercado.

Esta clasificación permitirá tener de manera general plenamente identificados a los productores al interior de cada ejido y sus localidades, para determinar la estrategia a impulsar, partiendo de que ésta deberá ser autosustentable e integral, y sobre todo selectiva de acuerdo al tipo de productor, con esto se pretende en primera instancia, obtener de manera diferenciada el universo de atención, con lo que se evitaría que las acciones que se impulsen agudicen la polarización existente, por el contrario, se busca que éstas sean incluyentes, y poder alcanzar un desarrollo rural equilibrado regionalmente

En resumen, con lo antes descrito se diferenciaría y clasificarían las microregiones, y al interior de éstas, a los núcleos ejidales y, a su vez, a las unidades productivas. En este mismo sentido se deberán determinar las necesidades sociales y de servicios en cada localidad rural, cuya problemática formará parte del diagnóstico. Definido el universo de trabajo, las instituciones elaborarán un plan de acción para fomentar la organización y participación de los campesinos y de la población en general en cada localidad, con el objetivo de que de manera colectiva se identifique la problemática productiva y social. El objetivo será lograr el establecimiento de una relación de trabajo y de apoyo mutuo entre instituciones y campesinos

La organización de los campesinos en la entidad es relevante para la estrategia de desarrollo rural, ya que para alcanzar una mejoría en su economía se requiere que estén debidamente organizados; para ello, la definición del universo de trabajo y la tipología de los productores, así como su ubicación geográfica y su potencial productivo son fundamentales, esto en razón de

que la mayoría de los campesinos producen para el autoconsumo, que los hace extremadamente vulnerables ante el mercado, por lo que la organización, el apoyo crediticio preferencial y la asesoría técnica, constituyen los pilares para su mejoramiento productivo y de sus condiciones de vida

Para garantizar una real participación de la población campesina en el proceso de desarrollo, la organización social, económica y productiva debe partir desde la parcela como unidad fundamental de producción al interior del ejido hasta niveles superiores, debidamente integrados a la dinámica económica y social de la microregión. Independientemente del tipo de productor, la organización podrá tener los siguientes niveles

- En la parcela. La forma en que el campesino organiza sus recursos naturales, humanos y técnicos al interior de su parcela para un mejor aprovechamiento de los mismos
- En el ejido. Al interior de éste, como grupo social y productivo determina de manera democrática las formas de aprovechamiento de los recursos comunes (el monte, los pastizales, etc.) y la organización económica y productiva que asumirá para este fin, a su vez, cada ejidatario de manera individual el de sus parcelas. En este último caso, aunque la parcela tiene un uso y explotación individual, se pueden compactar áreas para un determinado proyecto.
- En la localidad. En este nivel, la población establecerá alternativas organizativas en los aspectos que competen a toda la localidad ejidal como son: los servicios educativos, salud, caminos, vivienda, agua, etc.; asimismo, para proyectos productivos complementarios y vinculados a las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras, pudiendo ser talleres de reparación, actividades artesanales y turísticas, proyectos ecológicos, de comercialización y

abasto, etc., con los cuales se pueden generar empleos para los demás miembros de la localidad.

- En la microregión. Conforme se configure la organización en los niveles anteriores y en función de las características de producción y comercialización, así como para satisfacer los servicios sociales, se deberán fomentar organizaciones de mayor cobertura en la microregión, con alto nivel de representatividad de los ejidatarios y de la población de la localidad rural.

El diagnóstico institucional deberá valorar las formas organizativas económicas productivas y sociales que mejor se adapten a las condiciones de la microregión y de los productores, en función de los requerimientos y decisiones de éstos. La Ley Agraria establece figuras asociativas específicas para el sector social, así como de asociaciones que se pueden establecer entre los propios ejidatarios y entre éstos y los particulares, por lo que es conveniente buscar la organización idónea para la funcionalidad de la estrategia de desarrollo rural que se propone

En términos de la planeación microregional como una alternativa para el desarrollo rural, se requiere que los campesinos alcancen niveles organizativos superiores, garantizando la participación de éstos en todo el proceso desde la base misma; que tengan representación y participación en la toma de decisiones sobre la distribución y asignación de los recursos, de acuerdo a las prioridades definidas por ellos, para que las hagan valer ante las instancias institucionales al momento de determinar los presupuestos tanto en el Comité Técnico Operativo como en el COPLADE municipal. De lograr esto, la planeación se estará realizando desde abajo

Lo anterior como es obvio, no puede resolver la problemática rural de un día para otro, puesto que se requiere de un proceso a largo plazo. La planeación bajo esta concepción sería el instrumento que permitiría la integración y coordinación institucional para el fortalecimiento municipal en la atención a los campesinos que viven en condiciones de pobreza en el estado y sobre todo, conformar una estrategia estatal ante los posibles efectos del TLC en la economía campesina, ya que presenta una estructura productiva no diversificada, altamente concentrada en la producción de maíz bajo condiciones de temporal, y una mínima proporción de cultivos rentables como son las hortalizas. En esta estrategia se requiere la suma de recursos y del esfuerzo de las dependencias para lograr en el mediano plazo una reconversión productiva autosustentable.

En la entidad a pesar de lo anterior, existen opciones alternativas de producción por la riqueza de los recursos naturales existentes y el potencial de los suelos para el establecimiento de proyectos de desarrollo forestal de alto impacto, a los cuales el gobierno estatal y federal le han restado importancia. Las alternativas que últimamente se han propuesto incluyen proyectos que posibilitan el aprovechamiento de los recursos naturales en el corto plazo, y crear condiciones para su conservación y explotación en el largo plazo, estrechamente vinculados a la producción maderera de alta calidad con opciones de competir en el mercado internacional.

En este proceso el trabajo institucional será fundamental en la creación de los espacios y condiciones para que la participación campesina sea más objetiva y democrática en cuanto a la toma de decisiones, al nivel de cada ejido, grupo de productores y la comunidad en general, se desea evitar las decisiones centralistas, verticales e impositivas de tipo autoritario, por el contrario, se busca que la población campesina asuma el desarrollo de su comunidad, que sea sujeto y no objeto del proceso de desarrollo.

Participación y Organización Institucional

La participación y la organización institucional tiene que ser en función de las formas organizativas que adopte la población campesina que deberá ser concebida desde abajo y con vínculos hacia arriba con los diferentes niveles institucionales: la intención es establecer una nueva relación entre la organización social en el campo y el gobierno como instancia de poder local representado por las instituciones. Esta relación podrá generar mejores condiciones para el desarrollo rural desde la perspectiva de los campesinos y no de la concepción institucional, que diseña los programas con una visión que se define desde el centro del país o la capital del estado.

Por lo que, se hace énfasis en que las dependencias vinculadas al sector rural, tanto las que tienen que ver con los aspectos sociales como los productivos, deberán estar administrativamente desconcentradas y descentralizadas con poder de decisión en el nivel de cada municipio y/o microregión, estrechamente vinculadas a las localidades rurales, con lo cual se garantizará que la estrategia a impulsar tenga altas posibilidades de ser operativamente factible, ya que se pretende obtener una mayor participación de la población campesina en el desarrollo

En cada microregión se propone una organización institucional vinculada al COPLADE del municipio, para lo cual se sugiere la integración de un Comité Técnico Operativo Microregional (COTECOM), el que sería presidido por un Coordinador nombrado por el Presidente Municipal, o bien, el Cabildo. En este comité participarán los representantes de las diferentes dependencias federales y estatales vinculadas al sector rural, así como personal operativo conformado por profesionales de diferentes disciplinas (multidisciplinario) de dichas

dependencias, y debidamente capacitado sobre la nueva concepción de la planeación para el desarrollo rural, este personal tendría el papel de enlace y vinculación entre la población campesina y las diferentes instituciones participantes.

Las funciones del Comité Técnico Operativo Microregional serían:

- Coordinar las actividades de planeación y de operación en la microregión y en cada localidad rural
- Coordinar la elaboración del diagnóstico institucional y del autodiagnóstico, con el objeto de conocer y definir la problemática y el universo de atención.
- Diseñar y elaborar una metodología de planeación participativa y de autogestión campesina.
- Establecer un programa de capacitación para el personal operativo bajo el marco de la metodología antes señalada. El programa abarcará también a la población campesina y a sus organizaciones.
- Establecer una estrategia para la participación y organización de la población campesina, para la formulación del diagnóstico de cada localidad rural y definición de las prioridades
- Elaborar el programa microregional para el desarrollo rural integral, con base en las necesidades y requerimientos de los campesinos, y establecer las acciones para su validación social en cada localidad y/u organización participante.
- Someter a consideración del COPLADE dicho programa para ser incluido en el presupuesto anual y en el Programa Operativo Anual (POA). Cabe señalar que en el COPLADE participan los representantes de las diferentes organizaciones existentes en la microregión, quienes tendrán voz y voto en el proceso de asignación de los recursos

- Establecer mecanismos para la ejecución de las acciones y proyectos, en estrecha coordinación con las dependencias participantes en la microregión y con las representaciones de los campesinos y de sus localidades.
- Determinar los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación conjuntamente con los campesinos de cada localidad y de sus organizaciones

Este comité cumplirá una función muy importante en cada localidad y en la microregión, puesto que su presencia cubrirá los espacios institucionales generados a raíz de las reformas constitucionales en materia agraria, que afectaron las áreas de fomento a la producción y a la organización de los productores, así como las de apoyo técnico. Estas acciones dejaron prácticamente solos a los campesinos con sus problemas, al otorgarles la autonomía con las reformas al artículo 27 constitucional, que pretenden retirar el paternalismo tradicional del Estado; sin embargo, los campesinos requieren de apoyo para poder hacer valer la facultad de ser autónomos, ya que se encuentran en condiciones económicas y productivas de sobrevivencia, con poca capacidad para hacer frente a los mecanismos del mercado.

Actualmente, a nivel nacional y en particular en Campeche, no existe un organismo responsable de coordinar la planeación del desarrollo rural, por el contrario, se manifiesta una dispersión de las dependencias que tienen que ver con el medio rural, a pesar de que a nivel central la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) como cabeza de sector y responsable de diseñar la política en la materia a nivel nacional, ha instrumentado acciones para desconcentrar y descentralizar algunas de sus funciones a las entidades federativas, aún no se logra tener una política de desarrollo rural debidamente integrada a la problemática que actualmente enfrentan la mayoría de los campesinos en la entidad, y sobre

todo, que considere como estrategia la participación y la organización como eje fundamental para abatir la pobreza rural y la posible integración de los productores al mercado

PRINCIPALES DEPENDENCIAS Y PROGRAMAS FEDERALES CON INCIDENCIA RURAL

FOMENTO Y CREDITO	AGRARIO	BIENESTAR SOCIAL
SAGAR	SRA	SEDESOL
ALIANZA PARA EL CAMPO	PROCURADURIA AGRARIA	PROGRAMAS SOCIALES RAMO XXVI Y XXXIII
FIRA	FIFONAFE	FONAES
FIRCO	REGISTRO AGRARIO NACIONAL	FONDOS DE APOYO A LA PRODUCCION
INCA-RURAL	TRIBUNAL AGRARIO	FONDOS REGIONALES
INI		
INIFAP		
PROCAMPO Y ALIANZA PARA EL CAMPO		

En esta clasificación general, aunque no están todas las dependencias y organismos, se encuentran las principales instituciones responsables por un lado, de la política agropecuaria encabezadas por la SAGAR, y por el otro, de la política agraria con la SRA al frente, siendo la Procuraduría Agraria (PA) la responsable de asesorar jurídicamente a los campesinos y de vigilar la correcta aplicación de la Ley Agraria; asimismo, se ubican las dependencias que tienen incidencia en el medio rural a través de diferentes programas sociales y de bienestar, en las que se encuentran los organismos que apoyan las actividades productivas a campesinos altamente vulnerables y sin potencial productivo.

Cada institución tiene sus propios programas y su normatividad, una estructura organizativa propia que no necesariamente corresponde con las demás, pero la característica que los

unifica es que casi en todos los casos mantienen un esquema operativo centralizado, a pesar de que existen representaciones en la entidad éstas se ubican en la capital del estado y en algunos casos con representaciones menores en ciudad del Carmen y en Escárcega, pero las decisiones y recursos se definen y asignan desde la ciudad de México

Es de señalar que la PA ha establecido una estrategia descentralizada para la atención de los campesinos, al delegar la responsabilidad operativa en sus residencias que se ubican estratégicamente a nivel estatal lo que le permite una cobertura más eficiente a nivel de cada núcleo ejidal, sin necesidad de abultar la burocracia, las tareas operativas las realiza personal debidamente seleccionado y capacitado, que permite tener presencia en los ejidos y en las organizaciones sociales.

4.2 Subsistema Microregional para la Planeación del Desarrollo Rural

La política de Sustitución de Importaciones marginó al estado de Campeche del resto del país, rezagando su industrialización y dependiendo productivamente de las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales. En efecto, durante este periodo no se realizaron obras de infraestructura de impacto, a diferencia de otras entidades federativas, e incluso regionalmente no presenta una clara integración a la economía de la Península: ante esta situación, el desarrollo del campo ha enfrentado la carencia de infraestructura necesaria, que hoy se refleja en el aislamiento de sus localidades rurales que presentan una excesiva dispersión.

La situación descrita se debe en gran parte, a la concentración económica propiciada por las medidas de política económica nacional instrumentadas durante décadas, y a la falta de una

política sectorial con un enfoque regional claramente descentralizada en los estados y sus municipios, por el contrario, se ha fomentado la centralización que ha provocado una desigual distribución de los recursos financieros y un desarrollo desequilibrado al interior de los municipios.

Por consiguiente, la crisis económica nacional tiene efectos más intensos en las entidades y en sus municipios de menor desarrollo y con alta dependencia de la federación, como es el caso de Campeche. Esta situación se presenta principalmente en los municipios que basan su economía en las actividades productivas del sector primario, y que no cuentan con recursos financieros propios, aunque sí con importantes recursos naturales.

La política regional implementada no ha logrado precisar acciones que propicien un desarrollo integral en el nivel municipal, al que confluyan las diferentes dependencias sectoriales, tanto federales como estatales. Sin embargo, en la actualidad se presentan algunos avances que permiten la incorporación de los estados y sus municipios en el proceso de la planeación nacional, a través de diversos mecanismos establecidos en la Ley de Planeación y el SNPD, así como de instrumentos que se han creado para la participación de los municipios, tales como los COPLADE en este nivel y el Convenio de Desarrollo Social (CDS), con los que se busca una mayor participación de los municipios en la planeación y en la decisión sobre la distribución y asignación de los recursos en este orden de gobierno.

En materia de desarrollo rural destacaron el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y las acciones de la Coordinación Nacional del Plan para Zonas Marginadas (COPLAMAR), fueron instrumentos importantes en cuanto que tenían una clara orientación para atender a las zonas rurales marginadas y su cobertura era de alcance microregional. Sin embargo, la

una, establecer una instancia con mayores atribuciones para la elaboración y seguimiento de los planes, y proponer formas organizativas de alcance local y microregional

Entre las limitantes que enfrentan los municipios se encuentran: la alta dependencia de recursos, la centralización todavía excesiva en su asignación, la desvinculación de la instancia municipal de las dependencias federales y estatales, que ejercen recursos en sus localidades sin que en ocasiones se entere el Presidente Municipal, lo que es un factor de dispersión presupuestal de poco impacto, que obstaculiza la posibilidad de un verdadero desarrollo rural y de combate a la pobreza extrema en que se encuentra el campesino en la entidad.

En este contexto, se considera importante retomar la propuesta microregional establecida en cada plan municipal, sobre la cual se diseñe la planeación del desarrollo rural integral, tomando en cuenta la prioridad que Campeche debe otorgar al sector rural, por el alto nivel de dispersión de su población, la baja productividad, escasez de recursos financieros, y falta de infraestructura productiva y social. Esta propuesta requiere necesariamente de las condiciones institucionales y administrativas para su operación, por lo que se propone la creación de un Subsistema Estatal de Planeación Microregional (SEPM), que formará parte del SEPD y del SNPD, el cual comprendería los siguientes aspectos generales

Jurídicos

Modificar la Ley de Planeación nacional y estatal, donde deberá considerarse a la Política Microregional para el Desarrollo Rural Integral, como obligatoria para todas las dependencias federales, estatales y municipales. En la Ley de Planeación nacional se establecerá la regionalización del país, que se asumirá para fines de planeación. Se precisarán las grandes

regiones que comprendan a más de dos estados, y al interior de éstos facultarlos para definir sus regiones o subregiones que pueden comprender uno o más municipios, y en su caso las microregiones, según las características del estado

La Ley de Planeación estatal en base a lo dispuesto a nivel nacional, determinará la microregionalización en cada municipio, que tomará como base para la formulación de sus planes de desarrollo municipal y la elaboración de los programas de desarrollo rural integral

Por consiguiente, y dado que el Subsistema se integra al SNPD, el desarrollo regional que se impulse será mediante la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, siendo entonces dicha regionalización de carácter obligatorio para las dependencias federales, estatales y municipales, con fines de planeación y programación de las inversiones. En este proceso se incorporarán las dependencias sectoriales, las que deberán modificar su concepción y enfoque del desarrollo rural, el que tendrá como base el municipio

Descentralización Administrativa y Organización Institucional

Establecer y fortalecer una política de organización administrativa que considere una paulatina desconcentración y descentralización administrativa, tanto de las dependencias federales como estatales hacia las cabeceras municipales en primera instancia, y a nivel de cada microregión, establecer una instancia de planeación y programación responsable de coordinar las actividades en la zona y en cada localidad, y ser vínculo de coordinación con las diferentes dependencias sectoriales que incidan en la microregión, así como las de financiamiento del sector rural

Conforme a las condiciones y problemática será conveniente que las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, tengan instancias desconcentradas en cada centro integrador con poder de decisión, en apoyo al diseño e instrumentación del programa microregional. Para la coordinación micro de la planeación y con el objeto de evitar la creación de más instancias se deberá crear un Comité Técnico Operativo Microregional (COTECOM) o en su caso un Subcomité (COPLADE) microregional, con sede en el centro integrador, cuya facultad será la de coordinar la planeación, ejecución, control y evaluación del programa.

Convenio de Desarrollo Social (CDS)

Fortalecer el Convenio de Desarrollo Social (CDS) entre la federación-estado y estado-municipio, en el que además de los recursos para los proyectos sociales se incluyan los de infraestructura productiva en apoyo a la producción agropecuaria, forestal y pesquera; así como para las actividades de distribución y comercialización. Para estos recursos se deberán definir claramente los mecanismos para su asignación y formalización en el convenio; asimismo, quedará establecido que dicha asignación se realice conforme a las prioridades definidas en los programas microregionales, siendo el grado de marginación de las localidades ejidales y las potencialidades productivas los principales criterios, entre otros, de acuerdo a las características de las microregiones.

Participación y Organización de los Campesinos

Con el Subsistema Microregional se buscará generar un desarrollo rural integral partiendo de la problemática real de cada localidad, que para el estado están constituidas en su mayoría, por

núcleos de población ejidal, por lo que se deberá propiciar una real participación de los campesinos en la elaboración de los programas microregionales

Las formas organizativas que asumirá la población serán las que se definen en la Ley Agraria esto es de suma importancia, ya que la figura del Comité Comunitario, si bien es cierto que aglutina a los integrantes de la comunidad para un fin determinado. éste tiene una orientación para la definición y ejecución de obras sociales específicas y no necesariamente para las actividades productivas y de comercialización, o de otra índole propias de la colectividad rural.

El desarrollo rural integral requerirá de formas organizativas con cierta formalidad, capaces de ser sujetos de apoyos crediticios preferenciales y acordes a la dinámica económica y vocación productiva de la microregión; es decir, se deberá apoyar a la población rural para la constitución de organizaciones productivas y de comercialización, estrechamente vinculadas al proceso de planeación microregional.

Estas formas de organización son desde el Ejido en sí mismo, Junta de Pobladores (ejidatarios y vecinos del núcleo ejidal), Uniones de Ejidos, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC's), Sociedades de Producción Rural (SPR) y Uniones de Sociedades de Producción Rural, las cuales tienen la característica de ser representativas y de cobertura microregional, que pueden integrarse plenamente en los Consejos de Desarrollo Municipal, debidamente legitimados en cuanto a su representatividad.

Unidades de Apoyo a la Planeación Rural

En apoyo y fortalecimiento a las actividades de planeación se propone la creación de Unidades de Información y Estadística en cada municipio y en cada microregión con el objeto de generar datos a nivel de cada localidad en apoyo al proceso de planeación microregional, principalmente en la etapa de formulación del diagnóstico y su actualización permanente.

La capacitación permanente constituye el eje fundamental para la promoción del desarrollo local y microregional, por lo que se deberá conformar la Unidad de Capacitación para el Desarrollo Rural Integral, encargada del diseño de los programas de capacitación e información, tanto para los campesinos y sus organizaciones, como para el personal operativo. Estas acciones comprenderán la capacitación sobre los aspectos organizativos, jurídicos, técnicos y administrativos.

El apoyo técnico para el proceso de planeación y ejecución de los proyectos y acciones, es fundamental, por lo que se deberá contar con una instancia especializada en la formulación de proyectos de inversión, para ello deberá existir la Unidad de Proyectos, que entre otras funciones, será la responsable de otorgar asesoría en esta materia e integrar un inventario de proyectos de inversión, relacionados con el desarrollo rural en la microregión.

Servicio Civil de Carrera

Instaurar el Servicio Civil de Carrera dentro de las diferentes dependencias federales y estatales, así como al interior de la administración pública municipal, el cual tendrá como objetivos el tener personal operativo debidamente capacitado en forma permanente, y asegurar

una eficiente y eficaz instrumentación de los programas microregionales, además de garantizar la continuidad de los proyectos de largo plazo, ante la vulnerabilidad que significa el periodo de administración de los gobiernos municipales. al reducirse a tres años

La capacitación permanente constituirá la columna vertebral del servicio civil de carrera, la preparación de recursos humanos bajo esta perspectiva de planeación permitirá dar un giro en la concepción tradicional del trabajo institucional en el medio rural.

Metodología de Planeación

Diseñar e instrumentar una metodología de planeación que sea participativa, capaz de vincular a las instituciones y a la población campesina en la problemática rural, motivo por el cual el diagnóstico microregional de cada programa se deberá elaborar bajo los principios de esta metodología, el cual comprenderá dos etapas complementarias:

- a) El diagnóstico institucional. El cual será elaborado por la instancia responsable de coordinar la planeación en el nivel microregional; en este diagnóstico se establecerá la problemática central de la microregión y común a las localidades que la conforman, pero desde la perspectiva institucional y,
- b) El diagnóstico comunitario. Es decir, de cada localidad, que será formulado por la población campesina con el apoyo institucional, y reflejará su percepción de los principales problemas que enfrentan, su grado de prioridad y las alternativas para su solución

Ambos diagnósticos se conjuntarán para integrar el diagnóstico microregional. Cabe aclarar que el primero representa únicamente una primera aproximación a la problemática

microregional, y servirá de base para la planeación del trabajo en cada localidad, para la conformación del diagnóstico general y la formulación del programa microregional. En este proceso participarán representantes de las diferentes dependencias federales, estatales y municipales existentes en la microregión

4.3 Planeación de Abajo Hacia Arriba: Un Instrumento para el Desarrollo Rural

La planeación en México ha estado concebida desde hace décadas de manera vertical e impuesta desde el centro por el gobierno federal, a pesar que en 1983 (con la Ley de Planeación) se inicia un proceso de descentralización, al otorgarle a los estados y municipios las facultades para elaborar sus planes, en función de los objetivos nacionales y locales, sin embargo, las tareas de planeación y programación continúan siendo conducidas con un alto grado de centralismo, mediante controles rígidos que dejan poca libertad de decisión a los municipios.

Los ayuntamientos enfrentan dificultades para emprender estrategias de atención de las necesidades de los servicios públicos y de infraestructura social, y en los aspectos productivos prácticamente no tienen recursos financieros para que de manera conjunta con los campesinos impulsen proyectos integrales y rentables que generen ingresos y empleo, con el objetivo de mejorar las condiciones de pobreza extrema que sufren algunas de sus localidades; en unos casos se otorgan apoyos aparentemente productivos, pero que tienen un carácter asistencialista.

La participación de la población en las actividades de planeación municipal es insuficiente, pues los planes no reflejan los requerimientos de los habitantes, mucho menos en materia de

desarrollo rural, por lo que los planes resultan ser operativamente no viables y normalmente no son ejecutados en los términos propuestos al ser formulados desde la cúpula institucional estatal y municipal

Las condiciones jurídicas para una planeación más participativa están establecidas en el SNPD, pero requieren adecuaciones a las condiciones reales de cada localidad, que reorienten el quehacer institucional. y sobre todo, generen condiciones para el desarrollo rural que forme parte del Sistema Nacional de Planeación como uno de los objetivos nacionales prioritarios. La propuesta considera a la planeación como el principal instrumento para el desarrollo rural en el estado de Campeche, que sea impulsado por los municipios en el marco del SNPD al ser esta instancia de gobierno la que enfrenta más de cerca la problemática rural

Para diseñar y llevar a la práctica una planeación del desarrollo rural desde la base de cada localidad y luego microregional, se requiere fortalecer la capacidad de decisión del municipio y mejorar sus finanzas públicas, con el objeto de que en principio cuente con los recursos administrativos y financieros necesarios, lo que le permitirá elaborar sus planes de desarrollo y formular una estrategia para el desarrollo rural. Para evitar la dispersión de los recursos en las diferentes dependencias se deberán orientar hacia el municipio, formalizándose en los Convenios de Desarrollo Social, principalmente lo correspondiente al rubro productivo de incidencia rural

El Plan de Desarrollo Municipal establecerá con base en los objetivos de la planeación nacional y estatal, la política y estrategia para el desarrollo rural integral, y una vez aprobado el plan, se dará inicio a la planeación y programación en cada microregión y en cada localidad rural. En esta fase, se presupone que el diagnóstico institucional ya ha sido elaborado para cada

microregión, ya que forma parte del Diagnóstico del Plan Municipal, el cual será retomado por el Comité Técnico Operativo para la elaboración de su plan de trabajo. El proceso de la planeación del desarrollo rural contempla las siguientes características:

- El Enfoque Microregional del Desarrollo Rural, se ubicará dentro de la vertiente regional del desarrollo establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, puesto que a través de ésta se puede lograr una estrategia coordinada entre el municipio y las diferentes dependencias y organismos sectoriales, que quedaría formalizada en los Convenios de Desarrollo Social. El instrumento fundamental para unificar los objetivos nacionales con los de la entidad y sus municipios, y a su vez, con los de cada localidad, el objetivo de esta estrategia será integrar las prioridades de los campesinos y sus localidades en el Programa Microregional, y éste en el Plan Municipal y Estatal, de lograrse esto, la planeación se habrá realizado desde abajo
- La Planeación concebida desde la localidad rural, permitirá determinar la interdependencia entre las localidades de la microregión, para posibilitar coordinar adecuadamente su desarrollo y evaluar con mayor precisión los efectos de las acciones instrumentadas, en congruencia con los objetivos de la planeación nacional. En este sentido, el Programa Microregional expresará la política regional de acuerdo a las prioridades estatales y nacionales, y será el instrumento de coordinación en el espacio de las diferentes actividades económicas y sociales que se desarrollen en el medio rural.
- Estrategia de la Planeación del Desarrollo Rural desde abajo, es factible por la existencia de un Sistema Nacional de Planeación, que en nuestro país engloba a los estados y municipios, bajo la vertiente de coordinación y que se concibe dentro de la política regional que

establece el Plan Nacional de Desarrollo. El objetivo será alcanzar un desarrollo regional equilibrado, que busque articular y equilibrar el crecimiento entre la ciudad y el campo.

- Para lograr esto se requiere, establecer una Regionalización del país para fines de planeación, bajo la que se diseñe e instrumente la política para el desarrollo rural integral, que articule a las dependencias sectoriales. En el nivel estatal, el plan de desarrollo determinará la regionalización, y al interior del municipio las microregiones, que serán la base para la formulación de la política del desarrollo rural en cada municipio, la que se traducirá en el programa microregional, el cual se elaborará sobre la base de la problemática de cada localidad rural.
- En general, se pretende que la Estrategia de Desarrollo Rural esté debidamente integrada en el SNPD, para evitar que los objetivos e intereses microregionales se contrapongan a los nacionales y estatales, por el contrario, se busca que se tenga el apoyo y disponibilidad de recursos, orientar la política nacional a las estructuras productivas y sociales de la localidad y las microregiones, en virtud de que es en estos ámbitos donde se presentan las peores condiciones de pobreza, que se expresan en los bajos niveles de vida de la población, por falta de servicios y fuentes de ingreso, es decir, en una localidad existen todos los problemas que deben ser atendidos por las instituciones sectoriales.

La conducción de la planeación desde la perspectiva de la propuesta recaerá en el municipio a través del COPLADEM, y operativamente en los Comités Técnicos Microregionales; ambas instancias serán responsables de: poner en práctica el proceso de planeación del desarrollo rural, formulación del diagnóstico, elaboración del plan y los programas, coordinar su ejecución, establecer los mecanismos de control, seguimiento y evaluación. De conformidad a cada

microregión definida en la Ley de Planeación estatal y en el PED. el municipio establecerá las líneas de acción para la planeación, y en particular, para el desarrollo rural bajo la perspectiva microregional, en congruencia con los lineamientos nacionales y estatales

El elemento fundamental para la estrategia del desarrollo rural, lo constituye el diagnóstico, su integración implica una coordinada participación institucional, y sobre todo, la participación de los campesinos de cada localidad rural y de las organizaciones sociales y productivas existentes en cada microregión; el Comité Técnico deberá establecer una estrategia que contemple las formas y medios para garantizar una real participación en todo el proceso, requerimiento fundamental para lograr que la planeación sea de abajo hacia arriba

Los lineamientos normativos que se establezcan contemplarán el diseño de una metodología de planeación participativa, como instrumento rector y básico para la elaboración del diagnóstico y formulación del Plan Municipal y los Programas Microregionales. Esta metodología deberá ser ampliamente conocida tanto por los funcionarios municipales como por las instituciones federales y estatales, y sobre todo, del personal de campo (operativo). lo que implica el establecimiento de un Sistema de Capacitación integral y permanente, que comprenda tanto el nivel institucional como a la población campesina

Es importante recalcar que el proceso de planeación abarcará desde la unidad productiva hasta la microregión, lo que permitirá que el campesino en lo individual y el ejido en conjunto, mediante una reflexión lo más amplia posible determine el "qué" hacer y el "cómo" lo alcanzará, con qué recursos, en qué tiempo, apoyos que requiere, etc.: también deberá analizar su situación presente identificando sus problemas principales que afectan a todos, y determinar cómo desearían estar en el futuro.

En general, para lograr una real participación de los campesinos, el proceso de planeación del desarrollo rural comprenderá las siguientes fases:

Primera fase

Definición de las microregiones en cada municipio mismas que serán la base para la elaboración del diagnóstico, en esta se integrará el Comité Técnico Operativo Microregional, el cual será el encargado de coordinar el proceso de planeación y conformar el equipo de trabajo responsable de realizar la promoción y sensibilización en campo, este equipo deberá estar debidamente capacitado sobre las técnicas de planeación participativa y el papel que ésta tiene en la planeación del desarrollo nacional, y sobre todo, conocer la problemática económico-social de la población campesina y la situación del sector agropecuario en el contexto nacional, estatal y municipal.

Conforme a lo anterior, el trabajo inmediato a realizar es el diseño de la estrategia para las actividades en campo, dentro de esta etapa, es de suma importancia el proceso de sensibilización y organización que se debe desplegar en las localidades rurales, principalmente en los campesinos en cada localidad ejidal. Antes de iniciar los primeros contactos en cada localidad, se deberá tener precisado el universo de atención, es decir, se tendrá que contar con:

- Total de localidades rurales y su localización en la microregión, y número de habitantes.
- Número total de ejidos, superficie total y la situación jurídica sobre la tierra, esto es si ya fueron regularizados en el marco de la nueva Ley Agraria

- Total de ejidatarios, número de parcelas, tamaño de las mismas, así como la situación jurídica que guardan, y principales actividades que realizan los campesinos en sus parcelas
- Organizaciones campesinas existentes en la localidad y la microregión, tanto las de carácter social como productivas; conocer con precisión el nivel organizativo de los campesinos facilitará las tareas a realizar.
- Grupos de poder económico y político en la microregión, caciquismos regionales y organizaciones no gubernamentales (ONG's) que apoyan a los campesinos

Cabe señalar que en esta etapa, la organización de los campesinos es con el fin de que se integren de manera activa y consciente al proceso de planeación que inicia con la formulación del diagnóstico; es probable que se ubiquen formas organizativas avanzadas, lo cual agilizará su integración, pero también se presentarán resistencias, lo que implica que el equipo de campo deberá realizar estrategias de sensibilización para concientizar a los campesinos, ya que su debilidad radica precisamente en que no están organizados.

Segunda Fase

Esta fase comprende la formulación del diagnóstico, en la que prácticamente inicia el proceso de planeación, cuya condición indispensable deberá ser que los campesinos hayan determinado hasta este momento cómo organizarse para tal fin, en adelante surgirá la necesidad de asumir otras formas y figuras jurídicas en función de la problemática que se identifique, y las estrategias que determinen para superarla. Estas estrategias se desglosarán en aspectos productivos y económicos, así como sociales.

El diagnóstico del sector rural constituye el hilo conductor, por lo que deberá ser lo más amplio y preciso posible, su formulación recaerá en los campesinos con el apoyo del personal operativo, coordinado por el Comité Técnico, motivo por el cual su elaboración deberá ser a través de "talleres" bajo la metodología de la planeación participativa. En general, este diagnóstico podría abarcar los siguientes aspectos, los cuales tendrán que ser enriquecidos con información estadística y documental por parte del personal institucional

1. La historia Comprenderá el pasado y presente de cada localidad y de la microregión, destacando los aspectos culturales, los primeros fundadores, políticas de colonización, etc.
2. Localización y recursos naturales. Se describirá la ubicación física de la localidad y la microregión, la geología de la zona, fisiografía, hidrografía tipo de suelos y sus características productivas, clima: se resaltarán los aspectos ecológicos determinándose los recursos naturales existentes y su nivel de deterioro, los usos y formas de aprovechamiento
- 3 Situación demográfica. Se identificará el número de habitantes, su estructura y distribución en la microregión, población económicamente activa, empleo y desempleo. niveles de ingreso, grado de marginación y pobreza
4. Situación económica y productiva Principales actividades productivas, valor y volumen generado, superficie sembrada y cosechada por productos, rendimientos, población ocupada, mercado y canales de comercialización, infraestructura productiva existente
- 5 Indicadores sociales. Cobertura y niveles de acceso en educación y salud, disponibilidad de energía eléctrica, agua y drenaje, infraestructura existente.

6. Aspectos agrarios. Formas de la tenencia de la tierra (ejidal, comunal y privada), número de ejidos y población ejidal, tamaño de las parcelas, uso y aprovechamiento, avance en la regularización, conflictos agrarios relevantes. organizaciones sociales y productivas en el ejido y la microregión.
7. Infraestructura. Se identificarán los principales centros urbanos y la infraestructura con que cuentan, y su distribución en la microregión
8. Institucionales. Se determinará la infraestructura administrativa existente en la localidad y la microregión, su distribución, fuentes de financiamiento rural (públicas y privadas).
- 9 Organización. Se analizará el nivel y formas organizativas de los campesinos para la producción y comercialización desde su parcela y la localidad.

El diagnóstico que elaboren los campesinos de cada localidad ejidal, también conocido como autodiagnóstico, posibilitará conocer cuál es el problema central en este nivel, es decir, el problema común y que afecta a todos (como por ejemplo, la escasez de agua, falta de créditos, falta de caminos, etc.), y que se presenta a nivel microregional, conocer esta situación permitirá implementar proyectos de impacto e incidencia regional, en el plano productivo y social. El objetivo fundamental de la planeación, es abatir la pobreza y la pobreza extrema que enfrentan las localidades rurales en la entidad

En este sentido, el diagnóstico tendrá que ser participativo ya que en ..."éste la gente misma selecciona problemas, reconoce su situación, se organiza para buscar datos, analiza estos últimos, saca conclusiones, ejerce en todo momento su poder de decisión, está al tanto de lo

que hacen los demás, ofrece su esfuerzo y su experiencia para llevar adelante una labor común" ⁷²

Para lograr esto, se requiere en principio que los campesinos estén debidamente organizados, lo que les permitirá tener una mayor participación y poder de decisión en el proceso de la planeación. La participación de los campesinos permite que éstos tengan un mayor conocimiento del problema o los problemas, y tomen la decisión sobre las alternativas de solución de los mismos, con base en su experiencia. a este proceso se le conoce como autodiagnóstico ⁷³

En resumen, las instituciones tendrán que establecer los mecanismos metodológicos y operativos que faciliten llevar a la práctica el proceso de planeación para el desarrollo rural, por lo que se deberán considerar los siguientes aspectos.⁷⁴

- La validación social del diagnóstico institucional y de la planeación microregional en general, es decir, confrontar la visión institucional con la realidad y la experiencia de los campesinos, con lo que se obtendrá un intercambio mutuo de experiencias que enriquecerán a la planeación bajo el enfoque que se propone.
- Construcción de la misión, objetivos y metas, que se diseñarán colectivamente a través del análisis y discusión de los problemas detectados

⁷² Prieto, Daniel El Autodiagnóstico Comunitario e Institucional Edit Humanitas, Buenos Aires 1988, pp 34 y 35

⁷³ Idem Id p 41

⁷⁴ Nieves Jiménez, Ramón F Manual de Planificación del Desarrollo Local Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara, A C", Mexico 1996, en el capítulo dos, el autor presenta el proceso referido a la planeación municipal, que para el caso de este trabajo se refiere al desarrollo rural, pero en esencia la metodología es la misma

- Establecer las políticas de desarrollo, las que permitirán a los campesinos y su comunidad determinar el rumbo a seguir para la consecución de los objetivos propuestos, es decir, con qué se alcanzarán.
- Diseño y estructuración de los programas de desarrollo. estos consistirán en la definición de las políticas sectoriales que conformarán los programas microregionales, estos programas abarcarán los proyectos productivos y de infraestructura en apoyo a la producción, así como las acciones y proyectos de carácter social. Los programas serán responsabilidad de las instituciones sectoriales, tanto estatales como federales, por ello en éstos se determinarán los responsables de las acciones y actividades de cada sector
- Determinación de los proyectos para el desarrollo local, éstos constituyen la célula básica de la planeación del desarrollo microregional, y en los cuales se precisan las acciones a realizar para el logro de la misión, los objetivos y metas de los programas, y en general de la planeación municipal. El éxito de la planeación del desarrollo rural depende de una adecuada identificación y formulación de los proyectos, motivo por el cual la asesoría y apoyo técnico en este aspecto es de vital importancia
- Identificación de los recursos, la reflexión institucional conjunta con los campesinos resulta crucial para determinar de dónde provendrán los recursos financieros, humanos y técnicos que se requieren para el desarrollo, con cuáles se cuenta y cuáles serán gestionados y ante qué dependencias, los trámites que se realizarán y normas y requisitos que cumplir

- Determinación de las estrategias, que consiste en precisar el cómo y con qué se alcanzará la misión, los objetivos y metas del desarrollo integral de cada localidad rural y de los programas de desarrollo microregional

- Identificación de las formas organizativas sociales y jurídicas idóneas que asumirán los campesinos para las diferentes acciones del desarrollo rural integral en cada localidad esta tarea significa, por un lado, ubicar en cada ejido y/o localidad la existencia de las organizaciones formales con las que se iniciarán las actividades, evaluar su situación legal y grado de organización, y por el otro, conjuntamente con los campesinos determinar el cómo se organizarán tanto para la producción como para las acciones de carácter social. En estas actividades el apoyo y asesoría de la Procuraduría Agraria constituye una buena alternativa, en virtud de que cuenta con personal capacitado para tal efecto

- Administración de proyectos, en este aspecto se propone que la Unidad de Proyectos sea la responsable de llevar un inventario de proyectos y de establecer los mecanismos para el seguimiento desde su diseño hasta la puesta en marcha de los mismos, que permitan evaluar la operación y los resultados. La asesoría de la unidad consistirá en verificar el cumplimiento de los objetivos de cada proyecto, identificando de manera oportuna desviaciones y proponiendo alternativas correctivas, puesto que el fracaso de un proyecto estará atentando en contra del éxito de la planeación y desviando la misión y objetivos del desarrollo rural.

- El plan de desarrollo municipal, la sistematización de lo antes descrito formará parte del plan de desarrollo municipal, el cual se integra por las propuestas de cada ejido y/o localidad rural plasmadas en los programas microregionales y en los cuales convergen las acciones que

corresponden a cada sector, pero que operativamente son coordinados por el Comité Técnico Microregional. El plan municipal se somete al COPLADE del municipio para su aprobación, quien será el responsable de su correcta ejecución.

- Ejecución de los Programas, esta actividad inicia una vez que el plan de desarrollo municipal ha sido aprobado y debidamente establecidos los mecanismos para su implementación, la ejecución descansa en gran medida en la población campesina, a través de las diferentes organizaciones que para tal efecto hayan definido y de acuerdo al tipo de proyectos. En esta fase el apoyo institucional es determinante.
- La evaluación y seguimiento comprenderá los mecanismos que se establezcan desde la localidad rural, conjuntamente con las instituciones, para ello el COPLADE será el responsable de vigilar que los programas sectoriales y proyectos propuestos por cada localidad se realicen de acuerdo a los objetivos propuestos para el desarrollo rural integral, en cada localidad existirá una instancia representada por los campesinos para la supervisión, seguimiento y evaluación, que será el enlace con el Comité Técnico Microregional y con el COPLADE. Los campesinos deberán tener representación en el Comité para este tipo de actividades

4.4 El proceso de la Planeación Participativa

En este apartado se presenta esquemáticamente algunos de los aspectos de la planeación participativa. Se pretende esbozar, a la luz de los capítulos precedentes, la viabilidad operativa de la planeación para el desarrollo rural en el estado de Campeche, desde la perspectiva local; resaltando la participación y organización de los campesinos como ejes fundamentales del

desarrollo, que si bien, estos ejes por sí mismos no generarán transformaciones estructurales constituyen un importante instrumento dentro del proceso ⁷⁵

Cabe advertir, que aún cuando la propuesta se inscribe en el marco institucional vigente, la participación de los campesinos es fundamental, sin la cual, el proceso de planeación dejaría de ser incluyente y democrático. La planeación bajo estas condiciones se enfrentará a una serie de dificultades tanto al interior de las propias localidades, como hacia el exterior, en la medida en que altere la situación prevaeciente, principalmente en las formas de poder económico y político de la microregión, e incluso, a nivel estatal y nacional

Los ejidos y sus localidades se desenvuelven en un contexto de fuerzas de poder, presentes en la microregión y el estado, tanto la representada por los agentes que ostentan el control financiero y productivo de las principales actividades primarias, y los que controlan la comercialización, como los que mantienen el control político, sea éste partidista, o el que ejercen algunas organizaciones campesinas. A nivel nacional se puede mencionar la influencia de PEMEX, principalmente en el sur de la entidad

Por otra parte, al interior de los ejidos también existe la presencia de campesinos que mediante acciones caciquiles ejercen un control económico y financiero, que se ve fortalecido por el desinterés y apatía de los demás campesinos, lo que es motivo de división y confrontación por el manejo y control de los recursos naturales, propiedad de los núcleos ejidales. Por el lado cultural, una buena proporción de la población es de origen indígena, que mantiene costumbres ancestrales y sus actividades económico- sociales se basan en métodos tradicionales

⁷⁵ El tema de la planeación participativa es complejo desde el punto de vista teórico y ante la escasez de información empírica en este apartado únicamente se presentan algunos aspectos relevantes que se relacionan con nuestro trabajo. El tema en sí mismo implica un trabajo de tesis

Sin embargo, el ejido a raíz de las reformas al artículo 27 de la Constitución, adquiere personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir, es autónomo, esto significa que de manera conjunta, los campesinos pueden determinar las formas más apropiadas para el aprovechamiento de sus recursos. El ejercicio de esta autonomía se ve limitado al no tener los ejidatarios una organización sólida, y sobre todo la falta de recursos financieros no les permite emprender proyectos productivos, o de otra índole, que incidan en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En Campeche se registran 381 núcleos ejidales, los que ostentan el 68.4% de la superficie total del estado. Esto implica que también tienen un potencial productivo importante. La estrategia operativa para la implementación de la planeación participativa deberá centrarse en los ejidos, los cuales se deben convertir en los centros detonadores del desarrollo local, ya que constituyen la unidad económica y social con mayor cohesión al interior de las localidades rurales y en casi todo el estado.

Asimismo, en los ejidos coexisten formas organizativas que se han conformado en el marco de la Ley Agraria, tales como las Sociedades de Producción Rural (SPRs); las Uniones de SPRs, Uniones de Ejidos; Sociedades de Solidaridad Social y las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARICs), entre otras. Es probable que muchas de estas organizaciones no funcionen, o bien, únicamente fueron creadas con fines políticos, sin embargo, constituyen un segundo nivel operativo de la planeación participativa.

La localidad entendida como el conjunto de la población que no son ejidatarios, se desenvuelve en torno al ejido, por lo que constituye otro importante espacio social de la planeación participativa. La Ley Agraria establece que en cada núcleo de población ejidal, se puede

constituir una Junta de Pobladores, que se conforma por vecindados e igual número de ejidatarios, que además de tratar lo relacionado con las necesidades sociales y de servicios de la localidad, puede establecer estrategias organizativas para realizar actividades productivas vinculadas y complementarias a las actividades agrícolas y pecuarias, emprendidas por los ejidatarios

Estas formas organizativas y otras que asuma la población, serán la base para la planeación participativa, mismas que las instituciones deberán considerar, puesto que son plenamente reconocidas por la Ley Agraria. El proceso de planeación participativa enlazará a estas organizaciones rurales con las instituciones encargadas de la promoción del desarrollo en la localidad y en la microregión la forma en que se de este enlace dependerá del éxito o fracaso de la planeación y como consecuencia del desarrollo rural, puesto que éste implica realizar acciones que alterarán la situación prevaleciente.

La organización rural y las instituciones identificarán los objetivos y acciones tendentes a alcanzar una verdadera transformación de la realidad. El proceso mismo de la planeación debe conducir a la identificación de las limitaciones y obstáculos que afrontarán los campesinos. En efecto, se tendrá que considerar que la participación de los campesinos debe conducir a la generación de cambios que pueden o no corresponder a las diferentes estructuras de poder económico y político de la microregión y de los ámbitos superiores

En estos ámbitos es donde se encuentran los principales obstáculos para la planeación participativa, que en esencia tiene por objetivo la transformación de la localidad rural. El proceso de la planeación deberá conducir a identificar plenamente las resistencias a los

cambios en los diferentes ámbitos de poder, y las acciones que realmente provocarán un verdadero desarrollo.

En este sentido, durante el proceso de la planeación participativa se pueden presentar situaciones en las que los objetivos y acciones sean

a) compatibles con la situación prevaleciente en la localidad y con el sistema en su conjunto (estatal y nacional), es decir, su aplicación no generará cambios, por lo que reforzarán las condiciones vigentes;

b) no compatibles con las condiciones vigentes en la microregión, por lo tanto, su aplicación provocará cambios que alterarán las estructuras de poder económico y político en este ámbito, pero en menor medida en ámbitos superiores.

c) que los objetivos y acciones, sean plenamente contradictorios con las estructuras de poder en la microregión, el municipio, el estado y en general, con el poder central del país.

En este contexto, si lo que se busca es la generación de cambios, consideramos que las situaciones a) y b) deben ser los ámbitos de actuación de los campesinos y sus organizaciones. En estas dos situaciones, y en razón de que no se pueden resolver de una manera radical (violenta), los campesinos tendrán que entablar acciones de coordinación y concertación, y que al contar con una organización sólida tendrán mayores posibilidades de negociar. Es importante recalcar, que los campesinos pueden establecer relaciones organizativas para la producción vía las agroasociaciones con inversionistas privados, sea a través de la creación de sociedades mercantiles u otras que contempla la ley

En este punto podemos señalar un ejemplo de las contradicciones que se presentan en la realidad, nos referimos a las prácticas de arrendamiento de tierras por parte de los campesinos; durante el proceso del autodiagnóstico los campesinos tendrán que valorar qué es lo que más les conviene, si continuar rentando sus tierras o buscar la forma de asociarse con los particulares, si es esto último, entrarán en una fase de negociación.

Por otro lado, los métodos que existen para propiciar la participación de los campesinos en el proceso de la planeación participativa, parten de diferentes enfoques tales como la investigación participativa, evaluación participativa, educación participativa, autodiagnóstico, etc.; su aplicación pretende generar una participación activa de los campesinos para conocer su entorno y transformar la realidad. aspectos en los que los diferentes métodos coinciden.⁷⁶

Estas propuestas se han aplicado a problemáticas específicas, con grupos pobres en el campo, en áreas como la salud, la educación, en proyectos agropecuarios específicos, etc., sin embargo, en pocos casos se han contemplado como instrumentos de planeación más amplios que permitan englobar la problemática de la población en sus diferentes aspectos, así como las alternativas de solución de manera integral

La planeación participativa consideramos, tendrá un mayor campo de acción al formar parte del proceso estatal de planeación, y para que su aplicación sea desde abajo, se sustentará en las diferentes herramientas metodológicas que existen en este campo, se adaptará en las diferentes fases que integra el proceso a través de "talleres de trabajo", expresamente

⁷⁶Véase por ejemplo a Muro Bowling, Pedro Problemas del Campesino y Desarrollo Rural Alternativo Edit Universidad Autónoma de Chapingo (UACH), 1992, Mata García, Bernardino Un Modelo Participativo y Autogestivo de Educación Campesina UACH 1994, Picon, Cesar (coordinador) Investigación Participativa Algunos Aspectos Críticos y Problemáticas Cuadernos de CREFAL, no 18, Patzcuaro, Mich Mexico 1991

diseñados para cada una de las etapas que comprende la planeación.

El proceso de planeación comprende una serie de actividades estrechamente relacionadas, en las que se involucran la población rural y las instituciones a través del personal de campo debidamente capacitado. Este proceso abarca diferentes etapas, las cuales se describen a continuación:

- 1 El grupo de trabajo institucional con base en su plan de acción, establecerá una estrategia de información y sensibilización en cada localidad rural. El objetivo es que la población se organice para iniciar la planeación, en esta fase se realizan las primeras asambleas informativas con: los ejidatarios, las organizaciones existentes y con la población por conducto de la Junta de Pobladores, en el caso de que esté formalizada, de no ser así se promoverá su integración
- 2 Realizado lo anterior se inicia con la elaboración del autodiagnóstico, el cual contempla dos etapas complementarias: el que realizó el equipo institucional y el que formula la localidad rural a través de sus organizaciones, ambos se conjugan y retroalimentan mutuamente. El autodiagnóstico de la localidad es el más importante, ya que en éste los campesinos y la población conocen su realidad investigando, analizando información, y reflexionando sobre la problemática para establecer las alternativas de solución.
- 3 La elaboración del autodiagnóstico comprenderá diferentes momentos, según el grupo social identificado. En general, el trabajo en esta etapa debe conducir a la participación de los campesinos, a su reflexión sobre la situación prevaleciente, a que identifiquen los

principales problemas que viven y los obstáculos para resolverlos, cada grupo identificará los problemas eje, es decir, los que afectan a todos, así como las alternativas de solución

- 4 Cada grupo elabora sus objetivos sobre la base de la problemática encontrada, que constituyen la expresión de la misión que los campesinos se han trazado y responderán al ¿qué tenemos que hacer? para resolver la problemática. Estos objetivos se clasificarán en generales, que se expresan en términos cualitativos; y los específicos, que son de carácter cuantitativo y que conducen a la definición de las metas ¿cuánto pretendemos alcanzar?
- 5 Determinados los objetivos y las metas los campesinos plantearán la estrategia a seguir, que consiste en las acciones que realizarán para superar la problemática y llevar a cabo su plan de desarrollo. La estrategia establece los lineamientos generales sobre ¿qué conviene hacer?, ¿cuándo?, ¿cómo? y ¿quiénes?; la estrategia constituye las acciones que se tienen que realizar para cumplir con la misión, los objetivos y las metas
- 6 Este proceso conducirá a la identificación de los proyectos específicos para el desarrollo rural. Los proyectos son la célula básica de la planeación y son las alternativas concretas que se encaminan a resolver la problemática, por lo que una inadecuada planeación de los proyectos atentará contra el éxito de la planeación.
7. Antes de continuar con la descripción de las siguientes etapas, señalaremos que hasta este momento cada grupo ha elaborado su propio plan de desarrollo, el cual habrá que conjuntar para poder formular el Plan de Desarrollo Rural Integral de la localidad; para ello, en cada asamblea que se realizó por cada grupo, se nombrará una comisión que será la encargada de dar a conocer su plan, misma que participará en la elaboración del plan general.

- 8 Este plan de desarrollo rural integral se conformará con los aspectos descritos en los puntos anteriores, así como los proyectos plenamente identificados, la relación que guardan entre sí, su grado de prioridad, precisando aquellos que resolverán los problemas eje, en los cuales se puede involucrar la población en su conjunto para su implementación.
9. El comité de la localidad conformado por los representantes de cada grupo y de cada proyecto, presentarán el Plan ante el comité técnico operativo microregional, para que se integre el programa de microregional. El comité microregional que se conforma con las representaciones institucionales, las de los campesinos y las diferentes organizaciones, elabora dicho programa con base en los planes locales, se aprueba en el seno del comité y se inicia la fase de la programación-presupuestación
- 10 Los comités regresan a su grupo y en asamblea dan a conocer el plan general, que una vez aprobado, se inicia con la fase de programación-presupuestación. Esta actividad la realizan los grupos de trabajo que para cada proyecto se hayan integrado. Los responsables de cada proyecto mediante la reflexión colectiva, determinarán los objetivos de su proyecto, su importancia, su relación con el plan local y con los demás proyectos
11. Los proyectos específicos se planearán conjuntamente con los campesinos, incorporando sus ideas y experiencias sobre el área que abarque el proyecto, buscando que sean congruentes con los objetivos y metas del plan. Asimismo, se cuantificarán los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el proyecto, identificando con cuáles se cuenta (propios) y cuáles se requiere gestionar ante otras instancias, así como los requisitos y normas que cumplir. En general, responde a ¿dónde se realizará?, ¿cuándo? y ¿quienes lo realizarán?

12. La ejecución del plan local inicia con la operación de los proyectos por parte de los campesinos involucrados, quienes tendrán bajo su control la administración de cada proyecto bajo la forma organizativa que hayan determinado, sea éste para las actividades productivas o sociales

13. Por último, la evaluación del proceso de la planeación participativa, que constituye el conjunto de acciones que los campesinos y la población en general hayan definido para el seguimiento y control del plan local. Esta actividad será permanente y se aplicará durante las diferentes fases del proceso, tiene como finalidad detectar desviaciones y establecer medidas correctivas oportunas.

Este proceso requiere tiempo y maduración, sin embargo hay que considerar que las localidades y los ejidatarios no partirán de cero, pues existen organizaciones para la producción y para la atención de las necesidades sociales, que ya tienen identificados proyectos específicos, en los cuales se pueden iniciar las actividades para que se integren en el plan local. Esto significa que la planeación participativa se tiene que considerar como un proceso, y no solamente seguir las fases de manera secuencial.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las actividades productivas en el estado de Campeche descansan en el sector primario, principalmente en la agricultura y la ganadería, existiendo a nivel municipal una gran proporción del total de la población ocupada que se dedica a estas actividades (en algunos casos incluso se rebasa el 70%) En contraste, la industria no tiene mucha relevancia en el estado, por lo que predominantemente tiene características rurales. Asimismo, dos ciudades concentran casi el 50% de la población, en las que se desarrollan las actividades manufactureras, el comercio y los servicios.

El estado es el principal productor de petróleo a nivel nacional, aportando alrededor del 70% de la producción nacional, y contando con las reservas más grandes del país. Esta actividad se desarrolla en el área de influencia del municipio de ciudad del Carmen, en donde el gobierno federal ha realizado cuantiosas inversiones que no han incidido en el crecimiento global de la entidad, inclusive ni siquiera en ciudad del Carmen, ya que la "prosperidad" se concentra en la cabecera municipal, sus 604 localidades rurales (este municipio concentra el mayor número), presentan un alto grado de marginación, es decir, no se han aprovechado adecuadamente los ingresos por concepto del petróleo.

En el medio rural, la población presenta indicadores de pobreza y marginación por arriba de los promedios estatales y nacionales, agudizándose en las áreas con población indígena. Esta marginación se refleja en.

La escasez de ingresos que tiene la población, ya que la producción agrícola es de autosubsistencia destinada al autoconsumo; la mayor parte de la superficie apta para la

agricultura se utiliza para el cultivo del maíz presentando bajos rendimientos (inferiores al promedio nacional), debido entre otros factores, a las condiciones naturales del suelo, y a la falta de recursos financieros para mejorar las condiciones tecnológicas y aumentar la productividad (la falta de créditos preferenciales también es un indicador de la marginación) En este contexto, los campesinos de Campeche difícilmente se incorporarán en el corto y mediano plazo, a las condiciones de libre mercado que exigen una alta competitividad

Carencia de servicios elementales como agua, vivienda, salud y educativos, entre otros En efecto, si bien los agregados municipales presentan indicadores alentadores de manera global, las localidades rurales (en su mayoría núcleos ejidales) se encuentran en condiciones de pobreza extrema situación contrastante con los recursos naturales con que cuenta el estado, como es el petróleo y los recursos forestales en un proceso permanente de degradación, se desmonta para el cultivo de maíz y la ganadería El sistema de roza-tumba-quema está contribuyendo a este proceso, debido a la falta de otras alternativas productivas de mayor rentabilidad

Los núcleos ejidales ostentan la mayor parte del territorio estatal, por lo que las reformas al marco legal agrario bajo las condiciones mencionadas, es probable que tengan una grave repercusión en la producción y economía de los campesinos del sector social En este proceso, se requiere otorgar una adecuada asesoría técnica y jurídica, ya que el uso y usufructo de la tierra puede quedar en manos de los empresarios particulares, vía el arrendamiento o la creación de sociedades mercantiles

Asimismo, existe la imperiosa necesidad de incorporar a los campesinos en el proceso de desarrollo estatal, para lo cual se requiere fomentar su organización bajo las formas que

propone la Ley Agraria, y otras acordes a la realidad social y económica de los ejidos, que les permita participar en la toma de decisiones sobre el qué hacer, así como en la asignación de los recursos financieros.

La política de financiamiento para el desarrollo rural, ahora es más selectiva. Las reformas económicas contemplaron una reestructuración de la banca de fomento, principalmente de BANRURAL, con la finalidad de que los mecanismos del mercado reasignen los recursos, los campesinos en la entidad difícilmente pueden acceder a las fuentes crediticias, ya que son considerados como de alto riesgo, por lo que son atendidos por los programas de tipo asistencialista (PROCAMPO y Crédito a la Palabra).

En esencia, las reformas en materia agraria tienen como objetivo central por un lado, destrabar jurídicamente la forma de tenencia de la tierra, y por el otro, la liberación del campo desde el punto de vista económico, para hacer más atractiva la inversión a los capitalistas, ya que el modelo económico retira al Estado como inversionista pero crea las condiciones propicias para la inversión de los particulares.

El impacto de las reformas aún no se percibe con claridad, las podríamos ubicar en una etapa transitoria. Las instituciones de gobierno responsables de la promoción del desarrollo rural y las instituciones crediticias, incluida la banca comercial, no cuentan con programas congruentes con dichas reformas, más bien, se denota una dispersión de programas y recursos ante la ausencia de un organismo rector del desarrollo rural, cada dependencia diseña e instrumenta sus propios programas, con escasa o nula participación de los campesinos.

Para alcanzar una plena incorporación y participación de los campesinos en el proceso de desarrollo, en congruencia a lo que propone el artículo 27 y la Ley Agraria, existen los instrumentos legales y programático-presupuestales establecidos en la Ley de Planeación y el SNPD nacional y estatal. Estos instrumentos establecen las pautas para su participación en el proceso de planeación del desarrollo municipal.

Las condiciones legales y administrativas existentes permiten la generación de una nueva opción para el desarrollo rural bajo el enfoque microregional, pero con la particularidad que deberá ser de abajo hacia arriba, para evitar que los programas rurales se definan y diseñen desde las cúpulas institucionales.

Sin embargo, no se ha logrado articular la problemática rural al proceso de la planeación estatal y nacional. Los intentos de planeación en la entidad han quedado en buenos propósitos establecidos en los planes; los municipios continúan sufriendo los efectos del centralismo, no se han considerado como verdaderas instancias de planeación del desarrollo, a pesar del enfoque microregional del desarrollo establecido en los planes municipales.

Estas microregiones, en su mayoría se integran por localidades menores a 2,500 habitantes, es decir, son localidades rurales. Estas localidades tienen la particularidad de estar habitadas por ejidatarios y sus familias: de las 1,925 localidades registradas en el censo de población y vivienda de 1990, 1,026 tienen menos de 2,500 habitantes, con una población del 84.0% del total de estas localidades a nivel estatal.

Los municipios no cuentan con suficientes recursos para enfrentar la pobreza de los campesinos que habitan en estas localidades. Los presupuestos de los municipios se nutren de

las participaciones fiscales, las cuales no se asignan en función del grado de marginación, los más ricos reciben la mayor parte (Campeche y Carmen), el uso de estos recursos es para cubrir gasto corriente y de administración, y en muy pocos casos para la inversión (que no es productiva)

Asimismo, en el marco de la vertiente de coordinación, que se formaliza en los CDS, se canalizan inversiones provenientes del Ramo XXVI, para obras sociales principalmente. Estos recursos están etiquetados y sujetos a una estricta normatividad que se define desde el centro del país, por lo que los municipios tienen poca participación en su asignación. En este sentido, la descentralización se debe orientar al fortalecimiento de los municipios, ya que son las instancias de gobierno más cercanas a la población rural

La planeación debe ser el instrumento central para instrumentar una estrategia de desarrollo rural con un enfoque microregional, en donde la participación de la población y de las instituciones será determinante para el desarrollo rural integral en Campeche, que parta de las necesidades y propuestas de los campesinos desde sus localidades de origen

Por lo anterior, es posible establecer que tanto la Ley de Planeación de 1983 y la Ley Agraria de 1992, constituyen ordenamientos jurídicos complementarios para alcanzar los objetivos del desarrollo productivo y social de los campesinos, para que esto se logre, se requiere de la voluntad política de los diferentes ámbitos de gobierno que permita encauzar las nuevas relaciones económicas, sociales y políticas que se están gestando en el medio rural, a un sólo objetivo el desarrollo rural integral

El diseño de una propuesta para la planeación del desarrollo rural, que sirva como alternativa para formular estrategias conjuntamente con los campesinos, para superar sus condiciones de pobreza, debe partir de lo siguiente.

- Realizar modificaciones a la Ley de Planeación nacional, para incluir en ésta las bases de una regionalización y microregionalización bien definida, para fines de planeación, obligatoria para las dependencias sectoriales, tanto para las que se responsabilizan de atender las necesidades sociales como de las productivas, así como para las entidades federativas y sus municipios. Esta regionalización será la base para la planeación del desarrollo rural integral, misma que también podría contemplarse en una ley específica para el desarrollo rural.
- En el estado de Campeche, a nivel municipal deberá conformarse un Subsistema de Planeación Microregional, el cual forme parte del sistema estatal y nacional, con lo que se articulará el desarrollo rural al proceso nacional. La planeación debe ser el instrumento rector de este desarrollo, al que deben sujetarse las instituciones en los diferentes ámbitos de gobierno.
- Fortalecer las acciones de descentralización y desconcentración administrativa hacia los municipios y las microregiones que se definan, lo que permitirá que existan instancias cerca de donde se generan los problemas. Estas acciones se deben formalizar en los Convenios de Desarrollo Social, entre el gobierno federal y estatal, y entre éste y sus municipios.
- En estas disposiciones normativas, se debe considerar la participación de los campesinos como el eje central del proceso de la planeación para el desarrollo rural. En el aspecto

operativo, la creación de una instancia para realizar este trabajo en cada microregión, que dependerá del COPLADE de cada municipio, y el cual debe tener como instrumento de trabajo a la metodología de la planeación participativa.

- Este proceso debe conducir a un nuevo enfoque de la planeación, que parta de cada localidad y se incorpore a los niveles superiores, en congruencia con los objetivos del desarrollo nacional
- Para que este proceso de planeación se alcance, se requiere que la población campesina esté debidamente organizada, lo que le permitirá tener el control de la planeación y de la administración del desarrollo en cada localidad rural. Aclaramos que la planeación no constituye la solución mágica a los grandes problemas del campo en la entidad, pero sí representa un importante instrumento rector de la política para el desarrollo rural, con participación real de los campesinos.



CUADRO NO. 3

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES CAMPECHE 1970-1993
ESTRUCTURA PORCENTUAL
(MILES DE PESOS)

AÑO	TOTAL		PRIMARIO		SECUNDARIO		TERCIARIO		ESTRUCTURA		PORCENTUAL CON RESPECTO AL ESTATAL		
	NAL.	ESTATAL	NAL.	ESTATAL	NAL.	ESTATAL	NAL.	ESTATAL	ESTATAL	ESTATAL	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO
1970	100	0.44	100	1.08	100	0.28	100	0.39	100	100	29.8	20.2	50.0
1975	100	0.47	100	1.1	100	0.25	100	0.43	100	100	26.3	21.4	52.3
1980	100	0.48	100	1.49	100	0.23	100	0.47	100	100	26.1	19.8	54.1
1985	100	3.94	100	1.21	100	3.77	100	3.02	100	100	2.8	53	44.2
1988	100	2.23	100	1.05	100	1.62	100	0.94	100	100	3.7	43.6	52.7
1993	100	1.64	100	0.84	100	1.40	100	1.51	100	100	3.4	36.9	59.7

FUENTE: INEGI, SISTEMAS DE CUENTAS NACIONALES, PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 1993.

CUADRO NO. 4

PARTICIPACION DE LA MINERIA DE CAMPECHE
EN EL NACIONAL (P.I.B.)
(MILES DE PESOS)

PARTICIPACION ACTIVIDAD	1970	1975	1980	1985	1988	1993
NACIONAL	11,190	3,730	291 374	2,217,514	12 753,355	19,708,077
ESTATAL	6	10	42	954,819	3,521,923	6,087,559
PARTICIPACION ESTATAL (%)				43 05	27 61	30 90

FUENTE: INEGI, SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES, PRODUCTO INTERNO BRUTO
POR ENTIDAD FEDERATIVA 1993

CUADRO NO. 5

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 1988-1993
(EXTRACION PETROLEO Y GAS)
(MILES DE PESOS)

ESTATAL

AÑO	EXTRACCION DE PETROLEO Y GAS				
	ESTADO	1988	%	1993	%
CAMPECHE		3,515,075	53 91	6,060,590	68 75
COAHUILA		8,618	0 13	2,932	0 03
CHIAPAS		349,861	5 37	338,590	3 84
NUEVO LEON		56,599	0 87	14,210	0 16
PUEBLA		3,438	0 05	16,194	0 18
SAN LUIS POTOSI		404	0 01	329	0 00
TABASCO		1,639,422	25 14	2,048,333	23 23
TAMAULIPAS		314,817	4 83	83,894	0 95
VERACRUZ		630,619	9 67	248,697	2 82
TOTALES		6,520,841	100.00	8,815,762	100.00

FUENTE: INEGI, SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES, PRODUCTO INTERNO
BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 1993.

CUADRO NO. 6

INVERSION EJERCIDA EN EL ESTADO DE CAMPECHE
1991/1996 (ACUMULADA)

FUENTE	Inversión (miles de pesos)			
	TOTAL	ESTATAL	%	FEDERAL
Gobierno del estado (gastos de operación e inversión)	4,414,823 30	4,414,823 30		-
Gobierno municipal	878,102 30	878,102 30		-
Aportaciones del gobierno del estado a otros convenios	326,431 10	326,431 10		-
Principales programas federales de alcance estatal	3,401,950 50	-		3,401,950 50
Reinversión de PEMEX en el estado	4,539,778 50	-		4,539,778 50
Convenios de desarrollo social	1,427,043 10	355,887 40		1 071,155 70
Principales recursos provenientes de la banca de fomento	2,708,154 40			

FUENTE. EJECUTIVO ESTATAL, VI INFORME DE GOBIERNO, CAMPECHE 1997

CUADRO NO. 7

PARTICIPACION DE LAS PRICIPALES ACTIVIDADES
DEL SECTOR INDUSTRIAL Y MINERIA EN EL ESTATAL
1970-1993
PORCENTAJE DE PARTICIPACION

AÑO	1970	1975	1980	1985	1988	1993
ACTIVIDAD						
MINERIA	0.3	0.2	0.2	51.2	40.5	33
MANUFACTURA	15.2	10.8	10.4	1.2	1.8	1.8
ELECTRICIDAD Y GAS	0.6	0.4	1.4	0.1	0.3	0.5
CONSTRUCCION	4.1	10	7.8	0.6	1	1.6
SUBTOTAL SECTOR	20.2	21.4	19.8	53.1	43.6	36.9
TOTAL ESTATAL	100	100	100	100	100	100

PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL SECTOR

AÑO	1970	1975	1980	1985	1988	1993
ACTIVIDAD						
MINERIA	1.5	0.9	1	96.4	93	89.5
MANUFACTURA	75.4	50.4	52.6	2.2	4.2	4.9
ELECTRICIDAD Y GAS	2.8	2	6.9	0.2	0.7	1.3
CONSTRUCCION	20.3	46.7	39.5	1.2	2.1	4.3
TOTAL SECTOR	100	100	100	100	100	100

FUENTE: SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES, PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 1993

CUADRO NO. 8

TIPOS DE SUELOS EN EL ESTADO DE CAMPECHE

	TERMINOLOGIA MAYA	NOMINACION CIENTIFICA	SUPERFICIE	%
1	TZEK'EL	LIVOSOLES	275,667.00	4.85
2	PUS-LUUM	REDZINA	3,717,255.00	65.38
3	AKALCHE	GLEYSOLES	36,000.00	0.63
4	YA'AX-HOM CAFE	LITOSOLES	56,000.00	0.98
5	AKALCHE GRIS	VERTISOLES	1,238,000.00	21.77
6	ARENAS	PLONOSOLES	125,600.00	2.21
7	FANGALES	REGOSOLES	104,000.00	1.83
8	CUERPOS DE AGUA		123,501.00	2.17
9	PRIN ZONAS URBANAS		9,851.00	0.17
	TOTAL		5,685,884.00	100.00

FUENTE: VARIOS AUTORES. "SISTEMA DE PRODUCCION DE MAIZ
BAJO ROSA-TUMBA-QUEMA EN EL NORTE DE CAMPECHE",
TECNOLOGICO NO. 5 CAMPECHE 1992

CUADRO NO. 9

USO DE SUELO EN EL ESTADO DE CAMPECHE POR MUNICIPIO

MUNICIPIO Y SUPERFICIE	AGRICOLA				PECUARIO				FORESTAL				OTROS USOS			
	SUPERFICIE HAS (a)	SUPERFICIE % (b/a)	CON RES AL ESTATAL	SUP HAS (c)	%	CON RES AL ESTATAL	SUP HAS (d)	%	CON RES AL ESTATAL	SUP HAS (e)	%	CON RES AL ESTATAL	%	CON RES AL ESTATAL		
															HAS (b)	(b/a)
KALKINI	198657 00	4414 00	2.24	2.30	25474	13	1.8	99413	50.6	2.7	67356	34.25	22.3			
CAMPECHE	341064.0	22118 00	6.5	11.60	58055	17	4	243649	71.4	6.5	17242	5.05	5.7			
CARMEN	1313489 00	59466 00	4.5	31.20	513053	39.1	35.3	643264	49	17.2	97706	7.44	32.4			
CHAMPOTON	1905218 00	40706 00	2.13	21.30	373817	19.6	25.7	1474793	77.4	39.4	15902	0.83	5.3			
ESCARCEGA	370870 00	17997 00	4.9	9.40	242485	65.4	16.7	108737	29.3	2.9	1451	0.39	0.5			
HECELCHAKAN	133199 00	9225 00	6.9	4.80	11959	9	0.8	91012	68.3	2.4	21003	15.77	7			
HOPELCHEN	1130217 00	29816 00	2.6	15.60	57525	5.1	4	1031647	91.3	27.6	11229	0.99	3.7			
PALIZADA	207170 00	3383 00	1.6	1.80	159759	77.1	10.9	21499	10.4	0.6	22529	10.87	7.5			
TIXNABO	88200 00	3618 00	4	2.00	11193	12.7	0.8	26213	29.4	0.7	47176	53.49	15.6			
TOTALES	5685884.00	190743 00	3.4	100.00	1453320	25.6	100	3740227	65.8	100	301594	5.3	100			

1 INCLUYE CULTIVOS ANUALES Y PERENES

2 EN LA CARTA DE USOS DE SUELO CORRESPONDE A PASTIZALES

3 INCLUYE SELVAS ALTAS, MEDIANAS Y BAJAS

4 COMPRENDE ASENTAMIENTOS HUMANOS, CANTERAS, INFRAESTRUCTURA, MARISMA, CUERPOS DE AGUA, ALAHUALES IMPRODUCTIVOS Y SUPERFICIES EN DESARROLLO

FUENTE SECRETARIA DE PLANEACION Y DESARROLLO DEL GOBIERNO DE ES TADO DE CAMPECHE DIRECCION DE ESTADISTICA E INFORMACION 1984

CUADRO NO 10

USO DEL SUELO POR TIPO DE TENENCIA DE LA TIERRA

SUBSECTOR	EJIDAL	PEQ. PRO.	COLONIAL	T. NAL	ESTATAL
AGRICOLA	131,153 00	59,010 00	580 00	0 00	190 743 00
TEMPORAL	121,720 00	39,963 00	580 00	0 00	162,263 00
RIEGO	9,433 00	19,047 00	0 00	0 00	28,480 00
GANADERO	750,612 00	698 108 00	4,600 00	0 00	1,453,320 00
FORESTAL	2,845,959 00	704 228 00	18,000 00	172,040 00	3,740,320 00
OTROS	158,026 00	130,544 00	1,082 00	11,942 00	301,594 00
TOTAL	3,885 750.00	1,591,890.00	24,262.00	183,982.00	5,685,884 00

USO DEL SUELO POR MODALIDAD Y TENENCIA DE LA TIERRA

	EJIDAL	PEQ. PRO.	COLONIAL	T NAL	ESTATAL
TEMPORAL	68,791 00	39,963 00	0 00	0 00	108,754 00
ESPEQUE	52,929 00	0 00	580 00	0 00	53,509 00
RIEGO	9,433 00	19,047 00	0 00	0 00	28,480 00
TOTAL	131,153 00	59,010.00	580 00	0.00	190,743.00

USO DEL SUELO POR DISTRITO DE DESARROLLO RURAL Y MODALIDAD

	DDR001	DDR002	DDR003	DDR004	ESTATAL
TEMPORAL	9,823 00	33,715 00	17,092 00	48,124 00	108,754 00
RIEGO	3,038 00	7,672 00	8,513 00	9,257 00	28 480 00
ESPEQUE	4,396 00	10,547 00	15,101 00	23,465 00	53,509 00
TOTAL	17,257	51,934	40,706	80,846	190,743

FUENTE: SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL,
DELEGACION CAMPECHE.

CUADRO NO. 11

DESGLASE DE RESULTADOS DE LA SUPERFICIE SEMBRADA Y COSECHADA DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS (HAS.)
(1991-1996)

CULTIVO	1991		1992		1993		1994		1996	
	SEMBRADA	COSECHADA	SEMBRADA	COSECHADA	SEMBRADA	COSECHADA	SEMBRADA	COSECHADA	SEMBRADA	COSECHADA
ARROZ	22,434.00	17,335.00	18,327.00	14,883.00	10,240.00	9,342.00	22,656.00	19,424.00	18,585.00	
MAIZ	77,428.00	49,254.00	72,510.00	67,574.00	71,979.00	64,563.00	116,702.70	104,431.80	118,939.00	
FRUJOL	1,770.00	1,573.00	1,185.00	1,179.00	667.00	666.00	1,192.20	1,066.70	4,825.00	
SANDIA	163.00	147.00	344.00	339.00	289.00	284.00	482.00	467.50	790.00	
JITOMATE	407.00	311.00	212.00	181.00	460.00	451.00	222.00	159.50	112.00	
MELON	20.00	10.00	50.00	46.00	48.00	48.00	189.50	169.50	277.00	
SOYA			585.00	575.00	412.00	412.00	450.00	450.00	360.00	
CALABAZA			20.00	20.00	75.00	75.00	17.00	17.00	29.00	
ALGODÓN	1,007.00	995.00	528.00	275.00			813.00	747.00	11,051.00	
SORGO	63.00	56.00	8.00	8.00	708.00	583.00	868.00	723.00	8,121.00	
CHILE JALP			3,898.00	3,589.00	1,268.00	1,286.00	3,723.50	3,522.50	3,587.00	
HORTALIZAS *			24.00	6.00	21.00	21.00	23.00	23.00	62.00	
GIRASOL					200.00	200.00	245.00	245.00		
TOTAL DEL ESTADO	103,292.00	69,681.00	97,691.00	88,675.00	86,387.00	77,931.00	147,683.90	131,446.50	166,738.00	

FUENTE: SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL, DELEGACION CAMPECHE 1997.
NOTA: LA SUPERFICIE SEMBRADA NO COINCIDE CON LA COSECHADA DEBIDO A FACTORES NATURALES COMO SEQUIAS, HURACANES ENTRE OTROS QUE AFECTAN LOS RENDIMIENTOS

CUADRO NO. 12

DESGLOSE DEL VOLUMEN Y VALOR DE LA PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE LOS AÑOS AGRICOLAS
1991-1996

ESPECIE	1991		1992		1993		1994		1996
	VOLUMEN TONELADAS	VALOR N\$	VOLUMEN TONELADAS	VALOR N\$	VOLUMEN TONELADAS	VALOR N\$	VOLUMEN TONELADAS	VALOR N\$	VOLUMEN TONELADAS
ARROZ	49,690 00	39,673,500 00	43,946 00	29,885,980 00	27,356 00	18,159,000 00	53,298 90	25,159,984 00	47,830 00
MAIZ	55,565 00	32,451,100 00	111,175 00	83,039,125 00	82,267 00	61,702,597 00	145,314 40	87,959,820 00	143,827 00
FRIJOL	801 00	1,682,100 00	684 00	1,436,400 00	235 00	682,500 00	370 80	668,060 00	1,220 00
SOYA			1,365 00	1,134,750 00	741 00	697,500 00	870 00	749,560 00	739 00
SORGO (GRANO)	76 00	28,500 00	40 00	18,400 00	1,442 00	662,920 00	965 30	347,361 00	19,696 00
SANDIA	1,638 00	1,310,400 00	3,148 00	2,532,000 00	3,669 00	5,503,500 00	5,627 00	4,783,000 00	10,468 00
JITOMATE	2,766 00	1,759,400 00	2,648 00	2,714,200 00	8,331 00	16,662,000 00	2,232 20	2,009,000 00	1,923 00
CHILE JALP			19,746 00	9,923,300 00	11,868 00	14,537,000 00	17,964 40	ND	22,103 00
MELON	153 00	206,100 00	299 00	358,800 00	395 00	790,000 00	1,386 50	5,962,000 00	3,088 00
ALGODÓN	1,169 00	1,519,700 00	92 00	92,000 00			2,614 50	4,183,200 00	17,854 00
HORTALIZAS *			17 00	17,000 00	210 00	315,000 00	129 60	278,000 00	526 00
CALABAZA			120 00	96,000 00			174 00		136 00
GIRASOL					600 00	ND	375 00	ND	
TOTAL	111,858 00	78,630,800 00	183,280 00	131,247,955 00	137,114 00	119,712,017 00	231,322 60	132,129,985 00	269,410 00

FUENTE: SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL, DELEGACION CAMPECHE 1997.

CUADRO NO. 14

NUMERO DE UNIDADES DE PRODUCCION RURAL QUE UTILIZAN
CREDITO O SEGURO, CON VEHICULOS Y TRACTORES
(PROPIEDAD EJIDAL)

Municipio	Número total de unidades	Utilizan crédito		No utilizan crédito		Unidades con vehículo o tractor		Sin vehículo		Número de vehículos	Número de tractores	
		o seguro	o seguro	ni seguro	ni seguro	vehículo o tractor	ni tractor	total	en funcionamiento			
CALKINI	2,175	638	1,537	105	2,070	105	2,070	105	107	107	107	
CAMPECHE	2,807	1,239	1,568	343	2,464	343	2,464	408	55	50	50	
CARMEN	6,628	2,317	4,311	424	6,204	424	6,204	463	34	30	30	
CHAMPOTON	7,507	3,006	4,501	565	6,942	565	6,942	661	52	46	46	
HECELCHAKAN	1,494	607	887	62	1,432	62	1,432	53	39	36	36	
HOPELCHEN	5,192	2,597	2,595	194	4,998	194	4,998	211	48	38	38	
PALIZADA	395	85	310	9	386	9	386	9	-	-	-	
TENABO	928	465	463	79	849	79	849	96	6	5	5	
ESCARCEGA	4,095	791	3,304	370	3,725	370	3,725	414	35	31	31	
	31,221	11,745	19,476	2,151	29,070	2,151	29,070	2,420	376	343	343	

FUENTE: INEGI VII CENSO AGRICOLA Y GANADERO, CAMPECHE 1994.

CUADRO NO. 15

NUMERO DE UNIDADES DE PRODUCCION RURAL QUE UTILIZAN CREDITO
Y QUE CUENTAN CON VEHICULO Y TRACTORES
(PROPIEDAD PRIVADA)

MUNICIPIO	NUMERO TOTAL DE UNIDADES	UTILIZAN CREDITO		NO UTILIZAN CREDITO		UNIDADES CON VEHI. O TRACTORES		SIN VEHICULOS NI TRACTORES		NUMERO DE VEHICULOS	NUMERO DE TRACTORES	
		O SEGURO	O SEGURO	NI SEGURO	NI SEGURO	VEHI. O TRACTORES	VEHI. O TRACTORES	TOTAL	EN FUNCIONAMIENTO			
CALKINI	317	24	293	17	300	21	2	1				
CAMPECHE	1,334	383	951	282	1,048	415	206	182				
CARMEN	1,071	136	935	429	642	560	416	371				
CHAMPOTON	1,173	596	577	146	1,027	254	105	101				
HECELCHAKAN	125	24	101	27	98	26	126	125				
HOPELCHEN	263	63	200	81	182	107	140	138				
PALIZADA	552	90	462	71	481	107	88	75				
TENABO	26	7	19	13	13	19	11	9				
ESCARCEGA	470	57	413	222	248	270	152	138				
	5,331	1,380	3,951	1,288	4,039	1,779	1,246	1,140				

FUENTE: INEGI VII CENSO AGRICOLA Y GANADERO, CAMPECHE 1994.

CUADRO NO. 16

PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS PERENNES 1994-1995

CULTIVO	SUPERFICIE SEMBRADA		SUPERFICIE COSECHADA		PRODUCCION OBTENIDA		RENDIMIENTO OBTENIDO TON/HA	
	RIEGO	TEMPORAL	RIEGO	TEMPORAL	RIEGO	TEMPORAL		
C AZUCAR	4,064 00	3,854 00	3,690 00	3,362 00	126,823 00	163,459 00	290,282 00	41 1
COPRA	0 00	3,750 00	0 00	3,750 00	1,807 90	1,807 90	1,807 90	0 4
AGUACATE	50 30	14 30	48 00	0 70	328 70	82 30	411 00	7 4
NARANJA	4,042 00	529 50	602 00	215 00	7,606 40	1,745 60	9,352 00	11 4
LIMON	124 10	85 00	117 00	33 00	937 30	155 80	1,093 10	7 2
CHICOZAPOTE	999 80	92 00	720 50	15 00	7,488 70	99 10	7,587 80	10 3
MANGO	1,897 60	560 00	1,200 00	399 00	15,906 10	3,895 90	19,902 00	12 4
OTROS FRUT	190 90	162 70	117 90	156 50	625 40	1,293 00	1,918 40	6 9
CITRICOS	177 40	30 00	72 40	22 00	698 80	162 50	861 30	9 1
TOTAL	11,546.10	9,077.50	6,567.80	7,953.20	160,414.40	172,801 10	333,215 50	

FUENTE: SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL, DELEGACION CAMPECHE 1994.
 NOTA: LA SUPERFICIE SEMBRADA NO COINCIDE CON LA SUPERFICIE COSECHADA DEBIDO A FACTORES NATURALES COMO SEQUIAS, HURACANES, ENTRE OTROS, QUE AFECTAN LOS RENDIMIENTOS

OTROS CULTIVOS

CULTIVO	SUPERFICIE HAS.		COSECHADA
	PLANTADA		
COPRA	1991	1996	1991
	7500	2685	6664
CAÑA DE AZUCAR	7349	8255	6232
TOTAL	14849	10940	12896

FUENTE: VI INFORME DEL GOBIERNO ESTATAL.

CUADRO NO. 20

PESCA
VALOR DE LA PRODUCCION PESQUERA
1986-1995
(NUEVOS PESOS)

AÑOS	TOTAL	CAMARON	OTROS	TIBURON	OTROS
1986	56,056 40	35,422 50	3 013 40	1,891 70	15,728 80
1987	93,713 00	46,548 00	9,402 00	3,452 00	34,311 00
1988	236,657 00	97,164 00	18,826 00	7,275 00	113,392 00
1989	267,041 00	145,205 00	24,381 00	12 740 00	84 715 00
1990	296,307 00	149 625 00	25,694 00	14,455 00	106,533 00
1994	337,947 00	214,766 00	39,183 00	8,578 00	75 420 00
1995*	149,881 00	92,774 00	11,443 00	3,983 00	41,701 00

FUENTE: INEGI. ANUARIO ESTADISTICO DEL ESTADO DE CAMPECHE Y -
IV INFORME DE GOBIERNO ESTATAL

CUADRO NO. 21
VOLUMEN DE LA PRODUCCION PESQUERA POR ESPECIE
1985-1995 (TONELADAS)

AÑOS	TOTAL	CAMARON	OTROS	TIBURON	OTROS
1986	67,325	12,815	8,150	2,928	43,432
1987	67,714	11,637	6,268	4,061	45,748
1988	65,942	10,836	5,885	3,936	45,285
1989	63,759	11,616	7,012	2,602	42,529
1990	61,527	10,640	7,894	2 861	40,132
1994	38,575	7,011	9,007	1,635	20,922
1995*	18,227	3 522	3,134	717	10,854

FUENTE: INEGI. ANUARIO ESTADISTICO DEL ESTADO DE CAMPECHE Y
IV INFORME DE GOBIERNO ESTATAL

CUADRO NO. 22

VOLUMEN DE LA PRODUCCION FORESTAL
MADERABLE

ESPECIES	VOLUMEN (M3 ROLLO)					
	1991 %		1994	%	1995*	%
COMUNES TROPICALES	61,180	94.24	25,725	94.49	26,987	93.70
PRECIOSAS 1	3,740	5.76	1,500	5.51	1,816	6.30
TOTAL	64,920	100.00	27,225	100.00	28,803	100.00

FUENTE: SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL, DELEGACION CAMPECHE 1995.

VOLUMEN DE LA PRODUCCION FORESTAL
(NO MADERABLE)

ESPECIE	VOLUMEN (TONELADA)	
	1994	1995*
CHICLE	143	275

CUADRO NO. 17

INVENTARIO GANADERO EN EL ESTADO DE CAMPECHE
1991-1994

ESPECIES	1991	1992	1993	1994	1996
BOVINOS	560,250 00	566,000 00	591,852 00	619 700 00	678 355 00
PORCINOS	153,400 00	162,600 00	157 227 00	161,497 00	144,587 00
OVINOS	11 870 00	13,600 00	20 504 00	22,746 00	34,620 00
EQUINOS	30,147 00	30,900 00	29,817 00	15,760 00	17,262 00
CAPRINOS	ND	3,800 00	3,800 00	2 661 00	2,141 00
GUAJOLOTES	54,240 00	52,089 00	50,840 00	42,791 00	41,919 00
AVES	524,600 00	514,700 00	1,243,200 00	1 339,038 00	1,127,458 00
COLMENAS	166,780 00	171,300 00	183,856 00	141,066 00	120,826 00
	1,501,287.00	1,514,989.00	2,281,096.00	2,345,259.00	2,167,168.00

FUENTE SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL,
DELEGACION CAMPECHE 1996.

CUADRO NO. 18

VOLUMEN DE LA PRODUCCION PECUARIA EN EL ESTADO DE CAMPECHE
1991-1994

ESPECIE Y PRODUCTOS	1991	1992	1993	1994	1996	
	VOLUMEN (TONS)	VOLUMEN (TONS)	VOLUMEN (TONS)	VOLUMEN (TONS)	VOLUMEN (TONS)	
BOVINOS	CARNE	20,500 00	13,897 80	19 913 20	17,988 60	19,488 34
	LECHE *	16,600 00	11,212 50	12,540 50	16,654 20	18,449 11
PORCINO	CARNE	2,800 00	3,454 70	3,962 10	4 201 70	4,007 22
OVINOS	CARNE	48 00	64 60	55 70	102 40	164 06
CAPRINO	CARNE	7 70	5 30	5 80	6 70	8 29
AVES	CARNE	3,950 00	4,169 60	5,820 40	6,232 80	6,678 71
	HUEVOS	700 00	562 40	875 20	4,332 00	3,361 66
GUAJOLOTES	CARNE	164 10	92 30	127 50	123 20	118 49
COLMENAS	MIEL	8,600 00	6,005 60	5,453 40	5,550 00	3,312 86
	CERA	81 00	56 20	56 20	49 70	24 36

FUENTE: SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL, DELEGACION CAMPECHE 1996,

CUADRO NO. 19
VALOR DE LA PRODUCCION PECUARIA EN EL
ESTADO DE CAMPECHE 1991-1994
(MILES DE PESOS)

ESPECIE Y PRODUCTOS	1991	1992	1993	1994	
	VALOR MILES N\$	VOLUMEN (TONS)	VOLUMEN (TONS)	VOLUMEN (TONS)	
BOVINOS	CARNE	157,887 00	112,315 09	152,504 60	143,894 10
	LECHE *	21,983 00	14,071 64	11,788 10	16,354 40
PORCINO	CARNE	21,376.00	28,838 51	31,082 70	31,339 80
OVINOS	CARNE	297 00	517 02	434 90	813.80
CAPRINO	CARNE	36 00	33 87	33 10	52 20
AVES	CARNE	24,732 00	23,290 46	34,643 90	34,997 60
	HUEVOS	2,859 00	2,359 61	2,363 20	12,336 30
GUAJOLOTES	CARNE	ND	1,019 86	1,396 60	1,777 90
COLMENAS	MIEL	11,029 00	12611.81	11,724 70	8,804 00
	CERA	166 00	203 26	281 00	269 00
TOTAL DEL ESTADO	240,365.00	195,261.13	246,252.80	250,639.10	

FUENTE: SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL,
DELEGACION CAMPECHE 1997

CUADRO NO. 24
 ENTIDADES FEDERATIVAS POR GRADO DE MARGINACIÓN
 SEGÚN COPLAMAR (1970), CONAPO (1990) E INEGI (1990)

ENTIDADES FEDERATIVAS	GRADO DE MARGINACIÓN		NIVEL DE BIENESTAR*	INEGI
	COPLAMAR	CONAPO		
Oaxaca	Muy alto	Muy alto		1
Chiapas	Muy alto	Muy alto		1
Guerrero	Muy alto	Muy alto		1
Hidalgo	Muy alto	Muy alto		2
Tabasco	Muy alto	Alto		2
Queretaro	Muy alto	Alto		4
Puebla	Muy alto	Muy alto		2
Tlaxcala	Alto	Medio		4
Zacatecas	Alto	Alto		3
San Luis Potosí	Alto	Alto		2
Quintana Roo	Alto	Medio		5
Yucatan	Alto	Alto		2
Michoacán	Alto	Alto		3
Guanajuato	Alto	Alto		3
Veracruz	Alto	Muy alto		2
Nayarit	Alto	Medio		4
Campeche	Alto	Alto		2
Durango	Medio	Alto		3
México	Medio	Bajo		6
Sinaloa	Medio	Medio		4
Morelos	Medio	Bajo		6
Colima	Medio	Bajo		6
Aguascalientes	Medio	Bajo		6
Jalisco	Medio	Bajo		6
Chihuahua	Medio bajo	Bajo		6
Baja California Sur	Medio bajo	Bajo		6
Tamaulipas	Medio bajo	Bajo		6
Coahuila	Medio bajo	Bajo		6
Sonora	Medio bajo	Bajo		6
Nuevo Leon	Medio bajo	Muy bajo		7
Baja California	Medio bajo	Muy bajo		6
Distrito Federal	Bajo	Muy bajo		7

CUADRO NO. 24
 ENTIDADES FEDERATIVAS POR GRADO DE MARGINACION
 SEGÚN COPLAMAR (1970), CONAPO (1990) E INEGI (1990)

ENTIDADES FEDERATIVAS	GRADO DE MARGINACIÓN		NIVEL DE BIENESTAR*	
	COPLAMAR		CONAPO	INEGI
Oaxaca	Muy alto		Muy alto	1
Chiapas	Muy alto		Muy alto	2
Guerrero	Muy alto		Muy alto	1
Hidalgo	Muy alto		Muy alto	2
Tabasco	Muy alto		Alto	2
Queretaro	Muy alto		Alto	4
Puebla	Muy alto		Muy alto	2
Tlaxcala	Alto		Medio	4
Zacatecas	Alto		Alto	3
San Luis Potosí	Alto		Alto	2
Quintana Roo	Alto		Medio	5
Yucatan	Alto		Alto	2
Michoacan	Alto		Alto	3
Guanajuato	Alto		Alto	3
Veracruz	Alto		Muy alto	2
Nayarit	Alto		Medio	4
Campeche	Alto		Alto	2
Durango	Medio		Alto	3
México	Medio		Bajo	6
Sinaloa	Medio		Medio	4
Morcelos	Medio		Bajo	6
Colima	Medio		Bajo	6
Aguascalientes	Medio		Bajo	6
Jalisco	Medio		Bajo	6
Chihuahua	Medio bajo		Bajo	6
Baja California Sur	Medio bajo		Bajo	6
Tamaulipas	Medio bajo		Bajo	6
Coahuila	Medio bajo		Bajo	6
Sonora	Medio bajo		Bajo	6
Nuevo Leon	Medio bajo		Muy bajo	7
Baja California	Medio bajo		Muy bajo	6
Distrito Federal	Bajo		Muy bajo	7

CUADRO NO. 25

POBLACIÓN Y DENSIDAD DE POBLACIÓN POR MUNICIPIO, 1990

MUNICIPIO	HABITANTES	EXTENSIÓN Km2	DENSIDAD (Hab/km2)
Calkiní	38,883	1,966.6	20.0
Campeche	173,645	3,410.6	51.0
Carmen	136,034	13,134.6	10.0
Chamotón	71,836	19,052.2	4.0
Hecelchacán	20,290	1,332.2	15.0
Hopelchén	36,271	11,302.2	3.0
Palizada	7,162	2,071.7	3.0
Tenabo	6,568	882.0	7.0
Escárcega	44,496	3,706.7	12.0
TOTAL	535,185	56,858.8	9.4

Fuente: Programa Estatal de Población, Campeche 1995

CUADRO NO. 26

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA Y RURAL POR MUNICIPIO, 1990

MUNICIPIO	LOCALIDADES		POBLACIÓN			
	TOTAL	URBANAS	RURALES	TOTAL	URBANA	RURAL
ESTATAL	1,950	25	1,925	535,185	374,780	160,405
Celk'ini	31	4	27	38 883	29,453	9,430
Campeche	169	3	166	173,645	156 398	17,247
Carmen	609	5	604	136,034	100,682	35 352
Champotón	257	5	252	71,836	33 547	38,289
Hecelchacan	20	2	18	20,290	14 077	6,213
Hopelchen	225	2	223	36 271	9 296	26 975
Palizada	311	1	310	7,162	2,577	4,585
Tenabo	11	1	10	6,568	5,154	1,414
Escarcega	317	2	315	44,496	23,596	20 900

Fuente Programa Estatal de Poblacion, Campeche 1995

CUADRO NO. 28

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS E ÍNDICE DE MARGINACIÓN, 1990
CLADRO COMPARATIVO ESTATAL-NACIONAL

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS	ESTATAL	NACIONAL
Población Total	535.185	81.249.645
Porcentaje de la población analfabeta mayor de 15 años	15.40	12.44
Porcentaje de población sin primaria completa, mayor de 15 años	44.82	29.51
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	24.80	21.47
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	15.02	12.99
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada	29.52	20.92
Porcentaje de viviendas con hacinamiento	65.03	57.09
Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra	24.16	20.92
Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes	36.21	34.38
Porcentaje de población ocupada con ingresos menores de 2 salarios mínimos	68.07	63.22
Índice de Marginación	0.48	
Grado de Marginación	Alta	

Fuente: CONAPO-CNA. Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990

CUADRO NO. 29

ÍNDICE DE MARGINACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL, LUGAR QUE OCUPA EN EL CONTEXTO NACIONAL, 1990

CLAVE	MUNICIPIO	LUGAR QUE OCUPA EN EL CONTEXTO NACIONAL	INDICE	GRADO
04	Campeche	10	0.47741	Alta
4006	Hopelchen	682	0.603	Alta
4007	Palizada	971	0.270	Alta
4004	Champoton	1.256	-0.071	Media
4001	Calkin	1.407	-0.230	Media
4009	Escarcega	1.423	-0.255	Media
4005	Hecelchakan	1.448	-0.284	Media
4008	Tenabo	1.462	-0.295	Media
4003	Carmen	1.954	-0.259	Baja
4002	Campeche	2.211	-1.413	Baja

Fuente. CONAPO-CNA Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990

CUADRO NO. 30

POBLACIÓN TOTAL, INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACION MUNICIPAL, 1990

Municipio	PORCENTAJE		DE	POBLACIÓN	
	Población Analfabeta Mayor de 15 años		Sin primaria completa Mayor de 15 años	Ocupantes en viviendas sin dre- naje ni excusado	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica
ESTADO	535.185	15.40	44.82	24.80	15.02
Calkiní	38,883	24.77	55.40	41.73	10.12
Campeche	173,645	9.20	32.27	14.59	5.48
Carmen	136,034	12.12	41.03	16.79	15.61
Champotón	71,836	22.75	59.56	33.76	25.38
Hecelchakan	20,290	20.75	50.71	33.78	15.60
Hopelchén	36,271	28.80	66.05	33.78	15.60
Palizada	7,162	17.69	60.03	24.27	43.66
Tenabo	6,568	22.27	55.94	33.14	16.08
Escarcega	44,496	19.37	57.42	28.46	18.20

Fuente: CONAPO-CNA. Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990

(conclusión)

MUNICIPIO	PORCENTAJE		DE	POBLACIÓN		
	Ocupantes en vivienda sin sin agua entubada		Ocupantes en Viviendas con hacinamiento con hacinamiento	Ocupantes en en vivienda piso de tierra	En localidades menores a 5,000 habitantes a 2 salarios mínimos	Ocupada con ingresos menores
ESTADO	29.52		65.03	24.16	36.21	68.07
Calkiní	42.20		70.35	34.19	35.20	73.11
Campeche	8.86		57.25	9.62	13.32	67.22
Carmen	40.43		63.49	22.46	30.33	57.26
Champotón	36.50		72.03	32.73	64.96	74.44
Hecelchakan	37.42		76.41	29.54	30.62	77.71
Hopelchén	61.21		74.62	46.62	82.95	80.20
Palizada	62.55		68.19	48.47	100.00	78.18
Tenabo	22.62		78.25	21.31	21.53	83.37
Escarcega	21.69		73.75	39.20	54.31	74.53

Fuente: CONAPO-CNA. Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990

CUADRO NO. 31

PARTICIPACION A MUNICIPIOS
1991/1996

Municipio	inversión ofrecida	%
CALKINI	50,741 40	5 8
CAMPECHE	318,917 80	36 3
CARMEN	202,899 00	23 1
CHAMPOTON	92,232 10	10 5
HECELCHAKAN	37,430 90	4 3
HOPELCHEN	43,498 20	5 0
PALIZADA	35,276 20	4 0
TENABO	30,820 60	3 5
ESCARCEGA	66,286 20	7 5
TOTAL	878,102 30	100 00

FUENTE: EJECUTIVO ESTATAL VI INFORME DE GOBIERNO

CUADRO NO. 32

REGIONALIZACION EN EL ESTADO DE CAMPECHE 1992/1997
 NUMERO DE MACROREGIONES Y MICROREGIONES POR MUNICIPIO

MACROREGION	MUNICIPIOS	GRADO MARGINACION	MICROREGION	LUGARES CENTRALES	CENTROS INTEGRADORES	LOCALIDADES DE APOYO
MACROREGION 1	CARMEN	BAJA	4	4	18	SD
	ESCARCEGA	BAJA	3	1	6	34
	PALIZADA	ALTA	3	3	4	18
	TOTALES		10	8	28	52
MACROREGION 2	CHAMPOTON	MEDIA	8	15	10	104
MACROREGION 3	CAMPECHE	BAJA	1	4	SD	SD
	HOPELCHEN	ALTA	4	1	7	3
	TOTALES		5	5	7	3
MACROREGION 4	CALKINI	MEDIA	3	1	5	11
	TENABO	MEDIA	1	1	2	2
	HECELCHAKAN	MEDIA	3	1	3	28
	TOTALES		7	3	10	41
	GRAN TOTAL		30	31	55	200

FUENTE: PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1992-1997 Y PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO 1992-1994.

SD = SIN DEFINIR

CUADRO NO 33

INGRESOS Y EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS EN CAMPECHE 1994
(MILES DE PESOS)

INGRESOS

MUNICIPIO	TOTAL	IMPUESTOS	PARTICIPACIONES FEDERALES	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECHAMIENTO	DEUDA	DISPON
ESTADO	191,346	10,419	144,891	3,126	5,134	13,553	8,070	153
CALKINI	8,452	171	7,698	348	100	90	31	51
CAMPECHE	73,311	6,091	50,767	3,977	2,179	297		
CARMEN	52,384	2,872	35,817	4,279	1,268	1,835	6,311	
CHAMPOTON	18,197	539	16,725	198	523	210		
ESCARCEGA	12,287	344	10,952	109	791	89		
RESTO MUNICIPIOS	26,715	402	22,972	215	273	1,032	1,728	102

EGRESOS

MUNICIPIO	TOTAL	GASTOS ADMINISTRATIVOS	OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	TRANSFERENCIAS	DEUDA PUBLICA	DISPONIBILIDADES
ESTADO	191,346	124,922	27,762	24,106	9,844	4,712
CALKINI	8,452	2,883	1,595	2,472	284	1,217
CAMPECHE	73,311	52,654	10,922	3,940	4,296	1,499
CARMEN	52,384	30,438	8,982	9,311	3,652	
CHAMPOTON	18,197	13,736	1,018	2,730		712
ESCARCEGA	12,287	6,963	1,878	2,486		959
RESTO MUNICIPIOS	26,715	18,248	3,367	3,167	1,612	325

FUENTE INEGI, ANUARIO ESTADISTICO DEL ESTADO DE CAMPECHE 1996

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Federalismo Mexicano. Financiamiento y Tareas Pendientes". Hernández Chávez, Alicia (Coordinadora) *¿Hacia un Nuevo Federalismo?* Edit. FCE. México 1996, p. 123.
- Bassols Batalla, Angel. *Geografía Subdesarrollo y Regionalización* Edit. Nuestro Tiempo México 1979
- Boisier, Sergio. "Ensayos Sobre Descentralización y Desarrollo Regional", ONU cuadernos del ILPES No 30, Santiago de Chile 1987
- Boudevill. Jacques "El Espacio Económico", en *Lecturas de Análisis Regional en México y América Latina*, UACH México 1993
- Calva Téllez, José Luis. "La Crisis Agrícola en México". Edit. CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo, Reporte de Investigación No 38, Chapingo México 1997
- Calva Téllez, José Luis. *Probables Efectos de un Tratado de Libre Comercio en el Campo Mexicano*. Edit Fontamara, México 1991
- Calva Téllez, José Luis. "El Nudo Macroeconómico de México La Pesada Herencia de Ernesto Zedillo" en *Problemas del Desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía. IIE-UNAM, enero-marzo de 1995.
- Ceceña Cervantes, José Luis. *La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista* Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM México 1983
- Ceceña Cervantes, José Luis *Introducción a la Economía Política de la Planificación Nacional*, Edit. FCE, México 1975
- CONAPO "Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990"
- Chunchol de Ferreira, Ma. Edy. "Planificación del Desarrollo Local. Un Enfoque de Pedagogía Social", Revista Interamericana de Planificación No 62, junio 1982
- De Mattos. Carlos A "Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de la Planificación Regional", en *Lecturas de Análisis Regional en México y América Latina*. UACH México 1993
- Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
- Guillén Romo, Arturo. *Planificación Económica a la Mexicana*. Edit Nuestro Tiempo, México 1982
- Gobierno del Estado de Campeche Plan Estatal de Desarrollo, 1992 - 1997
..... Planes de Desarrollo Municipal, Trienio 1992 - 1994 y 1995 - 1997

- Gutelman, Michel *Capitalismo y Reforma Agraria en México*. Edit. Era, México 1981
- Gutiérrez Puebla, Javier "Chrstaller La Teoría de los Lugares Centrales", en *Lecturas de Análisis Regional en México y América Latina* UACH México 1993
- H. Strahm, Rudolf y Oswald Spring, Ursula *Por Esto Somos Tan Pobres* Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, Cuernavaca Mor., 1990
- ILPES *Ensayos de Planificación Regional del Desarrollo*. Edit. Siglo XXI, México 1976
- IMSS-COPLAMAR. *Necesidades Esenciales en México Situación y Perspectivas al año 2000. Geografía de la Marginación*. Edit, Siglo XXI, México 1982.
- INEGI XI Censo de Población y Vivienda. Campeche 1990
- INEGI. VII Censo Agrícola y Ganadero, Campeche 1994
- INEGI Datos por Ejido y Comunidad Agraria 1990-1991 del Estado de Campeche
- INEGI VII Censo Agrícola y Ganadero Resultados definitivos 1991, -estado de Campeche
- INEGI Anuario Estadístico del Estado de Campeche 1995
- INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa.
- López Gallo, Manuel. *Economía y Política en la Historia de México*. Edit. El Caballito, México 1980
- Mackinlay, Horacio y De la Fuente, Juan. "Las Reformas a la Legislación y a la Política crediticia Relativas al Medio Rural". *La Sociedad Mexicana en el Nuevo Milenio*. Coedición INAH-UAM-UNAM-PyV, México 1996
- Misrha, Ramesh. *El Estado de Bienestar en Crisis*. Edit. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid España 1992.
- Nudelman U., Pablo "Clasificación de los Planes Económico-Sociales", Secretaría de Programación y Presupuesto-CECADE, México 1980.
- Nieves Jiménez, Ramón F. *Manual de Planificación del Desarrollo Local* Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara, A C.", México 1996
- Ortega Lomelin, Roberto. *Federalismo y Municipio*, Edit. FCE, México 1994
- Palacios García, Víctor y otros. "Sistema de Producción de Maíz bajo Roza-Tumba-Quema en el Norte de Campeche", Instituto Tecnológico No. 5 China, Campeche 1992 (Tesis).

- Palacios L, Juan José "El Concepto de Región" en *Lecturas de Análisis Regional y América Latina*. UACH México 1993
- Pontifes Martínez, Arturo "El Municipio en los Programas de Desarrollo Económico-Social" *El Municipio en México*. Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal México 1996
- Pineda Pinto, Juventino. "La Política para la Superación de la Pobreza. El Fondo de Desarrollo Social Municipal" *El Municipio en México*. Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México 1996.
- Prieto, Daniel. *El Autodiagnóstico Comunitario e Institucional* Edit. Humanitas, Buenos Aires 1988
- Procuraduría Agraria. *Marco Legal Agrario*, México 1997
- SAGAR "Evaluación del Impacto Socioeconómico del Programa Alianza para el Campo 1996". México, SAGAR, mimeo, versión preliminar, mayo de 1997.
- Secretaría de Programación y Presupuesto "Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo", México 1991
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Sistema Nacional de Planificación Democrática", México D.F sin fecha
- S.R.A Historial Agrario en el estado de Campeche, Delegación Estatal, 1994
- Sepúlveda, Sergio y Edward Richard *Organización Social, Marco Institucional y Desarrollo Rural* ONU-IICA, San José Costa Rica 1996
- Solís, Leopoldo "Perspectivas de la Planeación". Revista de Comercio Exterior, noviembre 1980.
- Sunkel, Usvaldo y Paz, Pedro. *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. Edit. Siglo XXI, Textos del ILPES, México 1991.
- Warman G., Arturo. "Frente a la Crisis ¿Política Agraria o Política Agrícola?", Comercio Exterior, Vol. 28 Número 6, junio 1978

Leyes y Decretos

- Decreto por el que se abroga la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y se crea la nueva Ley de Planeación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit Mc Graw Hill, México 1995
- Ley Sobre Planeación General de la República, Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de junio de 1930.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1976
- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en Legislación de la Administración Pública Federal, artículos 31 y 32. Ediciones Delma, México 1994.
- Ley de Planeación en el estado de Campeche. "La Muralla" periódico oficial del gobierno del estado de Campeche, 13 de diciembre de 1985.
- Ley Orgánica de la Administración Pública en el estado de Campeche, periódico oficial del gobierno del estado de Campeche. marzo de 1995. Mediante este decreto se abroga la ley expedida en 1985.
- Decreto que crea el Comité de Planeación para el Desarrollo de Campeche, "La Muralla" 6 de marzo de 1981.
- Ley Orgánica de los Municipios en el estado de Campeche, Publicaciones del gobierno del estado 1992.
- Diario Oficial de la Federación del 23 de junio de 1971.
- "Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982", Diario Oficial de la Federación del 17 de abril de 1980