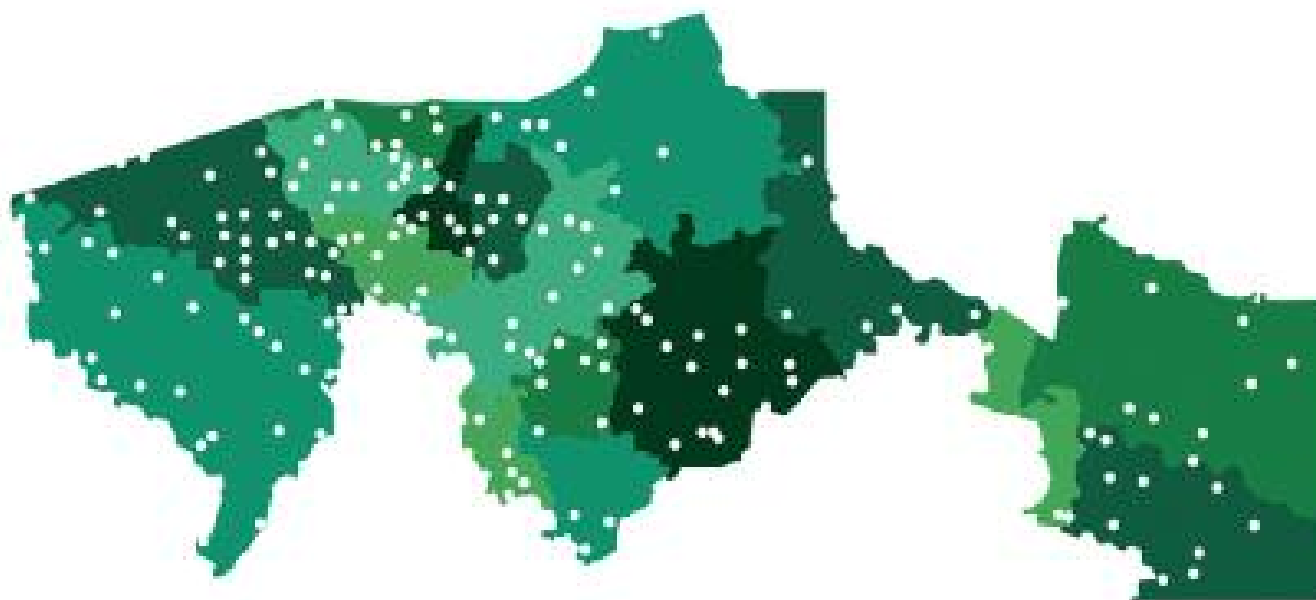
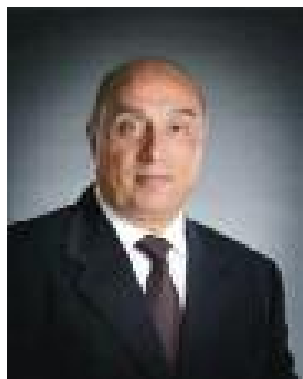


Centros Integradores

Emilio De Ygartua Monteverde





Emilio De Ygartua Monteverde

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública; maestro en Economía Política y maestro en Docencia Económica y Competencias Educativas por la Universidad del Valle de México (UVM); licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de

México (UNAM) y licenciado en Periodismo por la Escuela Carlos Septién García.

Se ha desempeñado como director de Información de la UNAM; en la Secretaría de Gobernación participó en la reforma política de 1977-1978; fue secretario técnico de la Comisión de Radiodifusión donde dio acceso a los partidos políticos a la radio y televisión; en la Secretaría de Salud participó en la elaboración de la Ley General de Salud.

Llegó a Tabasco en 1985, donde ha laborado en diversas dependencias entre ellas el DIF y el INFONAVIT; en 1990 coadyuvó en la creación de la Universidad Olmeca (UO), siendo responsable del proyecto constructivo, posteriormente fue secretario general académico y actualmente funge como rector de dicha institución.

También se ha desempeñado como subsecretario de Desarrollo Educativo de la Secretaría de Educación y como coordinador de la Unidad de Asesores; de 2008 a 2013 fue rector de la UVM campus Tabasco, consecutivamente fue subsecretario de Educación Media Superior del estado; ocupó el cargo de director general del Colegio de Bachilleres de Tabasco hasta el 30 de septiembre de 2018.

De Ygartua fungió como docente en la ciudad de México, en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, en la Universidad Iberoamericana de Santa Fe y en el Centro de Estudios en Comunicación A. C.; en Tabasco ha sido maestro en el Colegio Arjí, la UAG, la UJAT, en la UVM y en la UO.

Ha incursionado en la televisión en el programa «Otro Perfil», el cual era transmitido por Televisión Tabasqueña; en radio produjo el programa «Coordenada 970» de la UJAT, actualmente es conduce el programa de análisis económico «Visión Empresarial» en la XEVT.

Ha sido columnista en los diarios nacionales *Excélsior* y *Últimas Noticias*; en Tabasco ha colaborado en los diarios *Avance*, *Presente*, *El Sureste* y *Novedades*; es autor de los libros *50 años de la CANACINTRA en Tabasco* y *Una Historia para contar*, edición especial enmarcada en el cincuenta aniversario de la UJAT.

Ha sido merecedor del Premio Nacional de Periodismo y Comunicación José Pagés Llergo, del Premio Juchimán de Plata que otorga la UJAT y del Premio Lince de Oro que entrega la UVM. Es miembro de número de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística en Tabasco.



Centros Integradores

Emilio De Ygartua Monteverde

Prólogo

Julio César Javier Quero

Centros Integradores

Primera edición en formato electrónico, 2021.

D. R. © Universidad Olmeca, A.C.,
Carretera Villahermosa-Macuspana, km 14, Dos
Montes, Centro, C. P. 86280,
Villahermosa, Tabasco, México.
www.olmeca.edu.mx/

Diseño de portada: Mayra Cristhell Jiménez Damián

Revisión del texto: Héctor de Paz

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito de la Universidad Olmeca, A.C.

ISBN versión impresa: 978-607-96683-5-8

ISBN versión electrónica: 978-607-99217-0-5

Hecho en México / *Maden in Mexico*

Centros Integradores

Emilio De Ygartua Monteverde

Prólogo

Julio César Javier Quero



UNIVERSIDAD OLMECA

Real de San Juan

Índice

Prólogo	9
Introducción	13
Centros Integradores	
El fortalecimiento municipal	17
La democracia: el tercer factor	18
Modernización de la administración municipal	20
Marco jurídico.	
1.- La planeación democrática	25
2.- Fortalecimiento municipal	34
Los Centros Integradores	
1.- Plan Estatal de Desarrollo y método de trabajo	51
Qué son y cómo funcionan los Centros Integradores	65
1.- Democracia de carne y hueso	67
2.- Los Centros Integradores. Organización	71
Las Unidades Integradoras Comunitarias	73
1.- Funciones de las Unidades Integradoras Comunitarias	73
2.- Los Programas Operativos Anuales	74
Conclusiones	76

Prólogo

EL LUNES 8 de julio de 2019, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, aseguró, en conferencia de prensa, que en los próximos días se comenzarían a instalar por lo menos 10 mil Centros Integradores a lo largo y ancho de todo el país, con el objeto de que los habitantes de las zonas rurales del territorio nacional puedan tener acceso, en principio, a servicios de salud, educación y artes, a lo que se le agregará que a través de las sucursales del Banco del Bienestar, instaladas exprofeso, los adultos mayores puedan cobrar los apoyos económicos otorgados a través de los diversos programas de bienestar social.

El presidente destacó que en cada Centro Integrador existirán clínicas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como escuelas del nivel medio superior. De igual forma resaltó que a través de estos centros se vinculará a los pueblos marginados con conexión a internet, a través de la fibra óptica, en tanto que se prevé la bancarización de estas zonas.

López Obrador especificó que cerca de 200 mil comunidades con 500 habitantes cada una, se encuentran dispersas en el territorio nacional, y que por ende no reciben los servicios básicos debido a la complejidad de comunicación con las comunidades más desarrolladas, por lo que se decidió la creación de los mencionados centros para «acercar» y atender a todas estas comunidades.

Desde Palacio Nacional, el titular del Poder Ejecutivo precisó que el gobierno de México tiene el objetivo de entregar y bajar los apoyos de manera directa a los Centros Integradores, los cuales estarán ubicados de manera estratégica con el objeto

de que los habitantes de las comunidades más pequeñas acudan a las más grandes.

El mandatario externó también el proyecto de otorgar una serie de ayudas económicas a adultos mayores y a personas con discapacidad, así como de programas destinados a los jóvenes, como becas estudiantiles o para ser aprendices en empresas y para el emprendimiento de micronegocios.

Recordemos que ante las crisis y la reorganización que se vivían en México a finales de los años 70 del siglo pasado, se elaboró con el experiencia, estudio y observaciones de diferentes especialistas en economía y sociología, el concepto de una entidad que podría ayudar a vincular y entrelazar al país, de tal manera que los recursos se distribuyeran de forma más equitativa y fortalecieran a las distintas regiones geográficas y a los productores locales, impulsando el comercio, sin olvidar la propulsión a la salud, a la educación y a la cultura.

En Tabasco, en 1982 los Centros Integradores ayudaron a entretejer las diversas regiones donde se constituyeron, cristalizándose así un modelo de desarrollo económico cimentado en la vinculación de las acciones gubernamentales hacia los poblados con mayor crecimiento, los cuales eran polos de referencia para otras comunidades; de esta manera, dichos poblados serían el corazón de los centros (satélites), llegando hasta ellos el abasto general de mercancías, servicios médicos comunitarios, la instrucción cultural, así como la educación en sus niveles básico y medio superior.

10

Para lograr la efectividad de estos centros o poblados satélite, el gobierno de aquel entonces consideró la ubicación, la geografía del lugar, proyectó los recursos naturales existentes y visualizó la vocación productiva según el tipo de cultivo y características del suelo. Además de que fue necesaria la implementación y construcción de una red de caminos y puentes para comunicar a la capital del estado y a los municipios con los Centros Integradores.

Fue así como los Centros se volvieron polos de desarrollo regional, y con su crecimiento permitieron, durante su funciona-

miento, el crecimiento y la cobertura de los servicios públicos, haciendo a Tabasco un estado eficiente en el aprovechamiento y distribución de sus recursos económicos; un estado que volteó nuevamente la mirada al campo, reactivando la producción agrícola, ganadera y pesquera, buscando abandonar la dependencia de la explotación petrolera y de sus derivados, generándose la alternativa de las exportaciones de productos locales como el cacao, el plátano, los cítricos, la carne y los productos lácteos. Se impulsó a la vez espacios culturales cuyo eje era la biblioteca pública de cada lugar, donde por las mañanas se daba lección básica o media y por las tardes talleres de canto, baile, música, pintura y oficios.

De este proceso tan complejo nos da luces y nos cuenta, en el presente libro, el doctor en Ingeniería Constitucional Electoral y doctor en Gobierno y Administración Pública, Emilio De Ygartua Monteverde, quien recalca estar «seguro de que la recuperación del programa de los Centros Integradores en Tabasco, y en el país, será el ariete para impulsar el desarrollo integral como lo proponía, hace más de dos centurias, José María Morelos y Pavón en los *Sentimientos de la Nación*».

En los nuevos escenarios del México contemporáneo, podemos entender lo oportuno de esta obra retomando una de las ideas centrales planteadas por De Ygartua Monteverde: «La Cuarta Transformación a la que convoca el actual primer mandatario de la nación, pasa necesariamente por un proceso de modernización del modelo económico que se mantuvo vigente en las tres últimas décadas, y que prohijó la concentración de la riqueza en pocas manos permitiendo un desarrollo desigual en el país; sobre todo en la región sur-sureste que hoy mira con justificada expectación las estrategias impulsadas por el gobierno federal orientadas a combatir la corrupción, a garantizar la seguridad y a privilegiar todas aquellas acciones encaminadas a consolidar una sociedad más justa, más participativa, más culta y más democrática».

Introducción

ME PARECE una muy afortunada decisión del gobierno de la república, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, recuperar un programa de tanta importancia social como es el de los Centros Integradores (CI), que, en nuestra entidad, Tabasco, coadyuvaron a la promoción del desarrollo integral en el gobierno de don Enrique González Pedrero, de 1982 a 1987.

Este proyecto innovador partió de la premisa de que la democracia plena no se puede alcanzar si no se sustenta en el binomio democracia política-democracia económica. «La democracia de carne y hueso», como la calificó Enrique González Pedrero, se fundaba en esa idea: impulsar la participación de la sociedad convencido de que el concurso de la ciudadanía en los procesos electorales garantiza la legalidad de un gobierno, al tiempo que le otorga legitimidad, sí, pero la democracia económica, su obligado complemento, garantiza a los ciudadanos, a la sociedad toda, que sus expectativas políticas se convertirán en respuestas a sus demandas esenciales, a una justicia plena.

Los Centros Integradores fueron una política pública orientada, primordialmente, a sembrar la semilla del desarrollo para todos; en segundo lugar, contribuyeron a construir una alianza indisoluble entre la sociedad y su gobierno, entre el gobierno y la sociedad. Para ello, se hizo de la planeación democrática una herramienta poderosa, capaz de mover y promover, esto es, romper los viejos paradigmas y las inercias del pasado, mirando hacia el futuro con la finalidad de hacer realidad una visión del provenir que dejara atrás los métodos caducos que en nada contribuían a dar respuestas efectivas a las demandas de la sociedad.

El escenario de entonces y el escenario de ahora muestran signos coincidentes. Si bien durante la administración de Enrique

González Pedrero se avanzó notablemente en el propósito de revertir la marginación y la pobreza, el abandono de la estrategia, con el paso del tiempo, nos colocó nuevamente, pero con circunstancias diferentes, en un punto en el que tenemos que volver a esta vieja táctica, pero con nuevas herramientas.

La investigación impulsada por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, nuestra máxima casa de estudios, realizada por un grupo de destacados investigadores, coordinados por el doctor Baldemar Hernández Márquez, hoy responsable federal del rescate de los Centros Integradores, confirma que siguen vivos en Tabasco, por lo que pueden ser punta de lanza de una nueva política pública orientada a revertir la pobreza y la marginación en la que perviven muchos de nuestros paisanos.

Estoy seguro de que los Centros Integradores, como ocurrió en Tabasco, serán propulsores del desarrollo de muchas comunidades de nuestro país y que merced a ellos se hará realidad el compromiso del presidente de la república, licenciado Andrés Manuel López Obrador, de vencer a la pobreza y a la marginación que creció de manera vergonzosa al amparo de políticas neoliberales empeñadas en empequeñecer las responsabilidades del Estado para con quienes menos tienen.

La Cuarta Transformación a la que convoca el primer mandatario de la nación, pasa necesariamente por la reconversión de un modelo económico que se mantuvo vigente en las tres últimas décadas, y que prohió la concentración de la riqueza en pocas manos permitiendo un desarrollo desigual en el país; sobre todo en la región sur-sureste que hoy mira con justificada expectación las estrategias impulsadas por el gobierno federal orientadas a combatir la corrupción, a garantizar la seguridad y a privilegiar todas aquellas acciones encaminadas a consolidar una sociedad más justa, más participativa y más democrática.

14

Es imperativo que el Estado mexicano recupere la esencia social que le asignó la Constitución de 1917, además de garantizar la prevalencia de los derechos individuales y sociales que en ella se invocan. El Estado mexicano, a través de su brazo administrativo, el gobierno, debe promover las acciones necesarias para que todos los mexicanos y las mexicanas, sin distingo de ningún tipo, disfrutemos de iguales oportunidades para nuestro pleno desarrollo y alcanzar, así, la felicidad.

La llegada a la presidencia de la república de un hombre de estas tierras, del sur, otrora olvidadas, genera enormes espe-

ranzas y grandes expectativas que garantizan la construcción de un escenario prospectivo diferente que hará posible edificar ese futuro deseable y posible por tantos años esperado.

En este contexto, estoy seguro de que la recuperación del programa de los Centros Integradores en Tabasco y en el país será el ariete para impulsar el desarrollo integral como lo proponía, hace más de dos centurias, José María Morelos y Pavón en los *Sentimientos de la Nación*.

Centros Integradores

El fortalecimiento municipal

EL FORTALECIMIENTO municipal en Tabasco fue más allá de lo que dispone el artículo 115 constitucional, a través de cuyas reformas el presidente Miguel de la Madrid centró su proyecto de descentralización y fortalecimiento del federalismo. En Tabasco el gobierno visualizó el fortalecimiento municipal como una acción básica, además, como uno de los objetivos medulares del Plan Estatal de Desarrollo (PED).

En este proyecto y su consecución se contó con el concurso solidario de todos los ayuntamientos; aunque, como es lógico, no todos lo hicieron con el mismo ritmo, pero sí con la plena conciencia de que la incorporación a un proceso de modernización administrativa en esos tiempos de crisis era la mejor opción para prever inversiones y programar gastos con un método que ofrecía mayores posibilidades de acierto.

La firma de acuerdos de coordinación celebrados sobre la base del Convenio Único de Desarrollo Municipal, se constituyó en un eficaz instrumento de concertación democrática, respetuosa de la autonomía municipal.

Por ese medio, el gobierno central transfirió a los ayuntamientos, entre otras cosas, la construcción de aulas, de granjas avícolas y porcinas, de infraestructura para el comercio y para el turismo. Asimismo, se establecieron programas coordinadores estadomunicipio en ámbitos como el desarrollo urbano y la ecología, el agua potable y alcantarillado, el trabajo, la generación de empleo y la procuración de justicia laboral.

El proyecto puesto en práctica buscaba romper con el sistema tradicional (pero no por ello eficaz) de administrar los recursos municipales con la «técnica» del cajón, que no era otra cosa que el uso sin método, y en muchas ocasiones sin honestidad, de los dineros del pueblo. Ahora, acompañando a la

asignación de recursos presupuestales se establecieron formas de control presupuestal que garantizaron que en su uso no habría desviaciones y que se caminaría por donde los programas operativos anuales (POA) habían determinado previamente.

Así, recursos y organización administrativa se constituyeron en los pilares del proyecto de fortalecimiento municipal que se complementó con la configuración de un marco jurídico cuya guía está en la Ley Orgánica Municipal promulgada en 1984, y que convirtió a los ayuntamientos del estado en entidades más responsables en la conducción del desarrollo local y no sólo en la prestación de los servicios municipales.

Esta Ley Orgánica establece como objetivo central constituir un frente sólido para que los ayuntamientos puedan enfrentar más eficientemente la marginación y se concrete el fortalecimiento municipal en concordancia con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución General de la República y en el Título Sexto de la Constitución local.

Enrique González Pedrero planteó en su Primer Informe de Gobierno que: «El fortalecimiento municipal –como la descentralización–, no puede hacerse, por así decir, centralizadamente. Es preciso que se origine en los municipios. Hemos empezado pues, por depurar la estructura orgánica municipal».

A la modificación a las bases jurídicas que dieron forma a la administración municipal se sumaron los criterios del Sistema Estatal de Planeación Democrática. Se hicieron así –con la asesoría técnica indispensable–, homogéneos los instrumentos municipales para programar, presupuestar, evaluar y controlar.

El método empezó a tener resultados. Los 17 municipios hablaban ya un mismo lenguaje y ello permitió que todos pudieran manejar sus presupuestos por programas, tarea en la cual tuvo un papel muy importante la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, que también hubo que adecuar sus sistemas internos para enlazarse con los mismos criterios al Sistema Estatal de Planeación Municipal.

La democracia: el tercer factor

EL FORTALECIMIENTO municipal, como he apuntado, inició su camino con la modernización administrativa y el uso racional de los recursos que el Sistema Estatal de Planeación Municipal

impulsaba y dentro de los lineamientos jurídicos que la nueva Ley Orgánica Municipal disponía.

Ese mismo ordenamiento legal puso los cimientos a lo que se convirtió en el candado que cerró el círculo que permitió el fortalecimiento municipal: la participación de la comunidad en las acciones del propio gobierno municipal.

Así, la democracia se entendió como elemento indispensable para fortalecer la participación comunitaria; en el entendido de que esta no se agota en las urnas, sino que va más allá y debe ser un hecho cotidiano.

En 1985, con motivo de las elecciones municipales, se dio un paso significativo en el afán de dar fuerza al municipio a partir del fortalecimiento de la democracia. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) realizó una amplia consulta entre sus bases para que de ellas surgieran sus candidatos a presidentes municipales.

González Pedrero se refirió a ello durante su Cuarto Informe de Gobierno, no como un hecho aislado: «Más bien fue consecuencia de la política de fortalecimiento municipal con la que nos comprometimos desde el inicio de nuestro mandato y que, por supuesto, hemos mantenido después de las elecciones».

La nueva Ley Orgánica Municipal le otorgó un carácter más dinámico y más completo a los ayuntamientos y en ella se definieron también funciones de organización democrática. El artículo 2.º apunta que: «La función primordial del municipio es permitir el gobierno democrático de la comunidad para la promoción del desarrollo y para la prestación de los servicios públicos».

Con la Ley Orgánica Municipal se introdujeron otras dos modificaciones fundamentales: se reestructuró la concepción territorial de los municipios adecuando la norma jurídica a una realidad concreta: ahora, de acuerdo con el tamaño de cada comunidad y de la dotación de los servicios públicos con que cuentan se establece una nueva jerarquía para los poblados constituida por delegaciones, subdelegaciones, sectores y secciones.

La otra modificación contenida en la Ley es la que específicamente propicia y alienta el gobierno democrático de las comunidades: eliminando el viejo sistema por el cual los ayuntamientos designaban a los agentes municipales para hacerse representar en las comunidades más importantes; ahora, de acuerdo con el artículo 74 de la nueva Ley, los presidentes,

luego de auscultar la opinión de los habitantes y vecinos de los centros de población proponen una terna de personas conocidas por la comunidad para ocupar los cargos de representación en las delegaciones y subdelegaciones municipales.

La primera experiencia arrojó resultados francamente positivos: por votación directa, en asambleas públicas, fueron electos 321 delegados y 428 subdelegados en 1986. En la mayoría de los municipios este método se amplió incluso a los jefes de sector y de sección. En las 183 localidades en que se ubicaron Centros Integradores se contaba con delegados electos por la comunidad.

Modernización de la administración municipal

SE SUMA a lo anterior el hecho de que la nueva Ley Orgánica Municipal reconoce que los ayuntamientos han dejado de ser el gobierno de la ciudad o cabecera municipal y deben fortalecer su acción como gobierno de un territorio específico.

Para ello se le asignan al Cabildo, órgano integrador de los regidores de cada municipio, funciones concretas y responsables a partir de una reglamentación que los reconoce como la máxima autoridad municipal pero les asigna obligaciones distintas a las que tiene la presidencia municipal: el papel de los regidores es el de dictar los reglamentos que hagan más armoniosa la convivencia municipal y vigilar, en nombre del pueblo del municipio, la correcta aplicación de los recursos públicos y el cumplimiento de los programas. Su labor adquiere cierta similitud con la que desempeñan los diputados en la instancia estatal.

20 Con este método, se les otorga a los ayuntamientos una estructura no sólo autónoma, sino también congruente con los niveles federal y estatal, al disponer un cuerpo Legislativo (cabildo) y reforzar y complementar las funciones del Ejecutivo (presidente municipal).

Para cumplir los programas municipales y ejercer los recursos financieros propios del municipio (y los que transfiere el gobierno estatal), la presidencia cuenta con diversos apoyos, entre los que están: la Secretaría del Ayuntamiento, las direcciones de Finanzas o Tesorería; de Programación; Contraloría Municipal y del Desarrollo de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales; de Educación, Cultura y Recreación; de Administración, y de Seguridad Pública y Tránsito. El secretario y los di-

rectores son nombrados por el presidente municipal y junto con él son responsables ante el Cabildo del buen cumplimiento de las funciones que la misma ley les otorga.

En Tabasco hay más de 1 400 localidades dispersas por todo su territorio, y si se consideran los caseríos localizados en algunas partes del estado, se cuentan más de 3 000 pequeñas comunidades, además se calcula que 67 % de la población del estado habita en zonas rurales.

Con los Centros Integradores se buscó resolver los problemas generados por la dispersión de esas pequeñas comunidades a las que era muy difícil llevar servicios y cumplir los puntos básicos de la política de desarrollo social que incluía cinco aspectos medulares: alimentación, salud, comunicaciones, educación y cultura.

Antes del establecimiento de los CI, se habían dado avances en otros aspectos, como es el caso del programa de construcción de pisos, fogones y letrinas, por medio del cual se habían cubierto 55 000 viviendas en el estado en 1987.

En lo relativo a la electrificación en ese año, 93 % de la entidad recibió ese servicio y el otro 7 % lo tuvo a fines de 1988.

Son significativos los avances logrados en materia educativa, tanto en lo que se refiere a la construcción de aulas (4 000 de excelente calidad) y a la reducción de los niveles de analfabetismo.

En materia de salud se pasó de 91 centros de salud a 320 en 1987, y se realizaron tareas para mejorar la calidad de los servicios y la cobertura de los mismos, lo que fue posible, en gran medida, gracias a los CI.

En lo referente a la cultura, los programas llevados a cabo por el gobierno del estado permitieron, primero, la preservación de las ricas tradiciones culturales de cada comunidad, en segundo lugar, el acceso a eventos de carácter cultural y recreativo en beneficio de las comunidades que fueron no sólo asistentes sino actores principales de esas acciones.

Es evidente que para hacer efectivas las tesis del fortalecimiento municipal hubo, primero que nada, unir lo disperso, pues la imposibilidad de comunicarse no permitía hacer las cosas a tiempo. Aprovechando una bien lograda infraestructura caminera heredada de los gobiernos anteriores (6 000 kilómetros) se procedió a unir caminos y a construir puentes que enlazaron e integraron a una entidad cuya fragmentación territorial dificultaba

taba en gran medida su gobierno. A fines de 1987 se contaba ya con 7 275 kilómetros de carreteras y 19 920 metros de puentes.

La oferta de servicios de alcantarillado creció sensiblemente y la de agua potable importante factor sanitario ha tenido un aumento significativo que la coloca, de ser de las más bajas del país en 1982 (45 %) a cubrir en 1988 a 62 % de la población estatal.

Este incremento que en términos cuantitativos no parece muy espectacular, en términos cualitativos debe apreciarse porque no obstante que la dispersión hace difícil llevar agua a todas partes, el incremento porcentual se da no obstante que de 1980 a 1986 la población del estado aumentó en la misma cantidad que lo había hecho en la primera mitad del siglo XX.

Otro dato interesante es el que nos indica que para poder llegar de 62 a 100 % se requería dedicar (a precios de enero de 1987) \$ 2,000'000,000.00 para avanzar un punto porcentual, o sea, \$ 76,000'000,000.00, sin tomar en cuenta la inflación.

En lo que se refiere al transporte rural se cubrían 22 rutas con vehículos administrados por la misma gente de las comunidades rurales. En lo que a telefonía respecta se pasó de siete comunidades rurales cubiertas en 1982 a 303 en 1987, a las que hay que sumar los 185 CI.

Todos los datos anteriores no son mencionados por el simple afán de ponderar la obra de un gobierno, que no lo requiere porque los hechos, hechos son y estuvieron a la vista, están a la vista; se hace porque sin esos logros hubiera sido difícil concretar los CI que si bien eran propósitos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988, necesitaban para su concreción más que buenos deseos.

22 Como señalé antes, los CI forman parte de las dos estrategias que se siguieron en Tabasco para promover el desarrollo social. Por un lado, sirvieron como marco de referencia para ubicar geográficamente las principales inversiones estatales y para orientar la prestación de los servicios públicos; por el otro, representaron el propósito de trabajar sobre la base de una participación social cada vez más intensa.

Estas dos consideraciones permiten entender el desarrollo de los CI, pero también visualizar su éxito en la medida en que la sociedad civil se organizó y los utilizó para generar el bienestar colectivo a partir del aumento de los recursos materiales y la prestación de más servicios a la comunidad.

¿Cómo se estableció la ubicación de los CI? Para ello se tomaron en cuenta tres factores: población, territorio y producción. Se consideró a los poblados que contaban con mayor infraestructura y que, por su ubicación, eran los centros naturales de atracción de otros lugares cercanos.

Influyeron las comunicaciones que ya existían y los caminos que se habían ido construyendo, pues de ellos dependía la posibilidad real de la integración. Por su parte, el tamaño de cada CI, así como la población asentada en ellos y en su área de influencia, sirvieron de base para proponer la cantidad de los servicios que cada uno debía tener.

Algo significativo es que la población no fue vista únicamente como un elemento cuantitativo, sino, sobre todo, cualitativo. Se respetaron los aspectos culturales, así como las costumbres de las comunidades; se vigiló que en su desarrollo los CI fueran consecuencia de la voluntad mayoritaria y no producto de derivaciones técnicas.

Cuando se dio el caso de que la descripción del territorio y de la infraestructura conducían a otro lugar como el idóneo y no aquél a donde la población consideraba realmente su CI, se respetó esta preferencia cultural, pues se partió del hecho de que ese criterio tenía más peso que cualquiera otro.

En lo relativo a la producción, se tomaron en cuenta las posibilidades de cada CI para que pudieran definir sus áreas de trabajo. Se tomó en cuenta no solo la ocupación actual de los habitantes de esos centros, sino las potencialidades que pueden explotarse en el futuro y las relaciones comerciales que paulatinamente se han generado entre ellos.

Con esas bases, se detectaron 185 Centros Integradores (CI). Se calcula que en ellos vivían por los menos 280 000 tabasqueños que representaban más de 20 % de la población actual de la entidad, y en sus áreas de influencia vivían otras 800 000 personas.

Se establecieron criterios mínimos indispensables para que los CI pudieran constituirse como tales:

- a) Agua potable y drenaje, con la tecnología apropiada.
- b) Energía eléctrica y con ella alumbrado público.
- e) Camino de acceso en buen estado, sea de terracería, revestido o pavimento.
- d) Servicio de pasajeros hacia otras localidades.

- e) Servicio de radiotelefonía o telefonía rural.
- f) Un edificio público donde fuera posible la reunión de la comunidad y de la Unidad Integradora Comunitaria.
- g) Trazo urbano, con calles y banquetas.
- h) Servicios de asistencia técnica para la producción agropecuaria.
- i) Un espacio que permitiera el intercambio comercial y otro para procesar los productos locales.
- j) Servicios de salud.
- k) Servicios de educación básica.
- l) Un parque central y espacios recreativos.
- m) Servicios culturales.

Los 185 CI que se establecieron en la entidad contaban en 1987 con acceso carretero, servicios de educación, de salud y de electrificación adecuados a la demanda real. Existían sistemas de agua potable en 147, de drenaje en 64, alumbrado público en 152, telefonía rural en 146 y había 153 tiendas rurales y 26 rastros.

Los CI se concibieron como ariete propulsor del desarrollo integral y como pilar del fortalecimiento municipal que se basa, a su vez, en un proceso coherente de organización administrativa, de uso programático de los recursos financieros y de un sistema democrático de participación comunitaria, elementos, todos ellos, que encuentran su lógica jurídica y base aplicativa en la Ley Estatal de Planeación, en el Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988 y en la Ley Orgánica Municipal.

El 14 de diciembre de 1986, al rendir su Cuarto Informe de Gobierno, Enrique González Pedrero expresó que:

[...] en todos los Centros Integradores la organización ha comenzado a rendir sus primeros frutos. Los delegados están asumiendo, en forma paulatina, el papel de coordinadores de los diferentes comités de base que ya funcionan en cada centro, para decidir entre todo el destino de su comunidad. De esa manera, en lo que hemos llamado Unidades Integradoras Comunitarias, las sociedades de padres de familia, los ejidos, los comités de salud, los comités de educación, los comités de electrificación y todas las múltiples pequeñas organizaciones que existen en cada CI, están trabajando juntas

para identificar las necesidades reales de la comunidad, para proponer a los ayuntamientos los programas de atención a esas necesidades y para ofrecer su propio trabajo en favor de la democracia municipal.

A los CI no hay que ponderarlos más allá de su valor real. No son una panacea para todos los males, pero sí demostraron ser la mejor opción en un estado como el nuestro donde ese método despertó el espíritu solidario y de participación social.

Los CI fueron el resultado de un proceso que rescató un factor de organización que por sustentarse en un método democrático de participación puede aspirar si no a resolver todos los problemas de la comunidad, sí a contribuir a fortalecer el municipio de manera más libre, autónoma y democrática.

Con palabras de Enrique González Pedrero se resume lo anterior:

La labor que apenas se ha iniciado con las unidades integradoras comunitarias no terminará con la formulación de un programa de inversiones derivado de sus planteamientos. Será necesario trabajar mucho más para seguir ganando la confianza del pueblo y abrirle los cauces a su capacidad de transformación dentro del amplio margen de la ley. Será una tarea cotidiana que no estará exenta de apremios y dificultades. Pero el esfuerzo que se haga para consolidar la democracia como forma de vida, tendrá su mejor retribución en la construcción de un Tabasco mejor.

Marco jurídico

1. La planeación democrática

LA PLANEACIÓN como forma de coordinación no es nueva en México; son múltiples los ejemplos que a lo largo de la historia contemporánea se pueden apuntar. En 1930 se creó la Ley sobre Planeación General de la República, cuyo objetivo central era establecer un marco para orientar y promover de manera racional las acciones de desarrollo económico y social contenidas en la Constitución de 1917, norma jurídica fundamental en la cual se concretan los anhelos de justicia social que dieron origen a la propia Revolución armada.

A este esfuerzo planificador le siguieron el Plan Sexenal

1934-1940, aplicado durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, por el cual el Estado mexicano pudo contar con una plataforma que le permitió dar una clara orientación revolucionaria y popular a sus acciones, encauzadas al aceleramiento de los procesos de desarrollo social y a la consolidación del propio Estado nacional.

El Plan Sexenal 1941-1946, cuya vigencia coincidía con la del gobierno del general Manuel Ávila Camacho, no pudo concretarse en la práctica por las difíciles condiciones que impuso a nuestro país la Segunda Guerra Mundial en la que México hubo de verse involucrado cuando menos en sentido formal.

El Programa de Inversiones Públicas 1954-1958, aplicado durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, significó un avance en el proceso de planificación, pues se utilizaron por vez primera las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento y las inversiones del sector público se sujetaron a un programa general de desarrollo. El uso del presupuesto por programas permitió al gobierno de la república precisar acciones y distribuir los recursos de acuerdo con las prioridades previamente definidas.

A estos esfuerzos programáticos han seguido el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 de Adolfo López Mateos; el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 de Gustavo Díaz Ordaz, complementado este con el Programa de Inversiones Públicas 1966-1970. Ambos planes definieron directrices para la inversión pública y precisaron estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos.

El Plan Básico de Gobierno generado en 1975 por el PRI, posibilitó al régimen del presidente Echeverría el fortalecimiento de los métodos de planificación gubernamental sobre la base de la sistematización de las estructuras políticas y la articulación de las demandas populares.

En los últimos años del sexenio del presidente José López Portillo, la planeación tuvo un impulso significativo que permitió dar pasos concretos para la configuración de un Sistema Nacional de Planeación y la concreción del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El gobierno conducido por el presidente Miguel de la Madrid puso especial énfasis en este aspecto. Tomando como base el Plan Básico de Gobierno 1982-1988 que integró el PRI durante un proceso de consulta realizado a lo largo de su cam-

paña política, fue analizado, criticado y enriquecido en todo el país, para servir como base a lo que luego sería el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.

En esta ocasión, el plan fue precedido por la Ley de Planeación, cuyo objetivo era eliminar insuficiencias y evitar que existieran desvinculaciones entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de planeación.

En la exposición de motivos enviada por el jefe del Ejecutivo al H. Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, el presidente De la Madrid precisó que la Ley de Planeación: «es una norma jurídica de orden público e interés social que busca establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal».

Se define a la planeación democrática como un método de gobierno por el cual se organizará el trabajo y las tareas del sector público incorporando las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales.

En este sentido, la planeación no es entendida como un mero proceso técnico para la toma de decisiones, la elección de alternativas o la asignación de recursos, sino, especialmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permitan el logro de objetivos validados por toda la sociedad.

La planeación democrática se concibe como un proyecto concreto que busca el fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacionales en lo político, económico y cultural, como expresión del nacionalismo revolucionario.

Partiendo de lo anterior, la planeación buscaba atender a la conservación y mejoramiento del régimen nacionalista, republicano, federal y representativo que la Constitución marca, así como a la consolidación de la democracia «como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo».

Se precisa de manera muy concreta en la exposición de motivos de la Ley de Planeación que:

La planeación democrática ha de ser instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones;

imprima transparencia a las acciones de gobierno y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad a través de un desarrollo integral; que defienda y promueva el empleo y combate la inflación y la carestía.

Para cerrar el círculo, se manifiesta que la planeación no debe concebirse como panacea y que ha de quedar claro que la elaboración de planes y programas no garantiza, por sí misma, su eficaz cumplimiento. Establece como necesario crear un marco jurídico que permita la consolidación de los avances y la superación de las deficiencias.

a) Tabasco y la planeación democrática

COMO RESULTADO de la expedición de la Ley de Planeación del Gobierno Federal, fue generada en Tabasco la respectiva Ley Estatal de Planeación presentada por el gobernador Enrique González Pedrero al Congreso local como una iniciativa encaminada a concretar una «eficaz planeación democrática sustentada en un amplio proceso de participación ciudadano enmarcado en el pleno ejercicio de sus libertades». En la exposición de motivos de la ley se precisó que «la planeación democrática supone la consulta y la participación popular en la formulación y evaluación de los planes y programas que habrá de ejecutar el gobierno estatal». Se indica que la planeación democrática deberá tomar en cuenta los problemas propios y su grado de complejidad en los diversos ámbitos del estado, con el propósito de: «alcanzar con éxito el desarrollo integral que nos hemos propuesto y que tiene como base fundamental el fortalecimiento de nuestros municipios».

28

En el contexto de esta ley, el artículo 30 define a la planeación del desarrollo como:

[...] la ordenación racional y sistemática de acciones sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo estatal y de los ayuntamientos. En materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del Estado, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución federal, la estatal y las leyes de la materia establecen.

Por medio de la planeación se buscó fijar objetivos, metas, estrategias, prioridades; la asignación de recursos, responsabilidad y tiempos de ejecución, la coordinación de acciones y la evaluación de resultados.

La ley, que como ya se dijo fue aprobada el 13 de julio de 1984, precisa que los ayuntamientos tendrán la responsabilidad de conducir la planeación democrática de los grupos sociales, elemento fundamental para el fortalecimiento de nuestros municipios.

En el contexto de esta Ley Estatal de Planeación se precisa elaborar los planes municipales de desarrollo y los programas operativos anuales, los cuales deberán ser enviados por el presidente municipal respectivo al Congreso del Estado para su conocimiento (artículos 5 y 7).

En relación con el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que se señala en el ordenamiento de referencia, la planeación estatal del desarrollo se realizará por las dependencias y las entidades de la administración pública estatal y por los municipios, mismos que integrarán el propio sistema.

El capítulo tercero de la LEP establece los principios que conllevan la participación de la comunidad en el proceso de planeación. A la sociedad civil se asignó un papel estelar en este proceso al indicar que la consulta popular sería el método empleado para captar las opciones que permitirían elaborar, actualizar y ejecutar tanto el Plan Estatal de Desarrollo como los que en tal sentido elaborarán los municipios. La participación de la comunidad se constituye así en un ejercicio democrático permanente que se fortalece con las aportaciones que a través de la consulta popular realizan las organizaciones de obreros, campesinos y grupos populares, así como las instituciones académicas, profesionales y de investigación, las organizaciones empresariales y otras agrupaciones sociales (artículos 22 y 23).

29

b) Planes y programas

EN LA ley se enuncian con toda precisión los mecanismos para la elaboración de los planes y programas y las características que habrán de tener. En lo relativo al Plan Estatal de Desarrollo (PED) se establece que habrá de elaborarse, aprobarse y publicarse por el gobernador del estado. En cuanto a su vigencia se

señala que no podrá exceder el periodo constitucional correspondiente (artículo 24).

No obstante, lo antes expresado, en la LEP se manifiesta algo que resulta conveniente destacar: el PED podrá contener consideraciones y proyecciones de alcance más largo. Esto me parece positivo, pues permite romper con la negativa costumbre de que al concluir un sexenio los programas inconclusos o de alcance medio quedan suspendidos para siempre. Desde luego, sería ingenuo pensar que esta figura jurídica por sí sola va a vencer viejas costumbres políticas, pero el avance está en su formulación y la propia comunidad, con las atribuciones de vigencia que se le asignan, podrá ejercer presión para que se ejecuten. El gobierno de Salvador Neme Castillo, sin embargo, mostró que cuando no hay voluntad planificadora cualquier obligación legal puede ser violentada. Es necesario reforzar su obligatoriedad para que no vuelva a pasar en Tabasco lo ocurrido de 1988 a 1991. En cuanto a los planes municipales de desarrollo, se señala que deben elaborarse, aprobarse y publicarse en un plazo no mayor de cuatro meses a partir de la fecha de toma de posesión del ayuntamiento. En cuanto a su vigencia, asimismo, se establece la del propio periodo constitucional, sin cancelar la posibilidad, también, de incluir consideraciones y proyecciones de largo plazo (artículo 25). Estos planes municipales de desarrollo deberán contener los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio y al mismo tiempo incluirán las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y a los responsables de su ejecución, establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales (artículo 27).

30 En cuanto a los programas operativos anuales, indica la ley que deberán incluir los aspectos administrativos y de política social. Se apunta que regirán solo por el año respectivo las actividades de la administración pública en su conjunto, tanto a nivel estatal como municipal.

Los planes y programas contendrán las acciones que serán objeto de coordinación entre los gobiernos municipales, estatal y federal, así como los mecanismos que se seguirán para lograr la inducción o la concertación con los grupos sociales interesados (artículo 35).

La ley precisa que los planes y los programas que de ellos deriven han de ser aprobados por el ayuntamiento luego

de lo cual su obligatoriedad, a partir de su publicación en el Periódico Oficial, será general para toda la administración municipal en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a las disposiciones legales que resultan aplicables.

En el mismo contexto, se indica que las obligatoriedades de los planes municipales, y de los programas que de cada uno de ellos se deriven, se efectuarán a través de Convenios de Desarrollo.

c) El Sistema Estatal de Planeación Democrática de Tabasco

ENRIQUE GONZÁLEZ Pedrero asumió desde el momento de su campaña políticoelectoral, que lo llevó a recorrer todo el estado como candidato del Partido Revolucionario Institucional, dos postulados: la planeación democrática y el fortalecimiento municipal, postulados que al asumir la gubernatura estatal se convirtieron en tesis de gobierno y en pilares del modelo de desarrollo integral que para Tabasco se configuró.

La planeación democrática es, además, un método de trabajo que permitió normar y coordinar las acciones de las tres instancias de gobierno en el estado y dar cauce institucional a la participación de la comunidad en la consecución de su propio desarrollo.

Planeación democrática y fortalecimiento municipal son elementos interdependientes y mutuamente recurrentes. A través del fortalecimiento de la cédula organizativa básica en todos sus órdenes se ha contribuido al propio fortalecimiento del municipio buscando que este se constituya en promotor de su desarrollo y consolidación.

El Sistema Estatal de Planeación Democrática (SIESPLADE) fue la síntesis de experiencias recogidas en administraciones anteriores y respuesta organizada del Poder Ejecutivo ante circunstancias y problemas específicos recogidos a través de la consulta popular realizada en todo Tabasco.

El SIESPLADE logró que la planeación democrática se constituyera en un lenguaje común que permitió concebir la integración de la administración pública tanto estatal como municipal.

Quizá el elemento que mayormente ha permitido el logro de resultados positivos al SIESPLADE es la evolución cons-

tante de este sistema. Evolución a partir de sus propios mecanismos de retroalimentación y como resultado de más de 10 años de trabajo en el campo de la planeación en Tabasco, merced a lo cual sus esfuerzos constituyen el cimiento, la base para este proceso.

d) El COPLADET

EN 1981 se creó el Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco (COPLADET), con el objeto de que este organismo se constituyera como el responsable de generar los planes para el desarrollo del estado y se encargara de promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, a la elaboración y actualización permanente del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los planes que a nivel global, sectorial y regional formulara el gobierno federal.

Otras funciones encomendadas fueron el fomento de la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipales, así como la cooperación de los sectores social y privado en la ejecución de los planes. Además, se le asigna la responsabilidad de coordinación y evaluación del PED con el fin de adecuarlo a las previsiones de los planes que formulará el sector público federal e incidieran en el nivel estatal, así como contribuir al cumplimiento oportuno de sus objetivos y metas.

González Pedrero definió al COPLADET como un:

[...] vehículo de democratización y racionalidad en el ejercicio del poder público. Es democrático, porque en su seno participan coordinadamente los sectores público, social y privado; es racional, porque el COPLADET es la instancia idónea para hacer compatibles, en el ámbito local, los esfuerzos de los tres niveles de gobierno en el marco de la planeación democrática.

La planeación democrática fue el vehículo adecuado para revitalizar en Tabasco el ejercicio del poder público, y además la sociedad civil se vio fortalecida y se convirtió en actor principal, merced a un sistema de consulta popular permanente a través o por medio del cual expresó su mandato, desechando cualquier intento de presión de grupos oligárquicos que pretendieran la centralización auto-democrática del poder.

Este método ha contribuido también a evitar la arbitra-

riedad de quienes, aferrados en la aplicación de acciones medidas por el costo-beneficio, utilizan criterios tecnocráticos, en particular, de una burocracia que gradualmente comprendió su función como parte de una acción de alto contenido social y de servicio al público.

En 1983, en el marco de una reunión para la integración de los trabajos del plan nacional de desarrollo e instalación de los foros de consulta popular, celebrada en febrero en la Ciudad de México, Enrique González Pedrero se refirió a la planeación democrática como un aspecto central de la política y como tiempo histórico: «Integra al pasado, al presente y a los años por venir; respeta a las garantías individuales y promueve los derechos sociales. Se inscribe en una historia, la de México, cuyo eje articula la búsqueda de justicia con libertad».

En aquella ocasión dijo que la planeación democrática supone una idea del desarrollo que nos hace corresponsables a todos; desarrollo que se entiende no como búsqueda o proyecto exclusivo del Estado sino como resultado del esfuerzo organizado de la sociedad en su conjunto.

De esta forma, la planeación se concibe, para que sea auténticamente democrática, como un proceso de consulta con el pueblo y por ende en antítesis de un gobierno autoritario, en motor de una administración sólida cuya fortaleza reside precisamente en la existencia de una sociedad fuerte: «fortaleza que no reside aquí en la coerción sino en la decisión libre del ciudadano».

Así se concretó la idea de una administración pública que lo fuera realmente, no como sumatoria de conocimientos técnicos sino como proceso de participación popular en el cual administrar «se vuelve asunto de todos y con ello se renuevan los valores de la democracia. El ciudadano se vuelve soberano: sociedad política y sociedad civil se complementan y coexisten en sus pesos y contrapesos».

De lo anterior derivó un principio que durante el sexenio 1982-1988 fue norma: el fortalecimiento de la participación ciudadana, no como resultado aleatorio sino como producto de un proyecto que permitió su institucionalización, a través del cual el pueblo puede decidir, ejerciendo de manera racional y permanente sus libertades y decidiendo «lo que ha de ser y hacer su gobierno y la sociedad en su conjunto», como señaló constantemente Enrique González Pedrero.

En Tabasco la planeación democrática se basó sobre todo en el estudio profundo de la problemática de la entidad para de ahí derivar las propuestas específicas. Se buscó el desarrollo integral y para ello decidió apoyarse, en primer término, en los municipios.

El proceso de la planeación democrática en el estado se inició con una amplia consulta popular que con el lema «Que hable Tabasco», permitió recopilar experiencias, opiniones y preocupaciones auténticas sobre los asuntos del estado. Mediante la consulta popular se expresaron los campesinos, los obreros, las clases medias, los jóvenes y las mujeres, y por medio del COPLADET se integraron subcomités sectoriales municipales y especiales que organizaron y complementaron, desde el gobierno, los enlaces para la definición conjunta tanto del PED como de los programas operativos anuales.

De la consulta popular se desprendió que el desarrollo integral se lograría sólo con mayor producción y mayor productividad, con aumento en el ingreso de los habitantes por medio de una mejor distribución entre clases y regiones de la entidad; con avance tecnológico global, y mayores índices de bienestar social, de educación y de cultura.

El proyecto de gobierno partió de la convicción de que, para lograr el desarrollo integral en Tabasco, entre otras cosas, se requería estimular la participación política, efectuar una racional y efectiva modernización administrativa, tanto pública como social y privada. De igual forma, se necesitaba mejorar la distribución y comercialización; consolidar los mecanismos para lograr una auténtica igualdad de oportunidades en el contexto social. «Desarrollo es, en fin, más bienestar, más justicia, más libertad», señaló Enrique González Pedrero.

2. Fortalecimiento municipal

AL IGUAL que la planeación democrática, el fortalecimiento municipal ha sido meta prioritaria del gobierno federal. En Tabasco, entre 1982 y 1988 no fue solo eso, también fue motor del desarrollo del que parte de una concepción auténticamente descentralizada, que ubica al municipio en el centro de la acción integradora y evolutiva de una sociedad como la tabasqueña, en pleno proceso de integración social, económica, política y geográfica.

Una de las primeras acciones tendentes a fortalecer la estructura municipal como factor insustituible para impulsar la descentralización nacional y con ello concretar un desarrollo auténtico de la federación a partir de la consolidación de las partes, fue la iniciativa presidencial que motivó reformas al artículo 115 de la Constitución mexicana y que en el caso concreto de Tabasco derivó en una modificación al Título Sexto de la Constitución del estado.

En la exposición de motivos que el jefe del Ejecutivo envió al Senado de la República para las reformas mencionadas, el entonces presidente Miguel de la Madrid hizo una breve, pero ilustrativa descripción histórica acerca del municipio en México, que algunos empiezan a analizar en el propio *calpulli* azteca o en organizaciones con gran avance como en las culturas mixteco-zapotecas y en la maya.

En el primer párrafo de la referida exposición de motivos se señala al municipio como un organismo social natural domiciliado y se comenta que el mismo ha sido y continúa siendo una institución con un profundo arraigo y parte insustituible de la idiosincrasia del pueblo, de su vida cotidiana y de su quehacer político, social, económico y cultural.

Cabe hacer una referencia histórica: el primer ayuntamiento fundado en México fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, que concedió al conquistador español Hernán Cortés, en nombre del rey de España, los títulos de capitán general y justicia mayor de la villa. Durante la Colonia el ayuntamiento vivió un periodo de limitada participación.

En un brinco muy amplio, debe señalarse que en el constituyente de Querétaro el tema del municipio libre generó apasionados debates con motivo de la propuesta de la adopción, como norma constitucional de la autonomía económica y política del ayuntamiento, incluida en lo que sería el texto definitivo del artículo 115 constitucional.

Al referirse al municipio libre, Miguel de la Madrid reconoció que, si bien esta es una institución considerada indispensable para la vida política, su existencia efectiva no se logra, en gran medida, por un centralismo que se constituyó más que como doctrina como forma de actuación gubernamental.

La intención de fortalecer al municipio forma parte importante de todo un proyecto del gobierno de Miguel de la Madrid que pretendió separar al federalismo de esa dinámica

centralizadora que en su momento pudo justificarse por factores históricos y requerimientos de crecimiento específico, pero que hoy es tendencia superada y por ende obstáculo a vencer para lograr una verdadera descentralización nacional.

Descentralización que en esa etapa se sustentó en un proceso de revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios, realizado de manera gradual, ordenada, eficaz, con un método decidido y profundo.

La finalidad: que la redistribución de competencias devuelva o entregue a los municipios aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad, para constituirlos en vigorosa estructura y en célula política básica.

Acompañando a este proyecto, o más aún, dándole sustento, coherencia y principalmente permanencia a la descentralización, se plantearon modificaciones al artículo 115 de la Constitución cuyo objetivo era vigorizar la hacienda municipal, concretar la autonomía política y, como ya mencioné, aquellas facultades que, de una u otra manera, tanto los estados como la federación le habían venido arrebatando.

Esta reforma constitucional cimentó, en el marco conceptual de la Norma Suprema y con fundamento en el principio filosófico del municipio libre, las consideraciones básicas de las unidades sociopolíticas municipales para que se fortalecieran y a la vez se desarrollaran.

Se buscaba también el desarrollo regional y el consiguiente arraigo de los ciudadanos a sus territorios naturales, contrarrestando la emigración campo-ciudad y, a partir de ello, lograr una distribución de la riqueza más adecuada a nivel nacional y en el ámbito regional.

36 La iniciativa que el jefe del Ejecutivo remitió al H. Congreso de la Unión planteaba reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, dividido dicho precepto en 10 fracciones, siete de las cuales se refieren concretamente a las estructuras municipales, dos más son comunes a los estados y municipios, y la restante, que no presenta modificación con el texto anterior, corresponde a la relación entre los estados y la federación.

En el texto de la iniciativa se expresa categóricamente que el artículo 115, cuya reforma y adición se propone, mantiene estricto apego a la fórmula redactada por los constituyentes de Querétaro. Luego de los trámites legislativos pertinentes

el artículo en cuestión fue reformado y adicionado, quedando en su texto de la siguiente manera:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que, por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia a falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las fun-

ciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

V. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del domicilio público del estado, de la federación y de los municipios estarán exentos de dicha contribución.

VI. La legislación del estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas en relación con los Planes Municipales y a sus Programas Operativos Anuales. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos sobre la base de sus ingresos disponibles y siempre en concordancia con el Plan Municipal y el Programa Operativo Anual del año de que se trate.

Para la aprobación de la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos, éstos enviarán sus proyectos a la legislatura local, por conducto del Ejecutivo.

Para la revisión de las cuentas públicas de los ayuntamientos, éstos presentarán esas cuentas anualmente a la legislatura acompañadas del presupuesto de egresos aprobado, con la documentación que acredite las erogaciones y con el avance de las metas propuestas en el Plan Municipal y en los Programas Operativos Anuales.

Los ayuntamientos no podrán contraer empréstitos ni celebrar contratos cuya duración exceda de un año, ni enajenar bienes sin autorización del Poder Legislativo, ni cobrar contribuciones que correspondan al año siguiente de su periodo.

a) Ley Orgánica Municipal

COMO DERIVACIÓN lógica de las reformas y adiciones al Título Sexto de la Constitución local, en febrero de 1984 se reformó la

Ley Orgánica Municipal para adicionar a la concepción tradicional del municipio como prestador de servicios, el carácter de promotor de su propio desarrollo.

A partir de esta modalidad, los ayuntamientos quedaron incorporados, a la par que los sectores de la administración pública estatal, en las tareas del Sistema Estatal de Planeación Democrática (SIESPLADE).

Cabe señalar que este ordenamiento dedica un capítulo específico, el tercero, al desarrollo del municipio (acción que lo vincula con la Ley Estatal de Planeación), y establece la formulación de planes municipales de desarrollo instrumentados en los mismos términos que el estatal y señala la posibilidad de suscribir convenios únicos de desarrollo entre el estado y los municipios, tema que trataré más adelante.

La nueva Ley Orgánica incluye las atribuciones que el Título Sexto de la Constitución tabasqueña asigna a sus municipios, entre las que destacan las siguientes:

- a) Introducción del principio de representación proporcional en la organización del ayuntamiento.
- b) Causas y procedimientos a seguir para la declaración o suspensión de ayuntamiento.
- c) Protección de la hacienda pública del municipio durante el procedimiento para el cambio de poderes municipales.
- d) Observancia de los lineamientos establecidos por el artículo 21 de la Constitución federal para la imposición de multas a obreros y jornaleros de bajos ingresos.
- e) Libre manejo de la hacienda municipal y la forma de su integración y para el traslado de los impuestos relativos a la propiedad inmobiliaria.
- f) Señalamiento de facultades de asociación y coordinación de los municipios para la mejor prestación de los servicios a su cargo.
- g) Enumeración de los servicios públicos municipales.
- h) Intervención en la regulación de la tenencia de la tierra.
- i) Participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.
- j) La organización administrativa que habrá de

adoptar el municipio en su nueva calidad de promotor y ejecutor de su propio desarrollo político, económico, social y cultural en el estado.

- k) El papel de vigilancia y sanción que juega el ayuntamiento ante las facultades operativas de la presidencia municipal.

No corresponde a este estudio hacer un análisis pormenorizado de esa ley, sin embargo, mencionaré ciertas consideraciones acerca de algunos artículos de ese ordenamiento en razón de los motivos centrales de este trabajo.

La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco está dividida en cuatro títulos. El primero está, a su vez, dividido en cuatro capítulos que tratan de: la naturaleza del municipio, la población, el desarrollo municipal, y de los servicios públicos.

El Título Segundo, dividido en cinco capítulos que tratan, sucesivamente, de la organización territorial, de la hacienda municipal, del ayuntamiento, de la presidencia municipal, y de los órganos de administración municipal.

El Título Tercero está contenido en un capítulo único que trata de las disposiciones reglamentarias; el Título Cuarto está compuesto por dos capítulos, el de los actos administrativos y el de las responsabilidades de los servidores públicos.

b) Ordenamientos

EN EL artículo primero de la ley se precisa que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado de Tabasco, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Como había mencionado en el capítulo introductorio a este trabajo, en el artículo 2 se establece una función de gran relevancia: «permitir el gobierno democrático de la comunidad para la promoción del desarrollo y para la prestación de los servicios públicos».

Al referirse a la población, la ley define como habitantes del municipio a aquellas personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio (artículo 5) y como vecinos a los habitantes que cuenten con al menos seis meses de residencia fija dentro del territorio del municipio o a quienes ex-

presamente manifiesten ante la presidencia municipal su intención de adquirir la vecindad (artículo 60).

Con respecto a las prerrogativas asignadas a habitantes y vecinos, están las de «tener acceso y hacer uso de los servicios públicos municipales, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias respectivas; y ejercer el derecho de petición ante las autoridades municipales».

Para los vecinos se precisan, además, dos prerrogativas: votar en las elecciones populares y ser votado para todos los cargos de elección popular municipal, así como ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, de acuerdo con las leyes correspondientes, y participar en las actividades tendientes a promover el desarrollo municipal, así como tener acceso a sus beneficios (artículo 7).

Como se observa, en este artículo se da forma a la participación de los vecinos (aquellos con residencia fija) de los municipios para cumplir con lo dispuesto en el artículo 2 de la propia ley.

En el ordenamiento se especifica que, para el desempeño de empleos, cargos o comisiones, y en el caso de contratos o concesiones municipales, su otorgamiento será preferentemente para los vecinos del municipio (artículo 10).

c) Desarrollo municipal

ESTE CAPÍTULO se constituye en parte medular de la nueva Ley Orgánica y en él se definen tanto los criterios como el método a seguir para lograr el desarrollo del municipio, al que se define como la unidad básica de organización y se le asignan facultades y atribuciones suficientes para impulsar el desarrollo político, económico, social y cultural dentro de su demarcación territorial (artículo 11).

Conforme a lo dispuesto en la Ley Estatal de Planeación, se dispone que los ayuntamientos contarán con los Planes Municipales de Desarrollo para poder ejecutar las acciones tendientes al logro del desarrollo integral de la comunidad.

¿Qué requisitos deben cumplir dichos planes? Precisar los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio; incluirán, también, previsiones sobre los recursos que serán asignados a los fines mencionados; se determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución

y se establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales.

En este capítulo se hace referencia a los Programas Operativos Anuales (POA) que deberán contener el conjunto de actividades económicas y sociales del municipio de acuerdo con lo establecido en los planes estatales y nacionales de desarrollo (artículo 13).

Asimismo, se establece la factibilidad de que el estado y los municipios, «en los términos de las leyes aplicables», celebren convenios únicos de desarrollo municipal que «comprendan todos los aspectos de carácter económico y social para el desarrollo integral de la comunidad», conteniendo de manera especial los casos en que el estado pueda hacerse cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que por ley le corresponde a los municipios.

Se incluirá, además, todo lo relativo a la planeación, ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos encomendados legalmente a los municipios, al funcionamiento, organización y dirección técnica de la fuerza pública municipal.

Podrán quedar incluidos en los convenios, la realización, por parte de los municipios, de la ejecución y operación de las obras y el otorgamiento de servicios públicos del ámbito estatal, «cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario y la capacidad operativa de los municipios garantice eficiencia» (artículo 17).

En este artículo se observa una clara intención del estado de delegar o regresar al municipio funciones que le fueron arrebatadas o que por estrechez financiera no era posible que asumiera. Este proceso gradual de descentralización se hace con un criterio estricto de racionalidad que garantiza, en primera instancia, la prestación del servicio, obligación de la administración estatal y luego, de acuerdo con las posibilidades específicas de cada municipio, le va otorgando la ejecución directa de las funciones y la operación de obras y prestaciones de servicios.

d) Servicios públicos

LA LEY Orgánica Municipal define una serie de servicios públicos que estarán al encargo de los municipios:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercado y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que la legislatura del estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (artículo 18).

El ordenamiento en cuestión prevé que los ayuntamientos puedan concesionar a particulares algún o algunos servicios públicos dando preferencia a los denominados vecinos del municipio; también se especifica que los servicios públicos arriba mencionados solo podrán ser concesionados previa aprobación de la legislatura local, a excepción de los de seguridad pública y tránsito, alumbrado público, limpia, mercados y calles, parques y jardines, que en ningún caso podrán ser objeto de concesión (artículo 20).

e) Organización territorial

PARA FINES de organización territorial el estado de Tabasco se integra, según la propia Ley Orgánica, por 17 municipios cuyas denominaciones y cabeceras son las siguientes:

<i>Municipio</i>	<i>Cabecera municipal</i>
Balancán	La ciudad de Balancán
Cárdenas	La ciudad de Cárdenas
Centla	La ciudad de Frontera
Centro	La ciudad de Villahermosa
Comalcalco	La ciudad de Comalcalco
Cunduacán	La ciudad de Cunduacán
Emiliano Zapata	La ciudad de Emiliano Zapata
Huimanguillo	La ciudad de Huimanguillo
Jalapa	La ciudad de Jalapa
Jalpa de Méndez	La ciudad de Jalpa de Méndez

Jonuta	La ciudad de Jonuta
Macuspana	La ciudad de Macuspana
Nacajuca	La ciudad de Nacajuca
Paraíso	La ciudad de Paraíso
Tacotalpa	La ciudad de Tacotalpa
Teapa	La ciudad de Teapa
Tenosique	La ciudad de Tenosique de Pino Suárez

Se indica que para su gobierno interior los municipios dividirán su territorio en delegaciones, subdelegaciones, sectores y secciones, siendo el propio ayuntamiento el que determine la extensión que habrá de tener cada una de esas áreas (artículo 31).

De acuerdo con su importancia demográfica, a los recursos y servicios públicos con que cuente cada asentamiento humano municipal, tendrán una de las siguientes categorías: ciudad, villa, pueblo o ranchería (artículo 32).

Esta clasificación se hará de acuerdo con las siguientes consideraciones (artículo 33):

- a) Ciudad. Poblado que cuente con más de 5 000 habitantes, además con servicios públicos, médicos y de policía, calles pavimentadas o de materiales similares, edificios adecuados para las oficinas municipales; hospitales, mercados, rastro, cárcel, panteón, instituciones bancarias, industriales, comerciales, agrícolas, hoteles, planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria y media.
- b) Villa. Es un poblado con una población no menor de 3 000 habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de materiales similares, edificios adecuados para los servicios municipales, hospitales, mercado, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza preescolar, primaria y media.
- e) Pueblo. Poblado que tenga censo no menor de 1 000 habitantes, los servicios indispensables, edificios para los servicios públicos municipales del lugar, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza preescolar y primaria.

- d) Ranchería. Poblado con censo no menor de 400 habitantes, local adecuado para la autoridad municipal y edificios para escuela de enseñanza primaria.

f) Hacienda municipal

EN LO que respecta al manejo, atribuciones y composiciones de la hacienda municipal, la Ley Orgánica Municipal incluye un capítulo específico que, entre otras cosas, establece que aquella se compone de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio público municipal a cargo del ayuntamiento; los bienes de uso común municipal; los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos; los capitales y créditos a favor del municipio, así como de las donaciones, herencias y legados que recibieren; las rentas y productos de todos los bienes municipales; los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezca el estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las tasas, montos y plazos que anualmente se determine por la legislatura del estado; las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, otras que decreta la legislatura local y las que señalen otras disposiciones legales; las participaciones que perciban del estado y los réditos producidos por créditos a su favor (artículo 35).

46 Se precisa, asimismo, que la legislatura del estado aprobará las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas en concordancia a los planes municipales y a sus respectivos programas operativos anuales y que sus presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos sobre la base de sus ingresos disponibles y el programa operativo anual del año en cuestión.

Los ayuntamientos deberán enviar sus proyectos respectivos de Ley de Ingresos a la legislatura local a través del Ejecutivo estatal en los plazos dispuestos por los ordenamientos específicos (artículo 39).

g) Del ayuntamiento

EN EL capítulo referente al ayuntamiento se establece su composición, funciones y responsabilidades y se precisa que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, bajo el principio de representación proporcional, sin que medie autoridad entre este y el gobierno del estado.

El ayuntamiento residirá en la cabecera del municipio respectivo y se integrará con el número de regidores que determine la legislación electoral en vigor. El primer regidor será el presidente municipal, el segundo el síndico de Hacienda. En su configuración se dispone la salvaguarda del principio democrático del mandato de las mayorías (artículo 42).

Entre las facultades y obligaciones de los ayuntamientos destacan, para los fines de este estudio, las siguientes: coordinar sus planes municipales con los planes Nacional y Estatal de Desarrollo, programa operativo anual (POA) y demás programas municipales, dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática y en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco; examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos sobre la base de sus ingresos disponibles y de conformidad con el POA correspondiente y el Plan Municipal de Desarrollo; examinar y presentar anualmente durante los primeros 90 días del año, a la legislatura, durante el primer periodo de sesiones, las cuentas públicas para su revisión, acompañadas del presupuesto de egresos aprobado, con la documentación que acredite las erogaciones y con el avance de las metas propuestas en el Plan Municipal y en los programas operativos anuales.

Asimismo, se establece que el ayuntamiento deberá aprobar la creación de las dependencias paramunicipales necesarias para la consecución del desarrollo y la prestación de los servicios públicos y aprobar sus POA, así como vigilar su funcionamiento; dividir el territorio municipal para su gobierno interior en delegaciones y subdelegaciones, sectores y secciones, según corresponda, determinando las áreas de cada circunscripción (artículo 50).

En este apartado de la Ley Orgánica Municipal, se precisa que para estudiar, examinar y resolver los problemas del municipio y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, se deberán designar comisiones entre sus miembros, las que propondrán los proyectos de solución a los

problemas de su conocimiento con el objeto de optimizar las áreas de la administración municipal (artículo 57).

Estas comisiones serán, de acuerdo con la ley, las siguientes:

- I. De gobernación y seguridad pública, la cual estará presidida por el presidente municipal.
- II. De hacienda, presidida por el segundo síndico.
- III. De desarrollo.
- IV. De obras, asentamientos y servicios municipales.
- V. De educación, cultura y recreación.
- VI. De programación.
- VII. De administración.
- VIII. Aquellas que determine el ayuntamiento de acuerdo con las necesidades del municipio (artículo 58).

h) Autoridad y democracia

PARA LOS efectos de la Ley Orgánica Municipal son autoridades municipales:

- I. El ayuntamiento.
- II. El presidente municipal.
- III. El secretario del ayuntamiento y los titulares de los órganos administrativos.
- IV. Los delegados municipales.
- V. Los subdelegados municipales.
- VI. Los jefes de sector.
- VII. Los jefes de sección (artículo 71).

48 Dentro de los esfuerzos que más destacan en la configuración de la nueva Ley Orgánica Municipal está el de la democratización a partir del fortalecimiento de la participación de la población en los actos de gobierno.

La elección democrática de los delegados, subdelegados, jefe de sector y de sección forma parte de ese método participativo que ha permitido incorporar el esfuerzo solidario de la comunidad en las tareas del desarrollo integral.

Esas cuatro autoridades municipales tendrán como funciones realizar las acciones para el desarrollo municipal mediante el apoyo a las acciones que realiza el ayuntamiento en el ámbito territorial respectivo, así como a través de la motiva-

ción a la población para que participe en actividades como supervisar la prestación de los servicios públicos y proponer las medidas necesarias al presidente municipal para mejorar y ampliar dichos servicios.

También cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar reportando ante los cuerpos de seguridad las acciones que requieren de su intervención; vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar ante el órgano administrativo correspondiente, las violaciones que haya a los mismos; elaborar, revisar y tener actualizado el censo de población de la demarcación respectiva y apoyar al presidente municipal para el mejor cumplimiento de sus funciones (artículo 72).

El ordenamiento indica que las ciudades podrán ser, por su gobierno, divididas en delegaciones y subdelegaciones, si ello fuera necesario. A cada villa le corresponderá una delegación municipal que abarque los pueblos más cercanos a fin de que en estos pueda existir una subdelegación.

Las rancherías constituirán un sector de la subdelegación donde estén comprendidas. Los asentamientos humanos que por su tamaño no puedan constituir un sector, formarán una sección.

Corresponderá a los ayuntamientos realizar la democracia territorial relativa a cada municipio (artículo 73).

i) Política y gobierno Democracia y participación

ENTRE LOS elementos innovadores que considera la Ley Orgánica Municipal, destaca el relativo a la configuración de un método profundamente democrático que incide directamente en la conformación de un ayuntamiento realmente popular, integrado por representantes de comunidad electos directamente por ellos mismos a través del voto universal directo y secreto.

En la ley se contienen los mecanismos para la elección de delegados y subdelegados y para la designación de jefes de sector y de sección.

Se precisa que el presidente municipal, previa auscultación entre los habitantes y vecinos del centro de población, propondrá una terna integrada por personas ampliamente reconocidas que serán candidatos para ocupar los cargos de de-

legados y subdelegados con el carácter de propietario, proponiendo también a los suplentes.

El mecanismo de elección que se prevé incluye el establecimiento de una asamblea de vecinos, presidida por un representante del ayuntamiento, que votará por algunas de las personas incluidas en la terna.

Los resultados de la votación se remitirán al ayuntamiento para su sanción.

Por lo que se refiere a los jefes de sector y de sección, serán designados directamente por el ayuntamiento. Todas estas autoridades durarán en su cargo tres años (artículo 75).

La Ley Orgánica Municipal precisa que el ejercicio del gobierno municipal corresponde originalmente al ayuntamiento, el cual realiza el ejercicio de sus funciones por medio de un presidente municipal con atribuciones ejecutivas específicas.

Otra innovación incorporada por la ley es la que precisa que el presidente municipal podrá contar con dependencias administrativas para lograr el mejor cumplimiento de sus funciones (artículo 77).

Entre las dependencias que menciona la ley están: Secretaría de Ayuntamiento; Dirección de Finanzas o Tesorería; Dirección de Programación; Contraloría Municipal, Dirección del Desarrollo; Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales; Dirección de Educación, Cultura y Recreación; Dirección de Administración y Dirección de Seguridad Pública y Tránsito (con excepción del municipio donde resida permanentemente el gobernador del estado).

Estas dependencias serán encomendadas directamente por el presidente municipal a un titular con funciones y atribuciones especificadas en la propia ley.

50

A esto se suma el papel del Cabildo como una entidad más dinámica, con un carácter similar al de un cuerpo legislativo, cuyos integrantes, los regidores, tendrán, entre otras, la responsabilidad de dictar los reglamentos que hagan más armoniosa la convivencia municipal y vigilar, a nombre del pueblo del municipio, la correcta aplicación de los recursos públicos y el cumplimiento de los programas.

Como se puede inferir, el gobierno del estado trazó en el periodo de estudio un método con líneas muy claras que permitió establecer las bases para que el fortalecimiento municipal

fuera un hecho, y además para que el desarrollo integral de la comunidad se lograra en el marco de un proyecto con profundas raíces populares, sustentado en un principio democrático y participativo que derivó en los Centros Integradores como núcleo natural a partir del cual se autogeneró el desarrollo comunitario en el estado.

Los Centros Integradores

1. Plan Estatal de Desarrollo y método de trabajo

COMO HEMOS apuntado, no se pueden desligar los Centros Integradores del entorno que constituye el Sistema Estatal de Planeación Democrática (SIESPLADE) que se ha definido como un sistema de trabajo y como un método institucional que busca el desarrollo integral apoyado en una amplia y permanente participación popular.

Por ello, el SIESPLADE se creó para actuar como promotor de las acciones dirigidas a cumplir con las metas comunes planteadas por las tres instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) y en los tres sectores de la economía (pública, privada y social).

Como se estableció anteriormente, en consecuencia, con las disposiciones constitucionales (federal y local), la Ley de Planeación del Estado de Tabasco propició una participación social más eficaz en el propio proceso de desarrollo integral, a la vez que dispuso los mecanismos de integración para que la administración pública estatal pudiera cumplir en forma cabal con el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y con los respectivos programas que con igual intención se llevaron a la práctica.

En la presentación del PED 1983-1988, el gobernador Enrique González Pedrero delineó como propósito central de: «sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la producción, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y la seguridad social».

El objetivo era impulsar enfáticamente el desarrollo, pero basado tanto en el crecimiento económico como en la mejoría de la calidad de vida de todos los tabasqueños, con base en una amplia participación de los sectores social y privado, para lograr un proceso autosustentado que «permita fortalecer

la economía del estado en la perspectiva de la integración regional del mercado nacional».

En ese mismo acto de presentación del PED, González Pedrero señaló como metas de desarrollo:

1. Propiciar el cambio estructural;
2. reorientar las tendencias del crecimiento urbano-industrial, y
3. fortalecer la instancia municipal.

El espíritu que se respira en estos tres objetivos se sintetiza en un afán por concretar en Tabasco un proyecto maduro, racional y concentrado de desarrollo en el que se destaca como alternativa proporcionar a las pequeñas comunidades los elementos suficientes para convertirlas en unidades productivas autosuficientes e integradas.

Este propósito de fortalecimiento municipal se centra, a su vez, en dos líneas estratégicas que son: el cambio de estructuras para la integración y el rescate de las potencialidades primarias.

La primera línea obligó a considerar los impactos generados sectorialmente hacia el interior del estado en razón de la estrategia central en las pequeñas comunidades; se buscó propiciar un desarrollo verdaderamente integral que al ir avanzando incluyera a todos los sectores y los vinculara para que de esta forma se evitara la generación de demanda hacia una oferta insuficiente o de plano inexistente. El proceso fue integral en tanto las acciones de cada sector se dieron en concordancia y partiendo inicialmente de un impulso a la producción primaria.

52 La segunda línea apuntada planteó como estrategia precisamente el rescate de esas potencialidades primarias utilizando un método que contempla a las pequeñas comunidades como la fuente creadora de la riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y capacidad propias de Tabasco, para lograr un desarrollo homogéneo que integre a todos los tabasqueños en una misma dinámica compartida de producción, según se apuntó al presentar el PED.

Allí estaba el germen de los CI, cuya base giró en torno a tres criterios fundamentales: la población, en términos de asentamientos aledaños y recurrentes en un espacio cercano; el territorio, en términos de comunicaciones fluviales o terres-

tres potenciales que hagan posible el contacto de las pequeñas comunidades con su Centro Integrador y de este con los demás y aun con otros estados, proporcionando el intercambio comercial y la producción, en términos de explotación racional de los recursos renovables del estado. De modo que cada CI se identificó por su producción común: agrícola, pecuaria, pesquera o forestal.

a) El desarrollo integral

DENTRO DEL propio Plan Estatal de Desarrollo (PED) se definió lo que se entiende por desarrollo integral: estrategia conscientemente orientada a promover la producción de bienes y servicios sociales necesarios para satisfacer las demandas básicas de la población.

Para el logro de lo anterior, esto es, para construir un modelo de desarrollo integral que con viabilidad económica se orientara a mejorar la calidad de vida de los tabasqueños a través de la reestructuración de las pautas de inversión, de consumo y de productividad, que los bienes de la riqueza social se distribuyan mejor entre los individuos, los responsables de la producción y las regiones geográficas, al satisfacer los mínimos de bienestar de la población mayoritaria, se impulsó un sistema democrático de planeación, entendido como método de trabajo y cauce institucional de la participación popular, como instrumento normativo de las acciones de gobierno y como enlace entre el estado y la federación.

Definido ya el desarrollo como proceso integral y no como nuevo crecimiento económico, es necesario señalar que uno de los aspectos que más dificultaba su concreción era precisamente la desintegración y la marginación en que vivían amplios sectores de la población, lo cual se debía, en mucho, a que Tabasco estuvo aislado, incomunicado del resto del país. También interiormente era difícil la comunicación en una entidad cuya hidrografía impone, de manera natural, drásticas divisiones en su territorio.

En la etapa que va de 1950 a 1982 se impulsó de manera decidida la construcción de vías de comunicación con el exterior y en el contexto estatal se avanzó en la construcción de caminos y vías férreas hacia los puntos estratégicos del estado.

Durante el gobierno de González Pedrero, la estrategia de comunicación se basó principalmente en el cierre de círculos

aprovechando la infraestructura caminera que los gobiernos anteriores habían configurado. Un funcionario del gobierno estatal me ejemplificaba este método con aquel juego infantil llamado timbiriche en el que se van uniendo rayitas hasta concretar toda una red.

De 1982 a 1988 se procedió a complementar una estrategia de comunicación que resolviera la marginación social a partir de la solución del aislamiento geográfico de aquellas comunidades del interior y de las que se asientan en las riberas de los ríos y con ello lograr una solución integral para sus complejos problemas de subsistencia.

En razón de la vasta hidrografía tabasqueña, los habitantes del estado usaron los ríos como medios naturales de comunicación, de ahí que en la mayoría de los municipios limítrofes con un río las cabeceras de estos se establecieran precisamente en esos lugares.

En el caso concreto de Villahermosa, capital del estado, esta ciudad fue durante muchos años puerto de Tabasco, hasta que Frontera, en el municipio de Centla, la sustituyó en esa función. El propio desarrollo de otras formas de comunicación fue restando preponderancia al tránsito fluvial.

Complejidad en la distribución de los servicios. En Tabasco existen 36 centros con características típicamente urbanas que conviven con aproximadamente 3 000 pequeñas comunidades rurales cuya dispersión dificultaba la dotación de los servicios públicos y la garantía de su acceso a los niveles de bienestar que proporciona el Estado.

Como es lógico, el desorden en la composición de los asentamientos humanos propició que los recursos no fueran aprovechados debidamente. Además, cabe apuntar que existía entonces una fuerte concentración poblacional en tan solo 58 % del territorio, localizado en lo que se conoce como la cuenca del río Grijalva.

Paradójicamente, las zonas con menor densidad demográfica veían menguadas sus posibilidades de desarrollo por la carencia de recursos humanos, físicos y financieros.

En el Plan Estatal de Desarrollo se apunta que:

La tendencia concentradora de las actividades económicas y sociales y la explotación demográfica en los últimos tres decenios influida sensiblemente por la corriente migrato-

ria provocada por la expansión petrolera han saturado a unas cuantas ciudades, mientras que el despoblamiento progresivo del campo acentuó el proceso de dispersión rural. En consecuencia, el problema de proporcionar vivienda decorosa a los tabasqueños se ha agudizado. La construcción y el mejoramiento de la vivienda son cada día más costosos, en virtud del rápido crecimiento de los precios de los materiales de construcción.

Por otra parte, una incontrolada especulación de predios ha provocado que las rentas de vivienda alcancen niveles significativamente superiores al promedio nacional. Asimismo, el acaparamiento en las grandes ciudades de los materiales para la construcción y la prestación de servicios es causa del descuido, en ambos aspectos, en el medio rural.

Este panorama de la entidad se amplía cuando en el mismo PED se señala que:

[...] no obstante los logros alcanzados, el sistema educativo presenta aún insuficiencias: distribución desigual de los servicios e infraestructura educativa deficiente. Además, el 24.3 por ciento de la población de más de 15 años no sabe leer ni escribir y la deserción alcanza niveles del 38 por ciento de los alumnos inscritos. Estos problemas adquieren mayor importancia en la medida en que la educación está condicionada por las características demográficas, la dispersión rural incide notablemente en la prestación general de los servicios. De este modo la educación se caracteriza, en la actualidad, por lo disperso de su acción y por la falta de prioridades establecidas a partir de las características y necesidades regionales.

55

En lo relativo a la salud el panorama en 1983, descrito en el propio PED 1983-1988, establece que, dadas las características naturales del estado, que lo convierten en territorio propicio para la proliferación y expansión de enfermedades infecciosas transmisibles y parasitarias, contra las cuales las acciones y los recursos dispuestos han resultado ciertamente insuficientes, a lo que se adiciona una deficiente alimentación en los tabasqueños derivada de un bajo ingreso por habitante y el deterioro ecológico que inciden negativamente en los niveles de salud de la población.

En lo económico, Tabasco presentaba los rasgos característicos de una región subdesarrollada; se especifica en el PED: «Sus problemas estructurales se definen por las inercias que, a consecuencia de su propio devenir, han contrarrestado la consolidación de un crecimiento autosostenido, con una equitativa distribución del ingreso y de la riqueza».

En el PED se infiere entonces que la expansión de las fuerzas productivas dependerá de la posibilidad de propiciar un crecimiento armónico y equilibrado. «Se trata de identificar plenamente los factores críticos que hasta ahora han obstaculizado el desarrollo de las comunidades tabasqueñas y el bienestar social generalizado».

Este es el panorama que plasma el PED 1983-1988; imagen que es reflejo de la realización de diversos foros de consulta popular en los cuales la comunidad expresó sus puntos de vista y aportó no solo información acerca de los problemas existentes, sino también soluciones a los mismos, las que fueron tomadas en cuenta por el gobierno del estado para la formulación del plan y de los programas encaminados a concretar las metas y objetivos en él trazados.

b) Estrategia del desarrollo

PARA IMPLEMENTAR una estrategia adecuada que condujera al desarrollo integral, objetivo central del Plan Estatal de Desarrollo, había que partir, primero, del hecho de que la transformación de la economía tabasqueña no podía basarse en el patrón de desigualdad regional y sectorial en el que se encontraba. Lo prioritario era contrarrestar el marcado desequilibrio en las tendencias del desarrollo que presentaban, por un lado, zonas con alto nivel de atracción de capitales y con una marcada inercia de crecimiento, y por el otro, regiones con mínimas opciones de desarrollo y una elevada marginación.

Se apunta entonces en el PED, como el gran propósito de la estrategia del desarrollo: «sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la población, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y la seguridad sociales».

El objetivo se centra en la búsqueda de un proceso autosostenido, capaz de fortalecer la economía del estado en la

perspectiva de integración regional del mercado nacional, por lo que el gobierno estatal se planteó como tarea captar el esfuerzo colectivo para equilibrar el desarrollo regional a partir del cambio estructural, de la reorientación de las tendencias del crecimiento urbano industrial y del fortalecimiento municipal, como ya había señalado con anterioridad.

La tarea era llevar a cabo el cambio de estructuras para la integración, el rescate de las potencialidades primarias, la integración de las múltiples comunidades dispersas que existían en el estado y que, a pesar de todas sus potencialidades, se encontraban al margen del desarrollo, para brindarle a los tabasqueños niveles de bienestar homogéneos y acorde con sus propias capacidades.

Para concretar el desarrollo homogéneo que se planteaba, era indispensable integrar a todos los tabasqueños a una dinámica participativa y compartida para la producción, que no descuidara los compromisos propios del estado y su relación con la federación.

El método de trabajo se centró en el rescate de las pequeñas comunidades, entendidas como auténtica fuente generadora de riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y la capacidad propia de Tabasco, como ya se habían definido previamente.

Aquí aparecen los Centros Integradores con las características ya definidas y conformados con base en los tres criterios antes mencionados (población, territorio y producción).

c) Gasto público

EN UNA etapa de crisis económica y de austeridad en el uso del gasto público, como la que se vivió entre 1982 y 1988, es necesario que este se use para lograr más con menos; es difícil, pero esa fue la tarea esencial con la que más empeño se buscó cumplir, a fin de alcanzar los objetivos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988.

Para ello, se orientó la política del gasto público hacia la promoción de empleos socialmente útiles, en especial en las zonas rurales; al reforzamiento del aparato productivo y a la atención de aspectos básicos en áreas como educación, salud, vivienda y la formación de una infraestructura capaz de sostener e impulsar el desarrollo integral de la entidad.

Los puntos básicos sobre los cuales se condujo la política del gasto público en Tabasco fueron:

1. Impulsar el crecimiento autosostenido de las actividades primarias del estado a través de programas de fomento y creación de una infraestructura indispensable para conseguir la autosuficiencia alimentaria.
2. Apoyar la integración de un sistema agroindustrial que permitiera reforzar la capacidad económica en el medio rural tanto en el mercado local como en el regional.
3. Se llevó a cabo una permanente actividad tendiente a reconstruir y ampliar la infraestructura básica de comunicaciones: puentes y caminos que permitieron integrar físicamente a Tabasco.
4. Se logró la modernización de los mecanismos de abasto y mercadeo gracias a un sistema de transporte adecuado. La integración en este sentido tuvo como base la producción, distribución y consumo.
5. El programa de viviendas fue un proyecto en el que se puso especial atención a fin de proporcionar a los tabasqueños vivienda digna y decorosa, buscando abatir el rezago que en esta materia existía (y desafortunadamente sigue existiendo en 1993) en el estado.
6. Tanto en el ámbito de la salud como en el de la educación, el propósito fue elevar su calidad y cobertura para alcanzar a un número mayor de beneficiarios.

d) Desarrollo regional: políticas

TABASCO VIVIÓ una larga etapa de su historia afectado por profundos desequilibrios económicos y sociales, lo que motivó la existencia en la entidad de dos regiones precisamente configuradas: una, con un ritmo de crecimiento relativamente acelerado, pese a contradicciones e inercias, ubicada en la cuenca del río Grijalva; región que abarca a los municipios de Centro, de las zonas de La Chontalpa y de La Sierra. La otra, que sobrevivió en condiciones de aislamiento y con la presencia de

múltiples y dispersos asentamientos rurales, se encuentra en las márgenes del río Usumacinta, en la denominada región de Los Ríos.

En el Plan Estatal de Desarrollo (PED), en el apartado número seis dedicado a las políticas regionales, se detalla en forma amplia tanto las características de ambas regiones como las líneas de acción tendentes al logro equilibrado y autosostenido de las dos zonas.

Apuntaré algunos de los párrafos de ese apartado por considerarlo, además de ilustrativos, útiles para el propósito de este trabajo.

El marcado contraste entre ambas regiones se acentúa con la introducción de cuantiosos recursos financieros invertidos en la infraestructura petrolera en parte de la cuenca del Grijalva. Los municipios de La Chontalpa, la ciudad de Villahermosa en Centro y Macuspana en La Sierra, han experimentado cambios de cierta relevancia en sus estructuras socioeconómicas, propiciando la generación de una demanda de bienes y servicios públicos para satisfacer la necesidad de una población que crece por la corriente migratoria. Los otros municipios de la región de La Sierra, Jalapa, Tacotalpa y Teapa, alejados del corredor petrolero y al mismo tiempo en el radio de acción de esa actividad, han retraído su crecimiento ante las ventajas comparativas de los centros prestadores de servicios, principalmente ante la ciudad de Villahermosa.

Los cambios ocurridos en el mercado internacional del petróleo hicieron evidente la debilidad estructural de la economía tabasqueña. Por un lado, hubo una caída en el ritmo de vida de la población cuyas actividades giraban en torno a la exploración del petróleo y su explotación. Por otra parte, y, en consecuencia, se mostró la limitada capacidad local para la prestación de servicios y la distribución de bienes básicos, que durante algún tiempo sustentó su crecimiento en la importación de productos no elaborados en la entidad.

El Tabasco del Usumacinta, por su parte, está integrado por aquella población que no fue beneficiaria de la bonanza petrolera y que permaneció en el campo, alejada de todo bienestar social y dedicada a una economía de subsistencia; a esos rasgos hay que agregar el aislamiento físico completo que padece durante varios meses del año.

Caracterizado por la insalubridad de las condiciones de

existencia de la población y por la dispersión rural, podría decirse que en el Tabasco del Usumacinta hay muchas carencias: actividades productivas, vías y medios de comunicación, sistemas de comercialización y abasto de productos básicos, servicios públicos, médicos y asistenciales, educación, vivienda y alimentación.

Frente a este panorama, y con la imperiosa necesidad de superar la crisis económica nacional, la alternativa del estado es clara: retomar el camino de la vocación natural que permitió, hasta mediados del siglo XX, un desarrollo lento, pero más o menos equilibrado de la entidad. Se trata de integrar al desarrollo del estado un sinnúmero de pequeñas comunidades dispersas por todo el territorio. Para eso se ha diseñado una estrategia en la que los sectores de la administración pública estatal orientarán sus esfuerzos y recursos hacia la localización de Centros Integradores que, apoyados con la adecuada infraestructura para la producción y prestación de servicios, así como con vías y medios de comunicación, permitan la convergencia de las comunidades ribereñas. Se pretende así, superar distancia entre lo atrasado y lo adelantado.

Como se observa en estos párrafos, quedó perfectamente definido el porqué del proyecto que derivó en el impulso a los CI como método para lograr el desarrollo equilibrado de ambas regiones y en especial de aquellas pequeñas poblaciones que no habían sido beneficiarias del desarrollo y mucho menos podido aprovechar las circunstancias económicas derivadas de la bonanza petrolera.

Más adelante, dentro de este panorama de la entidad incluido en el PED 1983-1988, se señala que:

La estrategia del desarrollo integral de Tabasco parte de la explotación intensiva y racional de los recursos naturales del estado para emplear y alimentar a la población. En consecuencia, pone el acento en el impulso a la producción agropecuaria, pesquera y forestal, alrededor de las cuales habrán de girar las demás actividades sectoriales. Sin embargo, la explotación de los recursos y el estímulo a la producción primaria están condicionados por el fortalecimiento de la autosuficiencia de las pequeñas comunidades. Esta estrategia de desarrollo integral incluye la participación decidida de los gobiernos municipales.

De lo anterior se desprende un objetivo general hacia el cual estaba encaminado el PED: integrar al Tabasco del Grijalva con el del Usumacinta en uno solo, bajo la estrategia única del desarrollo integral; para ello se planteó como estrategia consolidar al sector primario como punta de lanza de la economía local e integrar todas las acciones gubernamentales, estatales y municipales mediante una sólida coordinación basada en la planificación democrática.

En esas líneas del PED se encuentra la esencia filosófica del proyecto de desarrollo para Tabasco. Ahí también se ve el proceder de un gobierno. La no comprensión o el desconocimiento de este objetivo hizo que algunas personas que reclamaban un mayor desarrollo del sector secundario se sintieran defraudadas, pero ello se debe a que no lograron entender que el proceso gradual que se planteaba en el PED partía de la base de consolidar a un sector primario como eje de todo el sistema de desarrollo integral, para luego irradiar hacia otros sectores.

Para quienes conocen la obra intelectual de Enrique González Pedrero, su proceder en el ejercicio del gobierno del estado fue congruente con un método plasmado desde 1979 en su libro *La riqueza de la pobreza*, editado ese año por Joaquín Mortiz.

En este punto, uno de los aspectos que faltó impulsar fue el tránsito del Tabasco agroindustrial al industrial, tema en el que hoy seguimos atorados.

En este ensayo, en el apartado denominado «Apuntes para un modelo mexicano de desarrollo», que abarca de la página 120 a la 135, González Pedrero describe detalladamente lo que para él debe ser el método a seguir, el modelo de desarrollo para México, que posteriormente concretiza en la práctica del gobierno de su estado natal.

El autor apunta que el modelo propuesto «no exige cambios radicales en la organización económica, social ni en el sistema político. Bastaría, para ponerlo en práctica, con aprovechar lo que ya existe imprimiéndole, en determinados puntos críticos, un impulso suficiente para transformar la inercia en dinamismo y energía creadora».

Si algo caracterizó al gobierno de Enrique González Pedrero fue la previsión, la programación y la planeación que buscó en su momento establecer las bases para el futuro. En la mencionada obra ya se anunciaba cuál sería su estrategia a seguir:

No podemos dilapidar recursos naturales que son patrimonio de los que estamos viviendo y de los que van a vivir mañana. El manejo de los recursos naturales tiene que ser inteligente y escrupuloso: no hay que ver sólo los árboles sino también el bosque: no se pueden arriesgar soluciones a mediano plazo por soluciones a corto plazo. Pero, entiéndase bien: no se trata de optar sino de integrar.

Cuando se habla de la obra de gobierno en Tabasco es imposible desligar sus avances de un método previamente concebido. Los Centros Integradores son solo un eslabón en la cadena de acciones. No son ni el primero ni el último eslabón como una parte de un proceso democrático que adquirió su fuerza y magnitud por ser propiciatorio de una amplia participación social.

En septiembre de 1987, González Pedrero presentó a la opinión pública un libro que resume de manera precisa varias de las fases que constituyen dicho proceso. Él llamó a ese libro *Democracia de carne y hueso*, título que queda plenamente justificado en el contenido del mismo donde se pueden conocer los pasos seguidos por su gobierno para concretar ese método participativo y particularmente democrático en su concepción.

Para quienes vivimos en Tabasco, resulta importante conocer en una visión retrospectiva, los pasos que se siguieron para hacer realidad esa Democracia de carne y hueso. Para los que en otros espacios geográficos conozcan este libro resultará interesante saber que un esfuerzo teóricopráctico rindió frutos tan positivos.

e) La pequeña comunidad

EL ESFUERZO que desembocó en los Centros Integradores partió de una clara idea acerca de la función e importancia de las pequeñas comunidades en un país donde existen por millares y en una entidad como Tabasco donde también se observaban de manera tan inarticulada como abundante.

El desarrollo desigual que se observa en nuestro país hace cada vez más difícil llevar a esas pequeñas comunidades los beneficios del desarrollo y dificulta cumplir con las demandas más ingentes de sus pobladores. Proporcionar electricidad, agua, servicios de salud, centros de abasto, escuelas, servicios

culturales y recreación resulta sumamente oneroso para las tres instancias de gobierno.

Tabasco no escapa a esa problemática. Existen más de 3 000 comunidades en donde se ubica un muy alto porcentaje de su población, y si a la dispersión de esos poblados sumamos la enorme dificultad que existía para comunicarse no solo de uno a otro sino incluso de cada comunidad a su respectiva cabecera municipal, comprenderemos lo complejo que era establecer una estrategia de cobertura de servicios que abarcara a cada una de esas comunidades, no obstante, su peso específico en el contexto global del estado.

González Pedrero ya había profundizado sobre ese tema. En el multicitado libro *La riqueza de la pobreza*, señala los enormes esfuerzos que había desarrollado el Estado para llevar a esas pequeñas comunidades todos los servicios requeridos. Selvas y montañas, ríos y pantanos, zonas áridas y cálidas planicies abarcan el mapa que es necesario cubrir en un «épico esfuerzo» por abarcar la difícil geografía nacional.

Sin embargo, comenta que ese descomunal esfuerzo no ha logrado conseguir la tan anhelada integración, pues «geografía y tradición han prevalecido sobre la voluntad política y las pequeñas comunidades subsisten».

Este punto es, quizás, el que más ponderó el gobernante a la hora de poner en práctica su proyecto integrador: buscar la conjunción sin afectar tradiciones políticas, económicas, sociales y mucho menos culturales. Para él se convirtió en factor prioritario respetar esa realidad y hacerla operante para beneficio de la propia colectividad. La estrategia se sustentó en dos pilares: el fortalecimiento de las pequeñas comunidades y el de los municipios.

Estos dos aspectos obligan a hablar de federalismo y a vincular a este con un proyecto descentralizador que ante todo debe «fomentar el respeto a la idiosincrasia propia de regiones, estados y pequeñas comunidades».

Es el municipio libre, visto no solo como enunciado constitucional y «meta esencial de nuestro perfeccionamiento democrático», sino como ariete para alcanzar la autosuficiencia en esas pequeñas comunidades, lo que daba pie a la configuración de un marco de democracia popular efectivo y verdaderamente participativo.

Es cierto que las pequeñas comunidades son un factor

que ha impedido la consolidación de un verdadero estado; la debilidad que ellas representan obligó a ejecutar un plan racional que permita modificar su incierto destino en fuerza con base en la consolidación e integración estatal.

En sus múltiples visitas a los diferentes Centros Integradores establecidos en el territorio tabasqueño, González Pedrero señaló repetidamente que en ellos convergía una responsabilidad compartida entre pueblo y gobierno, lo que se constituye en sólida base para la democracia.

Asimismo, puntualizó el mandatario que al recorrer esos centros vivía una nueva y gratificante experiencia que permitía corroborar que Tabasco no es uno solo, sino la suma de diversidades que hacen un todo gracias a un método cuyo objetivo central es lograr la participación comprometida del pueblo en las acciones del gobierno.

Existen claras diferencias no sólo entre los CI de cada municipio sino, incluso, entre cada municipio:

Sin embargo, en lo que se parece un municipio a otro es en el camino que se ha trazado para ir creando un desarrollo adecuado a las circunstancias y a las tradiciones y costumbres y al modo de vida y ésa es la palabra precisa a la cultura, a lo que son y han sido en el presente; se llamaría también un método que tiene que ver con la responsabilidad compartida, no se trata que sólo tenga la responsabilidad el gobierno que debe resolver cada uno de los problemas que pulse en las más de 3 000 rancherías que existen en Tabasco.

64 Al plantear esto durante una gira de trabajo realizada por el municipio de Emiliano Zapata, a inicios de julio de 1987, apuntó también por qué se emprendió el camino del desarrollo a partir de la responsabilidad compartida. Democracia que suma al gobierno y al pueblo, para entre todos hacer mucho más.

Eso es lo que los CI lograron en la entidad: unir al pueblo con auténtico y respetuoso apego a sus costumbres, tradiciones y raíces culturales. Los CI se convirtieron en una célula básica, reproductora de condiciones sociales y promotora de satisfactores para una comunidad que convergente y organizada realizó un esfuerzo corresponsable para formar parte del gobierno, «que es precisamente el método de la democracia:

hacer que con organización el pueblo se vuelva gobierno y en consecuencia se corresponsabilice en los problemas que tiene que enfrentar y resolver», señaló en ese mismo lugar Enrique González Pedrero.

Con los CI se logró contribuir al fortalecimiento de las pequeñas comunidades. El refuerzo de dos tradiciones vinculadas estrechamente al desarrollo histórico nacional: el federalismo (entendido como descentralización respetuosa de la idiosincrasia propia de regiones, estados y pequeñas comunidades) y el municipio libre (entendido, a su vez, como meta esencial de nuestro sistema democrático), apoyaron en forma sustantiva.

Qué son y cómo funcionan los Centros Integradores

EL PROPÓSITO de unir, dar fuerza combativa y coherencia organizativa a esas pequeñas comunidades que aisladas y marginadas existían en Tabasco, fue el germen de ese modelo que en este trabajo se resalta.

En una entrevista concedida por González Pedrero a Beatriz Reyes Nevares, publicada en el periódico *El Día* el 14 de julio de 1987, entre otros muchos temas, el entonces gobernador de Tabasco trató el relativo a los Centros Integradores, a los cuales se refirió como parte de una estrategia de integración rural.

Los definió como poblados que, por sus condiciones de atracción natural sobre otros cercanos, son factibles de convertirse en sedes para el otorgamiento de diversos servicios como son los de educación, salud, cultura, asistencia social, asistencia técnica productiva, comercio, procesamiento de productos con rastros rurales, servicios recreativos.

Son poblados, a su vez, con potencial para generar las condiciones adecuadas para impulsar a mediano y largo plazos, la migración hacia esos centros y propiciar el desarrollo de poblaciones con un trazo urbano que responda a los nuevos requerimientos, que propicie mejoras en los servicios esenciales como son alumbrado público, agua potable, alcantarillado, y generen un plan rector de desarrollo urbano.

Los 185 poblados que se constituyeron en CI contaban con todas las características indicadas para actuar como tales: la población que en ellos vive, sus tendencias migratorias, la

infraestructura existente, las posibilidades efectivas de comunicación entre ellos y sus poblados circundantes, las características productivas del momento y las potencialidades a futuro, fueron los factores principales que se tomaron en cuenta para su selección.

La consolidación de esos poblados como CI se dio a partir de la ejecución de dos líneas estratégicas básicas: primero, dotarlos de la infraestructura adicional necesaria para poder cumplir con los objetivos de la estrategia. Para ello, el gobierno estatal y los municipios llevaron a cabo un programa especial de inversión que significó más de \$18,000'000,000.00.

La segunda línea de acción (base esencial que dio lugar a lo que González Pedrero calificó como la democracia de carne y hueso), se apoyó específicamente en el fortalecimiento de los mecanismos de participación de la gente que habita las zonas rurales.

De lo anterior se desprende que los CI descansaban en dos puntos especialmente importantes: el uso racional y planificado del gasto público y la democracia, como método de gobierno y compromiso inalterable.

Esta democratización integral, como señaló en aquella entrevista González Pedrero, fue el basamento sobre el cual se configuraron los CI, última fase del largo proceso de fortalecimiento municipal, apegado a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional y que utilizó como ariete a la Ley de Planeación Estatal.

Como ya habíamos apuntando anteriormente, los CI se inician con las reformas administrativas que permitieron a los municipios transmutar su función para convertirse, además de prestadores de servicios, en promotores del desarrollo social.

66

El fortalecimiento de la capacidad financiera de los ayuntamientos; la adopción de mecanismos formales para administrar los recursos sobre el principio de la planeación democrática; la ejecución de los programas mínimos y operativos anuales, tuvieron lugar, en gran medida, merced a la activa participación de la comunidad, sobre todo en la vigilancia del uso de ese dinero ya que ahora el pueblo, por la existencia de una eficiente técnica presupuestal conocía de dónde y hacia qué lugar se destina el uso de los recursos.

Paralelamente se establecieron diversas disposiciones con el objeto de que el uso y destino de los recursos estuviera

sujeto a evaluaciones trimestrales y a controles estrictos a cargo de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado.

En el ámbito del fortalecimiento municipal, las diferentes modificaciones a la estructura municipal, ya expuestas anteriormente en este trabajo, apuntalaron la democratización integral, que tuvo especial relevancia en la creación de las figuras de delegaciones, subdelegaciones, sectores y secciones, cuyo propósito central fue darle rango a cada uno de esos poblados en proporción a su importancia, lo que derivó en que las autoridades administrativas de un poblado serían a un tiempo representantes del ayuntamiento y del pueblo.

Conforme a lo establecido por la Ley Orgánica Municipal, delegados y subdelegados fueron electos en forma secreta y directa luego de que se puso a consideración de la comunidad ternas que el presidente municipal respectivo integraría tomando en cuenta a los vecinos con mayor prestigio en la zona. Por ejemplo, en 1986 se celebraron más de 1 400 procesos electorales de ese tipo en cada uno de los 17 municipios del estado. Los delegados que resultaron electos en los CI se convirtieron, además, en los coordinadores de las Unidades Integradoras Comunitarias, conformadas por diferentes comités de base en cada comunidad: padres de familia, comisarios ejidales, comités de salud, de educación, de electrificación, entre otros.

Esas unidades juegan un papel determinante en la evolución de la democracia, la que pasó de ser meramente representativa a verdaderamente participativa, puesto que la gente se constituyó en actor primario a partir de una organización efectiva y eficiente, gracias a la cual definió su participación en la ejecución de acciones y su concreción. El gobierno, por su parte, apoyó estas formas de organización ciudadana aportando los recursos indispensables para lograr las metas proyectadas.

En este último aspecto, resulta destacable el apoyo que recibieron los CI ya que a mediados de 1987 se había canalizado a estos cerca de \$3,000'000,000.00.

67

1. Democracia de carne y hueso

QUISIERA DESTACAR algunos planteamientos hechos por Enrique González Pedrero en su libro *Una democracia de carne y hueso*, editado en 1987 por Océano, y en el cual, luego de hacer una detallada descripción de las acciones emprendidas para con-

cretar el método participativo en el que hemos insistido tanto, hace algunas consideraciones que es oportuno recordar. En esa obra, establece entre otras cosas:

Aclaro ahora que la concepción de los Centros Integradores no supone la fundamentación artificial de nuevos poblados. No se pretende hacer zócalos bonitos por todo el estado. Tampoco se trata de crear los clásicos «polos de desarrollo», porque ese concepto se rige por la existencia de una actividad económica aglutinadora de población y servicios. Y, menos, aún, se busca transformar núcleos de población campesina en «ciudades miniatura» el concepto de Centros Integradores es justamente opuesto al de la ciudad que niega al campo, lo ignora y favorece la migración. Por el contrario, los CI pretenden arraigar a los tabasqueños en sus lugares de origen y hacer redituable el trabajo del campo, ofreciendo a la gente satisfactores adecuados al propio medio [...].

Creo que resulta innecesario abundar en esta definición que es por demás precisa y concreta muy específicamente qué son y para qué fueron diseñados los Centros Integradores, cuál es su función dentro de una estrategia tendente a abatir la marginación, la social y la geográfica. Como señala en su libro González Pedrero, no era factible concebir un esfuerzo mayor de la población rural para incrementar la producción si para pedirlo, antes, el gobierno, en contrapartida, no ejercía un esfuerzo de igual tamaño para aumentar los niveles de bienestar social. En la estrategia para erradicar la marginación jugaron un papel central las acciones tendentes a mejorar la oferta de servicios en áreas como la educación, la salud, la vivienda y la asistencia social.

68

Lo anterior se apoyó en propósitos específicos:

[...] atender a la población que no recibía los servicios y no descuidar a quienes ya disfrutaban de ellos, a sabiendas de que el bienestar integral del campo es la mejor garantía del bienestar de las ciudades. Todas esas tareas se vieron reforzadas, además, por una dinámica actividad cultural, encaminada a enriquecer los valores locales y a despertar las capacidades creativas de los tabasqueños.

Para que la geografía tabasqueña dejara de ser un obstáculo para la integración territorial y se contribuyera con ello al combate a la marginación, amén del impulso a la producción y la oferta de mejores servicios, era indispensable mejorar el enlace en la red de comunicaciones para hacer real la integración de la entidad. Por ello, desde los primeros años del régimen de González Pedrero se consolidó un importante y ambicioso circuito carretero que fue conocido por la comunidad como «el programa de los puentes».

Ese sistema incluía la construcción de casi 4 kilómetros de puentes sobre 12 cruces de ríos y cerca de 200 km de carreteras.

Los puentes Pitahaya, José Colomo y Jonuta permitieron la comunicación permanente desde Villahermosa hasta Jonuta, pasando por Macuspana; los de Arroyo Polo y Frontera unieron Centla con la capital del estado; los de Provincia y Usumacinta abrieron una vía de comunicación entre Jonuta, Balancán y Tenosique; el puente Jalapita integró a Paraíso con Centla, y el de El Bellote cerró el circuito con la zona costera de Paraíso. Por último, el puente de Tapijulapa amplió las posibilidades de comunicación en el municipio de Tacotalpa, mientras que Jonuta quedó plenamente incorporado al resto del estado con la carretera Zapatero-Jonuta y el enlace entre ese municipio y Centla.

El proyecto de los CI tuvo como pilar fundamental las tareas encaminadas a vincular al archipiélago tabasqueño, «para inducir un proceso de integración más dinámico, pero también para darle la batalla a la marginación».

La primera interrogante que se presentaba era cómo hacer compatible un presupuesto limitado con las necesidades concretas de las pequeñas comunidades apartadas de los centros de distribución, a las que llevar algunos de los servicios más indispensables tenía un costo muy elevado.

El empeño se centró entonces en concretar un sistema de puentes y caminos que permitiera la distribución fluida no solo de productos sino de servicios como educación, salud, energía y, además el mejoramiento de la vivienda (a través del Programa de Piso, Fogón y Letrina), que llegaron a toda la entidad «a pesar de la dispersión», contribuyendo a erradicar la marginación.

Las más de 9 000 obras de infraestructura que se concretaron tan solo de 1983 a 1986 son una muestra clara de que

el gasto público concentró sus esfuerzos en el combate a la marginación y al logro de un desarrollo integral que fortaleció a las pequeñas comunidades, respetando y rescatando raíces culturales y tradiciones de gran valor que permitieron a Tabasco «sobrevivir por encima y después del petróleo».

El trabajo desarrollado en dos ámbitos: la integración física, por una parte, y el fortalecimiento de la participación del pueblo en las tareas de gobierno con base en un método democrático, por la otra, impulsó las potencialidades primeras de esas pequeñas comunidades con el objeto de «propiciar el desarrollo, más que el crecimiento económico y la solidaridad social, más que las metas físicas. Se trata –como lo apunté en un ensayo escrito hace casi una década– de volver riqueza la pobreza».

Esa tesis planteada por González Pedrero en su libro *La riqueza de la pobreza* se encuentra presente en todo el proceso aplicativo de los CI.

Él la definió como la única estrategia viable:

Otros intentos de buena fe, que han tratado de introducir desde arriba proyectos integrales de grandes dimensiones para generar riqueza en las comunidades rurales, diseñados por especialistas de toda índole, han fracasado al olvidar que la propia comunidad puede y debe aportar su esfuerzo y su imaginación en la búsqueda del bienestar colectivo. El verdadero desarrollo, en cambio, comparte los principios de la democracia: sólo puede darse desde abajo y desde adentro. Señala González Pedrero en *Democracia de carne y hueso*.

70

Aquí radica, sin duda, el aspecto medular y el *quid* del éxito de esa estrategia de desarrollo integral que se fundó en un proyecto intelectual que se hizo práctica y se convirtió en programa de profundas raíces populares y amplio espíritu participativo de la comunidad tabasqueña.

Por ello fue factible que los CI funcionaran, además de prestadores de servicios, como sedes de un importante trabajo de organización social; esfuerzo democrático que transitó por el camino de la plena legitimidad que brindan los procesos electorales libres y directos y se condujo hacia la participación de las autoridades municipales electas (delegados y subdelegados) en diversas acciones definidas por la Ley Orgánica Municipal.

Con motivo de una gira de trabajo realizada por el municipio de Emiliano Zapata a inicios de julio de 1987, durante un acto celebrado en el poblado Gregorio Méndez, el licenciado González Pedrero puntualizó que esos centros significaban una responsabilidad compartida entre pueblo y gobierno. En la organización social, como método democrático, basó la permanencia y el éxito del proceso integrador, ya que «por medio de la participación y el trabajo nos hacemos dueños de nuestras propias vidas, de nuestro destino como pueblo, y merced a ello, podremos continuar viviendo cada vez mejor y aspirando legítimamente a que nuestros hijos puedan seguir construyendo un destino libre que no enajena nada ni nadie».

En aquella ocasión precisó algo que resulta importante comentar. Estableció que pese a las diferencias evidentes que existen entre cada uno de los 185 CI, «hay semejanzas que nos acercan, que nos unen; que nos hacen por tradición, costumbre y cultura, ser tabasqueños». La identidad radica también, agregó, «en el camino que hemos elegido para ir creando un desarrollo adecuado a nuestras circunstancias y a nuestra tradición, a nuestro modo de vida y a nuestra cultura».

Con esas palabras del gobernante se definió claramente la responsabilidad, primero, de la unidad solidaria y, segundo, del trabajo organizado, participativo y coherente, en donde todas las fuerzas de la comunidad se unen para aportar su esfuerzo y sus recursos para buscar la solución a sus propios problemas.

Los CI constituyen, en síntesis, la culminación de un esfuerzo planeado, ordenado, que cristalizó porque no fue producto del azar o resultado de necias fórmulas o proyectos de escritorio. «Nació maduro», señaló en más de una ocasión sobre ese proyecto González Pedrero.

Hasta aquí, he querido apuntar los aspectos que a mi juicio delinean los motivos y los hechos en torno a un proceso que ha sido durante el sexenio 1982-1988, núcleo del desarrollo integral; del desarrollo que no se construye de una vez y para siempre pero que podrá ser continuo si se mantienen vigentes los postulados y el espíritu democrático que le dio origen y sustento.

2. Los Centros Integradores. Organización

LOS CENTROS Integradores fueron concebidos como sede para

la prestación de servicios y para orientar la inversión pública, pero también como núcleo generador de la organización social tendente a la obtención de mejores niveles de vida en el medio rural de Tabasco para poner fin a la marginación social y geográfica que padecía la entidad.

El proyecto incluyó como puntos primarios la preparación de los gobiernos estatal y municipal para que orientaran sus recursos, con apoyo en la planeación democrática, de tal manera que los CI pudieran contar cada vez con más y mejores servicios y, al mismo tiempo, con una estructura capaz de colaborar con los ayuntamientos en las tareas de organización social.

Como había apuntado antes, los CI son parte de una cadena de acciones cuya secuencia se inicia con la Ley de Planeación Estatal, continúa con el Plan de Desarrollo, sigue con la modificación al Título Sexto de la Constitución local, de la cual deriva la nueva Ley Orgánica Municipal. Todas estas fases tienen como objetivo común el fortalecimiento municipal para convertir a los ayuntamientos en auténticos promotores del desarrollo.

Vale la pena, además, recalcar los importantes esfuerzos que, en materia de participación comunitaria, democrática y solidaria, establece la Ley Orgánica Municipal.

En su afán por lograr el impulso al gobierno democrático de la comunidad, «función primordial del municipio», como se indica en el ordenamiento, se va más allá de la mera acción electoral (la elección de las autoridades municipales) para arribar a un programa ordenado en el que la propia comunidad participa en la solución de los problemas de interés general.

72 En este sentido, los delegados de los 185 CI y los demás representantes de la autoridad municipal, en las comunidades del área de influencia de esos centros, jugaron un papel particularmente importante ya que, además de puente de enlace, fueron coordinadores de los esfuerzos realizados por los distintos comités creados en las comunidades con el objeto de sumar esfuerzos en favor del desarrollo integral.

En relación con los comités, estos fueron integrados, para cumplir con distintos propósitos, por los ciudadanos de las mismas comunidades con el fin de buscar soluciones conjuntas tendentes a mejorar las condiciones de vida de la colectividad.

Las Unidades Integradoras Comunitarias

A FIN de realizar las acciones para el desarrollo municipal mediante el impulso de las actividades que efectúa el ayuntamiento en el ámbito territorial respectivo, motivando a la población para que participe en dichas actividades, según marca la Ley Orgánica Municipal, fueron creadas las Unidades Integradoras, cuyo objetivo era sumar esfuerzos que anteriormente se realizaban en forma aislada.

Estas unidades contaban con una estructura administrativa bien definida compuesta de la siguiente forma:

- a) Un coordinador, que es el propio delegado municipal electo democráticamente. Existen facultades para el nombramiento de un coordinador adjunto, que en algunos casos ha sido el comisario ejidal en virtud del peso de su representación.
- b) Un secretario, representante de alguna organización de la propia comunidad, encargado de llevar el libro de actas del Centro Integrador. El secretario es electo por la asamblea de la comunidad.
- c) Un tesorero, al igual que el anterior, será un representante de alguna organización de la comunidad encargado de cuidar de los recursos financieros de que la comunidad disponga o los que recaude para realizar obras o acciones. Es electo también por la asamblea.
- d) Un vocal, por cada uno de los comités o de las organizaciones sociales que funcionen o se organicen posteriormente en el Centro Integrador y en sus áreas de influencia.

73

1. Funciones de las Unidades Integradoras Comunitarias

CADA UNIDAD podría cumplir funciones distintas. Su objetivo, como ya dije, era lograr que la comunidad participara activamente en el desarrollo y en la consolidación de los Centros Integradores y de sus áreas de influencia; sin embargo, se pueden establecer cuatro grupos de funciones válidas para todas las unidades:

1. Detección de los problemas prioritarios que pueden resolverse a través de la propia participación

- comunitaria, sin requerir del apoyo del gobierno o de cualquier otra instancia.
2. Resolver las carencias de infraestructura y de servicios a partir de la colaboración de la comunidad y del apoyo del gobierno municipal. Esta función fue cumplida con amplitud y, no obstante, los reducidos recursos municipales a que la crisis obligó, estos se han multiplicado merced al esfuerzo solidario y al trabajo colectivo.
 3. Apoyar las actividades de los diversos sectores del gobierno estatal con el objetivo de impulsar todas las acciones tendentes a lograr un mayor beneficio para la propia comunidad.
 4. De gestoría ante las instancias del gobierno a fin de resolver necesidades que por su complejidad y por el costo financiero que ello significa, rebasan la capacidad ejecutiva de la comunidad.

Los cuatro tipos de funciones apuntadas se incluyen en un programa de trabajo de la Unidad Integradora Comunitaria (UIC), en el cual quedaban detalladas las acciones a realizar y la prioridad en su ejecución previo acuerdo comunitario (al menos en su mayoría). Con base en ese programa se hacía una distribución de tareas específicas que generalmente se realizaba mediante votación democrática a propuesta del coordinador.

Es obvio mencionar que, como todo esfuerzo colectivo, el éxito de las UIC radicó en la constancia; afortunadamente la capacidad organizativa de las comunidades tabasqueñas permitió un trabajo constante en el que las reuniones frecuentes, para evaluar avances y registrar logros, fueron pieza fundamental.

2. Los Programas Operativos Anuales

DE IGUAL forma, los Programas Operativos Anuales (POA) desempeñaron un papel de especial significado para el desarrollo de los Centros Integradores, ya que a través de ellos programaron y asignaron los recursos financieros para coadyuvar a resolver, previendo las prioridades de cada uno tomando en consideración la participación que se dio en cada centro.

Los programas operativos anuales que elaboraban los distintos municipios para apoyar las acciones de los diferentes Centros Integradores ubicados en su territorio tenían carácter especial y se concretaban entre la autoridad municipal y la comunidad, representada por sus delegados, y se cumplían conjuntamente.

Paralelamente, el gobierno estatal realizó esfuerzos concretos para aumentar el núcleo de servicios que hacían falta en los CI. Una de las estrategias seguidas para apoyar en forma concreta y sobre todo ordenada a los CI fue la celebración de un Convenio Único de Desarrollo Municipal para el trienio 1986-1988, firmado con cada uno de los 17 ayuntamientos, y en los cuales quedaron definidos los compromisos de organización social.

Destaca del texto general del convenio dos señalamientos que definen su objetivo central y las formas de ejecución a partir de la participación especialmente importante de los delegados municipales; a continuación, los cito textualmente:

Las partes convienen en consolidar la participación de las delegaciones municipales, como autoridades coordinadoras de la organización social en el municipio, con el propósito de impulsar la producción, fomentar la participación y autogestión comunitaria en las actividades sociales que eleven la calidad de vida, vincular las acciones de gobierno con la organización ciudadana, fortalecer el proceso permanente de consulta popular, y fortalecer a la instancia municipal como el vínculo más directo para la comunicación entre pueblo y gobierno. Las acciones de organización que se promuevan a través de las delegaciones municipales tenderán a garantizar que las figuras de participación social tengan respaldo institucional. Con ese fin, el ayuntamiento vigorizará sus delegaciones como instancias de coordinación en los centros de población que las partes acuerden reconocer como CI de actividad económica y social, conforme lo establece el Plan Estatal de Desarrollo, y el Ejecutivo estatal apoyará la organización social que se genere por ese conducto mediante la comunidad de las acciones a realizar en cada caso y tomando en cuenta las demandas y las propuestas de participación de las comunidades organizadas.

En el Convenio Único de Desarrollo Municipal 1986-1988, signado por el Ejecutivo estatal y los 17 ayuntamientos tabasqueños se establecieron las formas de coordinación de acciones entre ambos niveles de gobierno y la concertación de estos con los sectores social y privado, para instrumentar la política de desarrollo integral considerada en los planes y programas del Sistema Estatal de Planeación Democrática, procurando avanzar en forma sustancial hacia la descentralización de la actividad social en los municipios de la entidad.

Mediante este documento normativo se establecieron en forma precisa los canales para hacer efectiva esa concertación, que se realizaban a través de Programas para el Desarrollo Municipal, que fueron formalizados bajo la figura de acuerdos de coordinación y contratos o convenios de concertación.

El peso de esta labor recayó en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco (COPLADET), cuerpo colegiado constituido por la totalidad de las dependencias federales, estatales y municipales que actúan en el estado, de acuerdo con los criterios establecidos en su reglamento interno, aprobado en asamblea plenaria, y por el acuerdo de coordinación del 22 de abril de 1983, en el que la federación, la Secretaría de Programación y Presupuesto (dependencia federal facultada para validar las relaciones de coordinación entre el gobierno de la república y los estados) y el gobierno del estado de Tabasco, ratifican la operación de ese organismo.

En razón de lo anterior, el COPLADET es la única instancia local facultada para coordinar y hacer compatible las acciones de los tres niveles de gobierno y de estos con los sectores público, privado y social de la economía; labor que desempeñó con éxito reconocido no solo en favor de los CI sino del cumplimiento cabal de las metas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988.

Conclusiones

DEBO INSISTIR que el propósito de este trabajo no es hacer una ponderación de la labor de un gobernante en particular, en este caso de Enrique González Pedrero, ya que le toca al pueblo hacer el juicio de su obra.

Yo, simplemente, quise traer a la memoria de los que aquí vivimos un proyecto de trabajo que rindió frutos indiscu-

tibles y que, desafortunadamente, durante el gobierno siguiente al mencionado, se echó, literalmente, al cesto de la basura, cancelando un método que había probado sus virtudes y dado oportunidad a la comunidad de demostrar que puede ser actor protagónico del cambio y la modernidad en favor del desarrollo integral de la entidad.

Afortunadamente, es un proyecto que puede y debe rescatarse y aplicarse nuevamente como método capaz de procurarnos un desarrollo que en estos tiempos que vivimos se presenta más que necesario, impostergerable.

Los Centros Integradores fueron núcleo del desarrollo integral en Tabasco. La semilla sembrada en su momento, si bien no pudo germinar plenamente, se mantiene en estado latente y puede contribuir para que en los años venideros se constituya en el ariete que levante, de una vez por todas, a este gigante verde que es Tabasco, nuestro Tabasco.

Centros Integradores,
de Emilio De Ygartua Monteverde

Fue editado por la
Universidad Olmeca, A.C.

Se concluyó en la ciudad de
Villahermosa, Tabasco, México
en abril de 2021,

Para la composición de los textos se utilizó la fuente Book Antiqua.





UNIVERSIDAD OLMECA
Raíz de sabiduría

Centro de Estudios e Investigación de la Cultura Olmeca

CEICO

ISSN: 978-607-99983-5-8



9 786079 660358
Versión impresa

ISSN: 978-607-99217-0-5



9 786079 921705
Versión electrónica