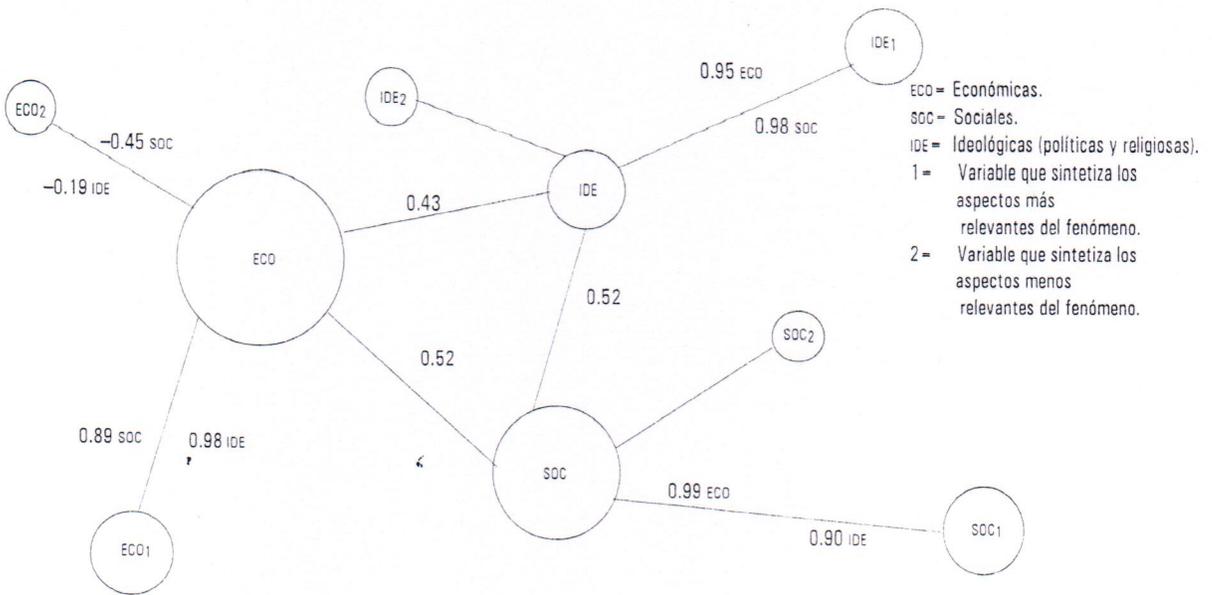


DIAGRAMA 6

CORRELACIÓN CANÓNICA DE LAS VARIABLES INVOLUCRADAS EN EL ESTUDIO DE LA MIGRACIÓN ESTACIONAL (SAN PEDRO CHENALHÓ)



FUENTE: Análisis computarizado de la información recabada, realizado en el Centro de Estadística y Cálculo de El Colegio de Postgraduados de Chapingo, 1985.

VINCULACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL: UNA EXPERIENCIA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Abelardo Hernández Millán*

PRESENTACIÓN

La presente ponencia refiere una experiencia de participación de una institución de educación superior en un ejercicio de planeación del desarrollo a escala municipal.

Trata, concretamente, de la elaboración de planes y programas de desarrollo que la Universidad Nacional Autónoma de Chiapas (UNACH), en coordinación con los gobiernos de 13 municipios del estado de Chiapas, y con la participación de sus habitantes, se realizó de diciembre de 1995 a diciembre de 1996.¹

La elaboración de los mencionados planes, sin embargo, constituye tan sólo el cumplimiento de una primera etapa del proceso de planeación. Seguirán las etapas de ejecución y, finalmente, de evaluación de resultados.

Consideramos esta experiencia como una opción de vinculación que, con las adaptaciones del caso, podrían hacer suya otras instituciones universitarias del país.

No obstante, por las limitaciones del espacio centramos aquí nuestra atención solamente en la referencia teórica general del proceso de planeación y en algunos aspectos metodológicos de la elaboración del plan.

* Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México.

¹ De mayor a menor importancia, los criterios utilizados en la selección de municipios fueron: grado de marginación social, número de habitantes, superficie territorial, tipo de municipio (urbano, rural, mixto, comunitario), partido gobernante (PRI, PAN, PRD), composición étnica y región de ubicación. Como resultado de este ejercicio se seleccionaron los municipios siguientes: Pichucalco, Sunuapa, Ocoitepec, Coapilla, Villa Flores, Cintalapa, Villa Corzo, Pijijiapan, Huehuetán, Siltepec, Situlá, Chalchihuitán y Tziminol.

ANTECEDENTES

Por considerarlo de utilidad para el caso de otras instituciones universitarias que deseen incursionar en procesos de planeación municipal, exponemos a continuación los antecedentes de la participación de la UNACH.

1] Se trata de un proyecto planteado desde la Dirección de Extensión Universitaria de la propia UNACH, que se llevó a cabo con apoyo de recursos financieros otorgados por Fomento para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), los cuales llegaron casi al millón de pesos.

2] No es la primera experiencia que tiene la UNACH en la materia, pues a través de las Unidades de Vinculación Docente ha conseguido enlazarse a la problemática socioeconómica estatal y ofrecer soluciones a problemas específicos y concretos.² Cabe mencionar, a este respecto, que la UNACH cuenta con Unidades de Vinculación Docente Multidisciplinarias en las nueve regiones en que oficialmente se divide la entidad.

3] En términos institucionales, el Proyecto de Vinculación para el Desarrollo Municipal es congruente con el Proyecto Académico 1995-1999 en cuanto al compromiso expreso de la UNACH con su entorno social inmediato.³

4] La UNACH firmó convenios de colaboración con 13 gobiernos municipales y con otros tantos Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

La vinculación entre la UNACH y los gobiernos municipales se estableció, de parte de la primera, a través de la Dirección de Extensión Universitaria y, de parte de los segundos, a través de los gobiernos municipales.

² A la fecha, la UNACH ha realizado los siguientes seis programas de vinculación: 1. Vivienda (Cuauhtémoc y 16 de Septiembre, municipio de Villaflores). 2. Vivienda (América Libre, municipio de Ocozacoautla). 3. Nutrición y Salud (Centro Internacional de Investigación y Capacitación Agrícola-Unidad de Endocrinología y Nutrición). 4. Producción de rumiantes productores de leche (Asociación Altos Buenavista, Municipio de Villa Corzo). 5. Desarrollo agropecuario sustentable (Plan piloto: ejidos Cuauhtémoc, 16 de Septiembre y Villa Hidalgo, municipio de Villaflores). 6. Validación de un puesto de sangrado en el laboratorio clínico de Ciencias Químicas (Noveno semestre de Químico farmacobiólogo).

³ UNACH, Proyecto Académico 1995-1999, Chiapas, UNACH, 1995, pp. 71-79.

Como información adicional mencionemos que los gobiernos municipales entraron en funciones a partir del 1 de enero de 1996 y terminarán su administración el día último de diciembre de 1998, por lo que es posible un estrecho seguimiento del proceso de planeación por parte de la UNACH.

5] Se integró un equipo básico de trabajo (directivo y ejecutivo), un cuerpo consultivo de asesores y varios grupos de trabajo multi e interdisciplinario.

Contó, en suma, con la participación activa de estudiantes, docentes e investigadores extensionistas.

6] La sede fue la propia Dirección de Extensión Universitaria de la UNACH.

EL PROCESO DE PLANEACIÓN

Justificación

Ante la imposibilidad de que las instancias gubernamentales puedan acceder a un conocimiento más allá de las monografías elaboradas con base en fuentes secundarias, o de que puedan trascender la planeación realizada únicamente con propósitos de cumplir ciertos requisitos legales, la UNACH se planteó tanto aproximarse al conocimiento de la problemática socioeconómica vigente en los municipios como coadyuvar al desarrollo en favor de sus habitantes.

Objetivos y metas

Se plantearon objetivos propios de la planeación del desarrollo y otros relacionados con la actividad académica universitaria. Dicho de otro modo, se planteó incidir no solo en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los municipios seleccionados, sino también en el logro de metas académicas.

Entre los primeros deben mencionarse la elaboración del plan y de los programas de desarrollo municipal, así como "la capacitación de recursos humanos en áreas críticas de la administración en beneficio del desarrollo comunitario", como se afirma en el Protocolo del Proyecto.

Entre los segundos —de los cuales no trata esta ponencia— se contempló mejorar la identidad institucional, fortalecer es-

estructuras académicas, fortalecer la titulación de estudiantes y establecer el Sistema Universitario de Información Municipal.

Como metas de desarrollo se identificaron: elaboración de 13 planes de desarrollo y, como parte de los mismos, de 39 programas comunitarios de desarrollo. De éstos, 13 son de carácter social, 13 agropecuario y 13 cultural.

Marco conceptual

1] El concepto de desarrollo

En términos históricos, todo concepto de "desarrollo" hace referencia a un proceso de tránsito desde una situación de avance relativo en que se encuentra una sociedad, hacia otra situación en la que dicho grado de avance es mayor.

Implica, por tanto, la presencia de los siguientes elementos: un sujeto inductor del desarrollo; un objeto al que va dirigido tal desarrollo; un medio a través del cual se instrumenta, y un resultado.

Las distintas maneras de dar contenido a estos elementos es lo que da lugar a tipos o modalidades diferentes del desarrollo.

Es así como, de un concepto de "desarrollo económico" (medido a través de indicadores generales como el ingreso per cápita o la aportación sectorial al producto interno bruto), se transitó hacia uno de "desarrollo social" o "socioeconómico" (condiciones de vida). Este último, sin embargo, deja fuera aspectos cualitativos cuya medición no es tarea sencilla, tales como descanso, recreación, participación democrática, seguridad, etcétera.

Luego, la moda fue el llamado "desarrollo sustentable", que si bien resulta promisorio aún no ha logrado concretizarse claramente en la práctica. Al respecto podemos derivar conclusiones preliminares como las siguientes:

i. Aún no existe precisión en torno al concepto "desarrollo sustentable".

ii. *La etimología y, sobre todo, la definición elemental de Naciones Unidas, han servido únicamente de referencia e inspiración a lo que sería una conceptualización más precisa y avanzada del desarrollo sustentable.*

iii. El concepto se ha ido ampliando hasta abarcar elementos nuevos. Comienza a ser más preciso, a referirse a situaciones más concretas. Las distintas interpretaciones se van interpenetrando, fortaleciendo y complementando y, por ello, desembocan en un nuevo punto de partida de una conceptualización más fina.

iv. No representa en sí una alternativa nueva de desarrollo, ya que se aplica a diversas modalidades del mismo.

Una observación final: no resulta adecuado —salvo para efectos de explicación o de análisis— separar los dos términos del concepto ("desarrollo" y "sustentable") pues, como sucedió en la Cumbre de la Tierra, siempre habrá quienes enfaticen o prefieran promover o el desarrollo o el cuidado del ambiente, pero no ambos a la vez.

Hace falta, entonces, un concepto de desarrollo más avanzado, que supere las insuficiencias advertidas. Como por ejemplo el de "desarrollo a escala humana", expuesto en la obra *Desarrollo a escala humana*, publicada en Santiago de Chile en 1986, en la que un arduo trabajo transdisciplinario de un grupo de investigadores latinoamericanos logró aportar valiosas reflexiones y propuestas viables acerca de una nueva modalidad de desarrollo para América Latina.

La obra está dirigida a "agentes del desarrollo social" interesados en "pensar caminos de humanización para un mundo en crisis", e intenta contribuir a "la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo..."

Será tarea nuestra debatir las posibilidades que, en particular, este nuevo paradigma tiene de servir a la planeación del desarrollo en el ámbito municipal de nuestro país.

2] Nuestro concepto de desarrollo

Con base en el contenido del apartado anterior, podemos decir que el concepto de desarrollo utilizado en la elaboración de los planes de desarrollo municipal incluye:

a] La noción tradicional de desarrollo económico, aunque adiciona aspectos nuevos.

b] La noción tradicional de desarrollo social, aunque adiciona aspectos nuevos.

e] La noción de sustentabilidad, tanto para el desarrollo económico como para el desarrollo social.

d] Los aspectos de la relación entre sociedad civil y sociedad política, es decir, los aspectos políticos del desarrollo a escala humana.

e] El ámbito municipal como referencia territorial.

Este concepto ya no es entonces de naturaleza solamente económica ni únicamente social, pues, además, incorpora aspectos políticos de primer orden en la vida cotidiana de los habitantes del municipio.

Es un concepto que, consecuentemente, podemos denominar de desarrollo integral municipal

Tal concepto no se refiere solamente a mejoramiento material de las cosas, sino también a un mejoramiento espiritual de las personas; es decir, no únicamente a aspectos cuantitativos o a logros objetivos, sino también a aspectos cualitativos y a logros subjetivos.

Este concepto, por tanto, lleva a considerar necesariamente en el diseño del diagnóstico del plan los siguientes títulos:

I. Medio físico. II. Población. III. Infraestructura y servicios. IV. Actividad productiva. V. Situación política. VI. Condiciones de vida.

Los primeros tres títulos corresponden al contexto en el cual tienen lugar las actividades económicas y políticas, así como la situación social de los habitantes del municipio, las cuales están contempladas en los tres últimos.

Dicho de otro modo: las condiciones de vida de tales habitantes son el resultado de su organización económica y su participación política, en un contexto físico, demográfico y de infraestructura dado.

ELABORACIÓN DEL PLAN

Características generales

La elaboración del plan consistió en un ejercicio de trabajo colectivo en el que participaron no solamente distintos especialistas universitarios (estudiantes y profesores), sino también gobiernos municipales y habitantes del municipio.

Participaron también, en tareas de coordinación, representantes de los niveles estatal y federal de gobierno.

Se trató, pues, de un ejercicio de planeación que implicó establecer una relación de colaboración entre los sectores universitario y público.

Tuvo como referencia espacial el territorio de municipios en los que el gobierno municipal y habitantes del mismo decidieron emprender programas de inversión y de estimulación del desarrollo.

Los planes elaborados no contienen programas asistenciales o de obra pública, sino de desarrollo.

Ofrecen bases que contribuyen a tomar decisiones en cuanto a inversiones que mejoren la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Estructura del plan

El plan—para cada uno de los 13 municipios—quedó estructurado de la siguiente manera:

A) Presentación. B) Introducción. C) Diagnóstico. D) Objetivos y estrategias. E) Modelo de programación. F) Programas.

Una vez cubierta la primera fase del proceso de planeación—elaboración del plan—, se sometió a discusión el borrador del plan a fin de elaborar la versión final del mismo.

Esta fase incluyó también, en consecuencia, la publicación y distribución de la versión final del plan.

Diseño del diagnóstico

El diagnóstico se elaboró tomando en cuenta:

1] Que el centro de nuestra atención eran las necesidades, las demandas y los problemas de los habitantes del municipio.

2] Que el referente espacial era el territorio del municipio.

3] Que se trataba, en última instancia, de elaborar programas de desarrollo.

Recopilación de datos e informaciones

Este proceso tomó en cuenta los siguientes criterios:

No se recopiló información innecesaria, es decir, aquella que no pudiera servir a la identificación de necesidades, demandas o **problemas**; dicho de otro modo, que no pudiera ser relacionada con programas sectoriales de desarrollo municipal.

La información sectorial debería tener el mismo nivel de desagregación.

Los datos e informaciones debían servir directamente a responder preguntas acerca de necesidades, demandas y problemas, así como del potencial de desarrollo en el municipio.

Dicho de otra manera, debían sugerir propuestas de programas.

Hubo apoyo en el conocimiento y la experiencia de los habitantes de los municipios.

Objetivos

Los objetivos generales del diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal fueron los siguientes:

Conocer las condiciones de vida de los habitantes del municipio y las características físicas y sociales que las condicionan y determinan.

Servir de base a la elaboración de programas sectoriales de desarrollo municipal.

El diagnóstico, por tanto, no pretendía ser una simple descripción, por más acuciosa que ésta fuera, de diversas características del municipio, de sus habitantes o de su gobierno municipal.

Debia mostrar, en cambio, necesidades sentidas, demandas insatisfechas y problemas de los habitantes, entendiendo que éstos servirían de base en la elaboración de programas para su atención, satisfacción o solución —lo que se realizó en la parte programática del plan.

En otras palabras, debía señalar y jerarquizar necesidades, demandas y problemas cuya atención, satisfacción o solución fuera susceptible de alcanzarse mediante la instrumentación del plan y de sus correspondientes programas.

Digamos, por último, que el diagnóstico debería identificar, a partir de la información recopilada, elementos útiles al desarrollo potencial —mediano y largo plazo— del municipio.

Guía para elaborar el diagnóstico

Teniendo en cuenta todo lo anterior, los capítulos de la Guía para elaborar el diagnóstico fueron:

I. Medio físico. II. Población. III. Actividad productiva. IV. Infraestructura y servicios públicos. V. Situación política. VI. Condiciones de vida.

A continuación se desglosan, finalmente, los capítulos en sus correspondientes categorías, indicadores y variables.

CAPÍTULO I MEDIO FÍSICO

Categorías	Indicadores	Variables
1. Historia natural	1. Etapas geológicas	1. Paleozoico 2. Mesozoico
2. Situación actual	1. Características físicas	1. Clima 2. Topografía 3. Suelos 4. Vegetación
3. Ubicación geográfica	1. Aspectos geográficos	1. Longitud 2. Latitud 3. Altura 4. Extensión 5. Colindancias

CAPÍTULO II POBLACIÓN

1. Estado de la población	1. Magnitud	1. Número de habitantes
	2. Composición por edad y sexo	1. Número (o proporción) de personas por grupos significativos de edades
	3. Composición étnica	1. Número (o proporción) de personas de habla indígena
	4. Distribución espacial	1. Densidad 2. Número de habitantes por tamaño de localidad 1. Ritmo de crecimiento
	1. Crecimiento	1. Ritmo de crecimiento

2. Dinámica de la población (1950-1996)

Categorías	Indicadores	Variables
	2. Natalidad	1. Tasa bruta de natalidad
	3. Mortalidad	1. Tasa bruta de mortalidad
	4. Migración	1. Tasa bruta de migración

CAPÍTULO III. ACTIVIDAD PRODUCTIVA

1. Recursos naturales	1. Inventario	1. Bosques 2. Cuerpos de agua 3. Suelos
2. Evolución de los sectores productivos (1990-1995)	1. Producto interno bruto	1. Aportación proporcional de cada sector
	2. Empleo	1. Proporción de personas ocupadas en cada sector
3. Organización de la actividad económica	1. Unidades económicas	1. Número y tipo de unidades económicas
	2. Tenencia de la tierra	1. Ejidal (has) 2. Comunal (has) 3. Privada (has)
	3. Asociaciones productivas	1. Agrícolas 2. Pecuarias 3. Silvícolas 4. Pesqueras 5. Industriales 6. De comercio y servicios
	4. Usos de la tierra	1. Agrícola 2. Pecuaria 3. Silvícola 4. Otros
4. Población económicamente activa (PEA)	1. Condición de actividad	1. Número de personas activas
5. Producción, comercialización y abastecimiento	1. Productos principales	1. Agrícolas 2. Pecuarias 3. Silvícolas 4. Pesqueros 5. Industriales 6. Servicios

Categorías	Indicadores	Variables
	1. Infraestructura básica	1. Vías de acceso 2. Medios de comunicación

CAPÍTULO IV. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS

2. Infraestructura de servicios básicos	1. Educación	1. Número de escuelas por nivel escolar 1. Número de instituciones de salud
	2. Salud	1. Número de viviendas 1. Frigorífico
3. Infraestructura productiva	1. Inventario	1. Agua potable y alcantarillado 2. Alumbrado 3. Recolección y manejo de desechos sólidos
4. Servicios públicos	1. Lista	4. Mercados y centrales de abastos 5. Rastros 6. Panteones 7. Calles, parques y jardines 8. Seguridad pública y tránsito 9. Recreación y descanso 10. Otros
5. Ingresos gastos e inversión	1. Ingresos del Ayuntamiento	1. Impuestos 2. Aportación del gobierno estatal 3. Aportación del gobierno federal 4. Otras fuentes de ingresos 1. Remuneraciones personales 2. Obras y servicios 3. Equipamiento 4. Otros
	2. Egresos del Ayuntamiento	

Categorías	Indicadores	Variables
CAPÍTULO V. SITUACIÓN POLÍTICA		
1. Organización y participación	1. Lista de organizaciones	1. Partidos políticos 2. Organizaciones sociales 3. Asociaciones cívicas
	2. Formas de participación ciudadana	1. Auto gestión 2. Cogestión 1. Económicos 2. Políticos 3. Ideológicos 4. Otros
2. Los problemas comunitarios	1. Tipos de problemas	1. Identificación de responsables 2. Propuestas de la comunidad
	2. Formas de solución	
CAPÍTULO VI. CONDICIONES DE VIDA		
1. Necesidades básicas	1. Alimentación	1. Estado de nutrición 2. Patrón alimentario familiar 1. Tipo de materiales 2. Tenencia 3. Servicios
	2. Vivienda	1. Analfabetismo 2. Escolaridad 3. Asistencia
2. Servicios básicos	1. Educación	1. Morbilidad 2. Síntomas y padecimientos 3. Morbilidad por grupos de edad
	2. Salud	1. Tipo de empleo 2. Horas trabajadas 3. Monto mensual del ingreso
3. Empleo e ingreso	1. Empleo efectivo	

La elaboración del diagnóstico, junto con la de los demás elementos del plan (presentación, introducción, objetivos y estrategias, modelo de programación y programas) dio como resultado 13 planes para promover y orientar el desarrollo de 13 municipios del estado de Chiapas.

SITUACIÓN SOCIOPOLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS. CONFLICTO Y FUERZAS SOCIALES, 1996

José Arellano Sánchez*
Margarita Santoyo*

LA SITUACIÓN GENERAL

En los últimos sexenios la política económica de México se ha caracterizado por los diversos cambios que ha sufrido en su estructura económica, los cuales han sido de corte neoliberal con tendencia a adaptarse al modelo de globalización económica, que se concreta, entre otros factores, con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

La inclinación neoliberal tuvo un fuerte impacto en la sociedad al agudizar las diferencias socioeconómicas que de por sí eran ya muy marcadas entre los diferentes sectores de la población, haciéndose más evidente en los grupos minoritarios. A pesar de que estos grupos fueron igualmente afectados por las medidas económicas implementadas, fue únicamente el sector indígena del estado de Chiapas el que se manifestó en contra de ellas. Población indígena que con todo y los programas de desarrollo social que instrumentó el Instituto Nacional Indigenista (INI) y algunas otras instituciones gubernamentales siguen viviendo en condiciones de pobreza extrema y marginación.

Estas condiciones junto con la firma del TLC provocan la manifestación de protesta de un grupo indígena armado, auto-denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual en su primera "Declaración de la Selva Lacandona" (enero de 1994) llama al pueblo mexicano a alzarse en armas contra el gobierno salinista, a quien considera como el principal

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Agradecemos a las siguientes personas su participación y colaboración, todas ellas integrantes del "Equipo Chiapas": Ma. Ingrid Alonso Gómez, Javier Enciso Pérez, Elvia Mata López, Juana Virginia Núñez Cruz, Graciela Alejandra Trejo Morales, Lucila Bernal Barba y Paul Moreno Montes de Oca.