

## PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1983–1988 DEL ESTADO DE TABASCO\*

*Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*

### Presentación

Al tomar posesión como Gobernador Constitucional de Tabasco, me comprometí a adoptar la planeación democrática como sistema de trabajo que norma las acciones gubernamentales, definidas por la participación consciente y responsable de todos los tabasqueños, y que nos permitiera diseñar y llevar a la práctica un modelo integral de desarrollo aplicable en el período 1983-1988.

La presentación del Plan Estatal de Desarrollo que hacemos ahora, es el primer fruto de ese esfuerzo compartido, en el que pueblo y gobierno definieron, respectivamente, las prioridades y las estrategias del desarrollo de Tabasco. Este documento se realizó en tres etapas sucesivas e igualmente importantes para una integración cabal. La primera de ellas consistió en la tarea laboriosa, pero insoslayable, de recabar las demandas, las aspiraciones y las propuestas del pueblo tabasqueño manifestadas durante las campañas presidencial y para gobernador del Estado, así como en los Foros de Consulta Popular que llevamos a cabo recientemente, en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

La segunda fase comprendió el procesamiento de estas abundantes y valiosas aportaciones populares, en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco (COPLADET), que agrupa a las dependencias del sector público, tanto federales como estatales y municipales, y a los organismos de los sectores social y privado, que libremente conciertan sus acciones con las del gobierno. La última etapa, consistió en la coordinación intersectorial de los esfuerzos de todas las dependencias de la administración pública estatal, para precisar la instrumentación de las estrategias de desarrollo.

El Plan consta, pues, de tres partes y cada una de ellas responde a las preguntas fundamentales que definen nuestra voluntad como pueblo consciente de su vocación histórica: qué somos, qué queremos y cómo vamos a lograrlo.

La primera parte del Plan —dividida, a su vez, en dos capítulos— es la síntesis de las aspiraciones del pueblo tabasqueño y el análisis de los recursos con que contamos y los problemas que habremos de enfrentar para avanzar hacia la consecución de aquéllas. Así, el primer capítulo establece los principios políticos que nos han forjado como Estado libre y soberano, pero comprometido plenamente con los fines de la República. Tabasco, como parte integrante de la Federación, comparte los objetivos del Proyecto Nacional contenido en nuestra Carta Magna y, por ello, ha adoptado los siete criterios rectores que el Gobierno Federal ha definido para alcanzar los propósitos nacionales. Sin embargo, el reconocimiento de nuestra diversidad regional nos obliga a adaptar este modelo a las circunstancias específicas de Tabasco para contribuir, con la solución de nuestros pro-

pios problemas, al fortalecimiento de la Nación en su conjunto. El respeto a esa diversidad ha sido sustento de la unidad nacional, que ha permitido la consolidación del Estado mexicano del que formamos parte y, en consecuencia, habrá de ser también la base de nuestro desarrollo integral.

El segundo capítulo de este apartado es el recuento crítico del potencial de desarrollo de Tabasco, en contraste con los obstáculos que la dinámica del crecimiento ha generado. El diagnóstico apunta dos caminos: la consolidación de las pautas actuales, que reconocen la vocación productiva del Estado en torno a la explotación petrolera y la ganadería y agricultura de siempre; o la ampliación y enriquecimiento de la estructura productiva para modificar las tendencias de la distribución y utilización del ingreso.

El procesamiento de la consulta popular está plasmado en la segunda parte del Plan, que incorpora el propósito, los objetivos y los lineamientos de estrategia para el desarrollo de Tabasco.

Los componentes de la estrategia del desarrollo integral para Tabasco se conjugan para reorganizar e impulsar el crecimiento económico de la entidad con mayores beneficios para la población y en la ampliación e integración regional a los destinos nacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo establece dos grandes líneas de estrategia —la reordenación económica y el cambio estructural— de las que se desprende, en particular, una estrategia para la zona Sureste, de la que Tabasco es puerta y eje conductor: modular el impacto físico y social del petróleo, establecer las condiciones para la recuperación de los recursos renovables, elevar el nivel de vida de las comunidades marginadas y compatibilizar su identidad cultural con las acciones del desarrollo.

El Gobierno de Tabasco es consciente del deterioro de los niveles de bienestar de las clases populares y por ello asume su responsabilidad en la parte que le corresponde, de la solución de los problemas nacionales. En Tabasco enmarcaremos nuestra actuación dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo para fijarnos como gran propósito:

Sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la producción, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y la seguridad sociales.

Se trata de impulsar decididamente un desarrollo que no centre sus propósitos sólo en las expectativas del crecimiento económico sino que, basado en él y con el concurso de los sectores social y privado, mejore la calidad de vida de todos los tabasqueños y logre un proceso autosostenido, capaz de fortalecer la economía del Estado en la perspectiva de integración regional del mercado nacional. En la entidad, este planteamiento se traduce en la definición de tres objetivos del desarrollo:

### **1. Propiciar el cambio estructural**

La realización de cambios estructurales requiere, para concretarse, de modificaciones en las pautas de distribución y en el uso del ingreso, así como de cambios en la estructura productiva, que amplíen las perspectivas en el nivel de oferta. Se trata de atender al hombre y a su trabajo en un

- marco de explotación de los recursos naturales y con una visión de mediano plazo que siente, sin embargo, las bases del futuro.

La generación de empleos es, así, la esencia política del desarrollo planteado, no con fines de explotación para la acumulación irracional de capitales, sino como una liberación de recursos productivos que permita ampliar y consolidar el mercado interior. Es cierto que la dispersión poblacional no ayuda a formar un mercado interno fuerte pero, también es cierto, que es preciso cerrar la brecha entre lo moderno y lo atrasado para no seguir reproduciendo un modelo de crecimiento altamente polarizado, que amplía los márgenes de la injusticia y las posibilidades de intranquilidad social.

La alternativa del desarrollo se centra, pues, en proporcionar a las pequeñas comunidades de todo el acervo necesario para volverlas unidades productivas autosuficientes.

## **2. Reorientar las tendencias del crecimiento urbano-industrial**

Una política de industrialización basada exclusivamente en las expectativas que crean las condiciones del día es una respuesta a corto plazo, pero con el riesgo de mantener la hipertrofia del resto del aparato productivo y de comprometer cuantiosos recursos.

En Tabasco podrá promoverse, a largo plazo, un crecimiento urbano industrial ordenado y racional, fundamentalmente en materia de agroindustria y de bienes de consumo duradero. Las acciones del Estado en este sentido se orientarán hacia el logro de una mayor vinculación entre campo y ciudad, en la que serán muy importantes la programación-presupuestación del gasto y la participación social en los programas de desarrollo.

## **3. Fortalecer la instancia municipal**

En la conformación de una estructura productiva equilibrada y en la consecución del desarrollo integral de Tabasco, los municipios de la entidad se constituyen en importantes elementos de integración. Por eso, el Gobierno del Estado se propone —en estricto apego a los ordenamientos constitucionales de la República y del Estado— vigorizar a sus municipios con pleno respeto a su autonomía. Se trata de coadyuvar al desarrollo de sus potenciales económicos para hacer del municipio el verdadero promotor del desarrollo. Al amparo de la descentralización de la vida nacional y estatal, Tabasco busca una redistribución geográfica, económica y social más equitativa.

El Gobierno de Tabasco cuenta con los elementos suficientes para sumarse a los esfuerzos nacionales a través de dos líneas de estrategia que buscan cumplir, simultáneamente, con tres grandes compromisos: solidaridad con el Gobierno de la República, asumiendo cabalmente el papel que nos corresponde en la zona del Sureste; integración de las múltiples comunidades dispersas que hay en el Estado; y, brindar a todos los tabasqueños niveles de bienestar homogéneos y acordes con sus propias capacidades.

Las dos líneas de estrategia son: el cambio de estructuras para la integración y el rescate de las potencialidades primarias. La primera obliga a considerar los impactos generados sectorialmente hacia el interior del Estado, en virtud de la ubicación de la estrategia central en las pequeñas comu-

nidades de Tabasco. Se trata de un desarrollo concebido de tal manera que, integralmente, vaya cumpliendo etapas de ejecución que incluyan a todos los sectores y evite que éstos actúen desvinculados de los demás, generando demandas hacia una oferta inexistente. Las acciones de cada sector deberán definirse en función de la dinámica de los restantes y deberán partir, en principio, de la producción primaria.

La segunda línea de estrategia —el rescate de las potencialidades primarias— propone constituir a la pequeña comunidad en la fuente generadora de riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y la capacidad propias de Tabasco, para lograr un desarrollo homogéneo que integre a todos los tabasqueños en una misma dinámica compartida de producción.

Tres criterios fundamentales apoyarán la integración de las pequeñas comunidades en centros integradores de la actividad económica y social: la población, en términos de asentamientos aledaños y recurrentes en un espacio cercano; el territorio, en términos de comunicaciones fluviales o terrestres potenciales que hagan posible, a la vez, el contacto de las pequeñas comunidades con su centro integrador y de éste con los demás y aun con otros Estados, propiciando el intercambio comercial; y la producción, en términos de explotación racional de los recursos renovables del Estado, de modo que cada centro integrador se identifique por su producción común (agrícola, pecuaria, pesquera o forestal).

La tercera parte del Plan se dedica a la instrumentación de la estrategia: definiendo la política económica que será la respuesta del Poder Ejecutivo del Estado para dar cumplimiento a las demandas populares, de acuerdo con los principios políticos refrendados por el pueblo tabasqueño.

El primer capítulo de este apartado resume las orientaciones generales que guiarán el manejo de las tres herramientas fundamentales de política económica con que cuenta el Estado para impulsar el desarrollo. El gasto público, la empresa pública y la sectorización municipal habrán de supeditarse, así, a cuatro lineamientos: motivar a los tabasqueños para que desarrollen sus capacidades hacia la autosuficiencia de la entidad, a través del impulso al sector social y el estímulo al sector privado de la economía; elevar la producción y la productividad mediante acciones de coordinación, concertación e inducción que promuevan el desarrollo pleno de las potencialidades del Estado; mejorar la distribución del ingreso en la entidad para garantizar niveles mínimos de bienestar a todos los tabasqueños; y, procurar la elevación del ingreso, buscando su equilibrio entre grupos y regiones del Estado.

El segundo capítulo, por su parte, define la instrumentación regional de las dos líneas de estrategia derivadas del procesamiento de la consulta popular.

El auge repentino que trajo consigo la explotación petrolera de los últimos años ha significado desequilibrios económicos y sociales en la vida del Estado, que permitieron la rápida conformación de los dos Tabascos, uno, con una dinámica de crecimiento acelerado aunque lleno de contradicciones e inercias localizado en la cuenca del río Grijalva, que comprende a los municipios de las regiones del Centro, La Chontalpa y La Sierra; el otro, en condiciones de relativo aislamiento y con dispersión en sus asentamientos, que se ubica en la cuenca del río Usumacinta en lo que se conoce como la región de Los Ríos.

El impacto generado por la explotación intensiva del petróleo permitió que el Tabasco del Grijalva creciera desordenadamente, al amparo de economías de escala débilmente integradas. La in-

fraestructura y los servicios públicos aumentaron, pero no se produjeron efectos multiplicadores que redundaran en el desarrollo homogéneo de la región, más bien se ampliaron los espacios de marginación.

El Tabasco del Usumacinta, por su parte, alejado de la bonanza petrolera y aislado anualmente durante varios meses, ha sustentado su endeble crecimiento en una economía de subsistencia que no tiene capacidad productiva para responder a la demanda generada en el resto de la entidad.

La política regional del desarrollo trata de integrar a los dos Tabascos en uno solo, bajo una misma estrategia. Eso sólo podrá lograrse si el sector primario retoma su función como punta de lanza de la economía local.

Por último, el tercer capítulo se forma por las políticas sectoriales que se desprenden de la estrategia de desarrollo que hemos diseñado, a partir del impulso decidido a la producción agropecuaria, pesquera y forestal, alrededor de la cual habrán de girar las demás actividades sectoriales.

El modelo de desarrollo asentado en el Plan Estatal, que acabo de describir someramente, es producto del trabajo organizado de la sociedad en su conjunto y, por eso, su realización cabal es asunto de todos. La responsabilidad de su ejecución es un compromiso públicamente asumido por el Poder Ejecutivo. Toca al pueblo tabasqueño refrendar su participación decidida en el esfuerzo compartido para cumplir las metas que, juntos, nos hemos propuesto.

Enrique González Pedrero  
Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco

Villahermosa, Tab., 18 de julio de 1983

## 1. Introducción

### 1.1 Planeación en Tabasco

México vive un período de ajustes en su proceso de desarrollo. Al deterioro de algunas estructuras económicas que sustentaban el proyecto nacional se han sumado factores internacionales determinantes. Nuestro modelo se ha ido enriqueciendo con la experiencia pasada, y frente al desafío de la circunstancia actual, pasado y presente —bien asimilados— nos permiten ahora adelantarnos y prever al país que queremos para mañana.

A la articulación de la experiencia ya vivida se conjugan, para favorecer la planeación, la capacidad de rectoría económica del Estado para enfrentar los problemas de falta de divisas; la voluntad de trabajo y de organización de los estratos sociales menos favorecidos que, solidarios con el Gobierno, han asumido una actitud responsable ante la crisis; y la capacidad ejecutiva de Estados y Municipios como centros motores para descentralizar y democratizar la vida nacional.

En materia de Planeación, Tabasco tiene ya alguna experiencia. La administración que concluyó el 31 de diciembre de 1982 produjo —dentro del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco (COPLADET)— tres versiones de su Plan Estatal de Desarrollo. Fueron documentos preparados sectorialmente, con criterios claramente cuantitativos y socioeconómicos. Por otra parte, durante las campañas electorales del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y del gobierno actual, se elaboraron dos versiones más, apoyadas en los procesos de consulta popular que sentaron los lineamientos de políticas para las primeras acciones gubernamentales.

Había, pues, un rico acervo, con dos vertientes: una que podía ser útil, en el sentido económico, para la preparación de programas sectoriales, y otra que señalaba el proceso que tendría que seguirse para reorientar el gasto público. El Gobierno del Estado, consciente de la necesidad de conjugar técnica y política para que un plan se cumpla, ha estructurado los mecanismos necesarios para consolidar ambas tendencias con estricto apego a los mandatos populares.

La planeación del desarrollo se ha basado fundamentalmente en el binomio hombre-sociedad como eje rector de toda acción pública. Hay un marcado interés por generar tanto el incremento de las capacidades productivas locales mediante la organización ciudadana, como la coordinación estrecha de actividades convergentes en los tres ámbitos de gobierno, donde coincide la voluntad de un desarrollo autosostenido, integral y distributivo de la riqueza pública.

Como complemento, la planeación sectorial se ha apoyado en la participación activa de los municipios. Se trata de sectorizar su actividad económica a la vez que de regionalizar la actividad de los sectores. Así se podrá planear el desarrollo del Estado de manera integral, a través de conjuntos sectoriales-subregionales y dentro de una misma estrategia que incluye a todo el sector público.

El trabajo de planeación se ha fundamentado en una amplia consulta popular. Entendemos este proceso como la interrelación y el enriquecimiento mutuo entre Gobierno y sociedad civil, donde la fortaleza del primero depende de la participación consciente de la segunda. Con un Gobierno fuerte —por su sentido democrático y por la solidez de sus instituciones—, puede encauzarse el trabajo compartido para vencer la crisis y para reorientar el rumbo de las estructuras económicas y sociales hacia una sociedad más justa e igualitaria.

## 1.2 Consulta Popular en Campaña

El pueblo de Tabasco definió en las urnas electorales el Gobierno que deseaba. Con tiempo suficiente se le presentaron las plataformas ideológicas y programáticas de quienes fueron candidatos de las diversas corrientes políticas del país a la Presidencia de la República, y de quienes aspiraban a la gubernatura del Estado. Los sufragios registrados en ambas oportunidades son ahora mandato irrevocable de la voluntad mayoritaria. Por eso, en Tabasco se han adoptado los siete principios de Miguel de la Madrid Hurtado, por los que el pueblo votó en las elecciones federales y que ratificó el pasado 14 de noviembre.

Como aspirante a la gubernatura, y con el lema “Que hable Tabasco”, el entonces candidato recorrió el territorio del Estado en dos ocasiones y analizó, con quienes mostraron interés, experiencia y preocupación auténtica, necesidades y demandas. En la primera etapa de la campaña hablaron las pequeñas comunidades y los municipios; hablaron los campesinos, los obreros, las clases medias, los jóvenes, las mujeres. En la segunda fase se definieron los problemas principales del Estado.

Con los resultados de la consulta popular y de las reuniones de análisis se firmó un pacto con los candidatos a diputados locales y a presidentes municipales, que públicamente selló los compromisos recíprocos entre pueblo y candidatos. El pueblo de Tabasco supo así por qué y por quién votó.

Tabasco ha entendido ya el proceso de consulta popular como un proceso permanente de acercamiento entre pueblo y Gobierno. Se trata de definir las prioridades y las estrategias del desarrollo, en el marco de la adopción conjunta de responsabilidades y de compromisos que abarquen a los tres sectores de la economía en el cumplimiento de propósitos y de objetivos fincados, también, en una acción conjunta.

## 1.3 Sistema Estatal de Planeación Democrática

La planeación democrática es pues, en Tabasco, un sistema de trabajo y un método institucional para la participación popular y para lograr el desarrollo integral.

Reconocer la necesidad de planear democráticamente ha sido una respuesta realista a la crisis. Sólo así se podrá aprovechar al máximo el presupuesto en el marco de una estrategia consciente y racional que, además, evite no sólo el dispendio de los recursos sino el derroche de los esfuerzos.

Para lograr el mejoramiento real de las condiciones de vida de las mayorías, era necesario contar con una estructura jurídica y administrativa que permitiera canalizar los esfuerzos estatales con jerarquización de prioridades. Se constituyó el Sistema Estatal de Planeación Democrática (SIES-PLADE) como la estructura idónea para promover la consecución de metas comunes en las tres instancias de gobierno y en los tres sectores de la economía.

El Sistema de Planeación del Gobierno de Tabasco concibe el desarrollo de una manera integral y reconoce la necesidad de la participación social en el señalamiento de las prioridades estatales y en la ejecución de las acciones democráticamente definidas. El Sistema es, además, consecuente con la Constitución General de la República en sus artículos 25, 26, 27 y 73 —recientemente reformados— que sientan las bases de la rectoría del Estado en la conducción de la economía, de la participación social en la definición de planes y programas, así como de la facultad del Poder Legis-

lativo para expedir leyes que promuevan el proceso de planeación democrática del desarrollo.

Por su parte, las recientes reformas a los artículos 36 —fracciones I y IX— y 76 de la Constitución Política de Tabasco han sentado las bases para el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática. El nuevo texto constitucional establece: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y a la democratización política, social y cultural”.

Los fines del proyecto estatal contenidos en la Constitución señalan con claridad los objetivos de la planeación: “La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores sociales y recogiendo las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado”.

La ley reglamentaria de los artículos constitucionales reformados establece los mecanismos que el Poder Ejecutivo del Estado habrá de instituir para la formulación, integración y ejecución del Plan.

Consecuente con las nuevas disposiciones constitucionales, la Ley de Planeación del Estado hace posible una eficaz participación social en la determinación de medios y fines para el desarrollo y establece los mecanismos de integración en la administración pública estatal para el cabal cumplimiento del Plan y de los programas de desarrollo.

La planeación del desarrollo de Tabasco, de acuerdo con la Ley que la sustenta, se basa en los principios siguientes:

- I. Fortalecimiento de la soberanía y ampliación del régimen de garantías individuales y sociales del Estado dentro del pacto federal en materia política, económica y cultural.
- II. Consolidación del régimen republicano, representativo y federal, y de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del Gobierno.
- III. Igualdad de derechos, atención de las necesidades básicas de la población y mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad cada vez más equitativa.
- IV. Respeto irrestricto a las garantías individuales y a las libertades y derechos políticos y sociales.
- V. Vigorización del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado propiciando la descentralización de la vida nacional y estatal.
- VI. Equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

170 Para propiciar la operatividad de la economía mixta y el fortalecimiento de la rectoría del Estado, el Sistema Estatal de Planeación Democrática comprende la institucionalización de acciones

obligatorias para el sector público; de acciones de coordinación en los niveles federal, estatal y municipal; de acciones de concertación con los sectores social y privado; y, finalmente, de acciones de inducción para el comportamiento de estos últimos dos sectores.

Asimismo, la organización del proceso de planeación estatal —entendido como un conjunto de actividades para formular, instrumentar, controlar y evaluar planes, programas y proyectos que se generen—, comprende cuatro niveles de ejecución: global, sectorial, institucional y municipal.

El primer objetivo concreto de la creación del Sistema Estatal de Planeación es el Plan de Desarrollo de Tabasco, documento que contiene las prioridades, propósitos, políticas y líneas generales de acción para el cumplimiento de nuestra estrategia de desarrollo. El Plan normará, obligatoriamente, a todos los instrumentos de planeación que elabore el sector público a través del COPLA-DET. La democracia en las tareas de planeación se manifiesta a través del acatamiento de las demandas que el pueblo formula, de las que se desprenden los criterios para el desarrollo. De acuerdo con esta tesis, el establecimiento del SIESPLADE hizo posible institucionalizar la participación popular de Tabasco a través de los Foros de Consulta Popular, cuya eficiencia se apoyó en la expresión plena de las ideas de todos los sectores de la población. Así, las 1824 ponencias que se presentaron en 23 foros en todo el Estado, sumadas a las participaciones recabadas durante las recientes campañas políticas para la presidencia y para la gubernatura del Estado, se constituyeron en fuente esencial para la elaboración de este Plan.

Merece la pena destacar que el Sistema Estatal de Planeación Democrática no termina con la publicación del Plan Estatal de Desarrollo. De las estrategias y líneas de acción que se establecen en este documento habrán de desprenderse programas regionales, sectoriales e institucionales de mediano plazo así como programas operativos anuales. Esos programas, normados siempre por este Plan, llevarán las líneas de acción que aquí se definen al terreno de lo cuantitativo en cuanto a objetivos por alcanzar, períodos de ejecución, montos específicos de inversión y organismos o entidades responsables.

El Plan no es, ciertamente, un documento rígido. No puede serlo porque la consulta popular es un proceso que no se agota de una vez por todas; se trata de unir la planeación a las demandas constantemente renovadas del pueblo tabasqueño.

El Convenio Unico de Desarrollo (ratificado en el mes de febrero de 1983 por los Ejecutivos Federal y Estatal) se constituye como uno de los ejes medulares del Sistema Estatal de Planeación Democrática. Entendemos al CUD como el instrumento más importante para coordinar las actividades de planeación en los tres niveles de gobierno y para fortalecer el desarrollo regional en el marco del respeto cabal al principio federalista de la República.

Del mismo modo, los convenios con los Ayuntamientos —cuyo sustento jurídico está en el artículo 115 de la Constitución de la República y en el Título Sexto de la Constitución de Tabasco— se constituirán en instrumento clave para fortalecer a la instancia municipal. Con pleno respeto a su libertad, las acciones que el municipio emprenda complementarán el esfuerzo del Estado para lograr un desarrollo integral que abarque a toda la población.

Las tareas de concertación e inducción para los sectores social y privado que se desprendan del Plan, habrán de apoyarse en el Estado de Derecho, con apego a las libertades individuales y a los derechos sociales. Estas acciones, que serán detalladas en los programas de desarrollo correspon-

dientes, constituirán un núcleo estratégico de la ejecución cabal del Plan y un requisito indispensable para el desarrollo de Tabasco. Nada podría hacerse que no incluya a todos los tabasqueños, porque el Plan no es del Gobierno sino de toda la sociedad.

## PARTE II: ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

### 4. Propósito, Objetivos y Estrategias del Desarrollo

Los componentes de la estrategia del desarrollo integral para Tabasco se conjugan para impulsar el crecimiento económico de la entidad con mayores beneficios para la población y en la ampliación e integración regional a los destinos y tendencias nacionales para superar conjuntamente la crisis por la que atraviesa el país y consolidar así las bases de una Nación fuerte y bien fundada en su régimen de derecho y de justicia social.

El planteamiento subraya el propósito de reorganizar económicamente a la entidad para ampliar las expectativas de racionalidad en el uso de los recursos humanos y naturales disponibles. Parte, también, de un esfuerzo para corregir los desequilibrios sectoriales y regionales que afectan profundamente a la distribución equitativa de los recursos y de los productos de la riqueza generada y promueve una reorientación de las formas de producción y de acumulación, así como una modificación de los patrones de distribución y utilización del ingreso.

Para el desarrollo integral de Tabasco es indispensable, por un lado, ratificar el Pacto Federal mediante el apoyo decidido del SIESPLADE a las dos grandes líneas estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo: la reordenación económica y el cambio estructural. Por otro lado, se debe acortar la brecha entre lo atrasado y lo moderno, como condición fundamental para lograr la igualdad social y propiciar la integración de un mercado regional.

#### 4.1 Propósitos Nacionales

Dada a conocer por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado desde el inicio de su administración, la reordenación económica definió propósitos muy claros: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes. Esos propósitos son retomados y encauzados por el Plan Nacional de Desarrollo al establecer que la reordenación económica es la primera línea estratégica para detener el deterioro de la economía, superar la situación de crisis, corregir los desequilibrios del país y emprender la marcha hacia la recuperación nacional.

La segunda línea estratégica —el cambio estructural— se propone iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proyecto de desarrollo. Se trata de reorganizar el proceso productivo y distributivo de manera que permita superar las insuficiencias y los desequilibrios fundamentales del desarrollo y proyectar al país, sobre bases económicas y sociales más firmes, hacia una sociedad más equitativa. Las acciones globales, sectoriales y regionales que contiene el Plan se basan en seis orientaciones: otorgar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; redefinir y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentrali-

zar las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo: preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional. Por último se trata de fortalecer la rectoría del Estado en materia económica, así como de impulsar al sector social y estimular al sector empresarial.

En particular, la estrategia de desarrollo regional se finca en la descentralización de la vida nacional como un imperativo para conformar una sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios generados por la excesiva centralización. Así, la reordenación de las actividades económicas nacionales han obligado a la definición de cuatro regiones estratégicas: Frontera Norte, Mar de Cortés, Sureste y Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Esa distinción responde a la necesidad de estimular de inmediato sus propias potencialidades con apego a la vocación productiva de cada una de las zonas y para evitar los vicios que se han gestado en ellas. Pero el Plan Nacional de Desarrollo prevé, también y sobre todo, la participación consciente de los Gobiernos de los Estados de la República, de tal modo que el principio de descentralización de la vida nacional sea elevado a su práctica cabal. De ahí que la solidaridad del Gobierno de Tabasco con el Plan Nacional de Desarrollo deberá manifestarse en las acciones que coordinadamente lleven a cabo ambas instancias de gobierno para cumplir con el gran propósito que se ha definido así:

“Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que, bajo los principios del Estado de Derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social”.

El Gobierno de Tabasco cumplirá su parte en el compromiso por alcanzar los cuatro objetivos del desarrollo nacional: preservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento, y propiciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Dentro de este marco general, el Gobierno de la República se propone para la zona Sureste del país —de la que Tabasco es puerta y eje conductor— modular el impacto físico y social del petróleo, establecer las condiciones para la recuperación de los recursos renovables de toda la región, elevar el nivel de vida de las comunidades marginadas y compatibilizar su identidad cultural con las acciones del desarrollo, y vigilar y vigorizar las zonas fronterizas.

Traducidos en líneas de estrategia, los propósitos para la zona Sureste se manifestarán en el desaliento, hasta donde esto sea posible y deseable, de la industria pesada, en la racionalización del crecimiento urbano de las zonas marcadas por el petróleo, en la definición de programas de infraestructura urbana, de vivienda y de servicios, en la construcción de una vivienda popular adaptada a las condiciones culturales y ambientales, que permita además la utilización de mano de obra, en la preservación de la llanura costera de inundación respetando su productividad primaria, y en la solución de problemas agudos de desnutrición. En suma: en el Sureste, la Federación se abocará a la producción primaria —en todas las modalidades posibles— y a la elevación de los niveles de bienestar de la población, apoyada en la capacidad de organización ciudadana.

## 4.2 Propósito y Objetivos de Tabasco

México vive tiempos particularmente difíciles debido a la situación económica por la que atraviesa y a los vaivenes de la economía mundial que, necesariamente, repercuten en el interior del país.

Las clases populares de nuestro Estado, tal vez sin explicarse cabalmente las razones en términos económicos, han sentido en carne propia el permanente deterioro de sus niveles de bienestar. El Gobierno de Tabasco es consciente de ello y por tanto se hace responsable, en la parte que le corresponde, de la solución de los problemas nacionales. México pasa hoy por la crisis más grave de los últimos 50 años y es nuestro deber, como mexicanos y como tabasqueños, solidarizarnos con la lucha que, a partir del primero de diciembre pasado, emprendió el Presidente de la República, Miguel de la Madrid. Por eso estamos dispuestos a enmarcar nuestra actuación dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, para fijarnos en la entidad este gran propósito:

Sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la producción, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y la seguridad sociales.

Todo ello ha de hacerse aprovechando racionalmente, y con fines productivos, los recursos naturales y la capacidad de organización de los recursos humanos y fortaleciendo las estructuras democráticas del Estado y la organización política institucional. Y más: se ha de impulsar decididamente un desarrollo que no centre sus propósitos sólo en las expectativas de crecimiento económico sino que, basado en él y con el concurso de los sectores social y privado, mejore la calidad de vida de todos los tabasqueños.

Se trata de lograr un proceso autosostenido, capaz de fortalecer la economía del Estado en la perspectiva de integración regional del mercado nacional. De ahí que el Gobierno de Tabasco plantee que es menester intensificar el esfuerzo colectivo para equilibrar el todo nacional. No hay que frenar el avance donde existe ni retrasar la modernización, la fuerza de lo obtenido hasta ahora para redistribuir el ingreso y fortalecer a los otros sectores con el fin de alcanzar un desarrollo integral más equilibrado. En la entidad, este planteamiento se traduce en la definición de tres objetivos del desarrollo:

### I. Propiciar el cambio estructural

La realización de cambios estructurales (concebidos como aquellas alteraciones en las relaciones y proporciones internas del sistema económico estatal provocadas por cambios en las formas de producción) requiere, para concretarse cabalmente, de modificaciones en las pautas de distribución y en el uso del ingreso.

Abrir perspectivas, a través de cambios en la estructura productiva, en el nivel de la oferta, lo que permitirá comenzar a orientar el crecimiento demográfico y disminuir la movilidad de la población rural hacia los centros urbanos, de modo que sea posible atender al hombre y a su trabajo en un marco de explotación de los recursos naturales y con una visión de mediano plazo.

La generación de empleos se traduce, así, en la esencia política del desarrollo planteado, y no con fines de explotación para la acumulación irracional de capital sino como una liberación de recursos productivos que permita ampliar y consolidar el mercado interior. Generar empleos no es sinónimo de creación indiscriminada de industria, sino que es fortalecimiento de las actividades primarias —agricultura, ganadería y pesca— y transformación de sus productos —agroindustrias principalmente—. Además de producir alimentos, esas acciones desean dignificar las formas de vida rural y permitir que el excedente económico pueda realizarse en el mercado cambiario. Es cierto: la dispersión poblacional en un gran número de pequeñas comunidades rurales no ayuda a formar un mercado interno fuerte. Pero también es cierto que eludir la realidad y no cerrar la brecha entre lo moderno y lo atrasado lleva a la reproducción de un modelo de crecimiento altamente polarizado, que amplía los márgenes de la injusticia y las posibilidades de intranquilidad social.

Con una población mayoritaria que vive en condiciones de pobreza, el ahorro interno no alcanza el nivel de suficiencia y el proceso de industrialización no cuenta con una base de sustentación para su desenvolvimiento. Así, no hay integración porque no hay mercado. La alternativa del desarrollo se centra, pues, en proporcionar a las pequeñas comunidades todo el acervo necesario para volverlas unidades productivas autosuficientes.

La reorganización productiva requiere de importantes volúmenes de capital que, adecuadamente suministrados, permitan a las comunidades una mayor sensibilidad receptora para asimilar positivamente el impacto de los instrumentos de la política gubernamental, principalmente en lo relativo a precios de garantía, créditos, sistemas de almacenamiento, obras de infraestructura, subsidios a insumos, etc., que coadyuven al sostenimiento de precios razonables en los alimentos que se ofrecen al consumidor.

## II. Reorientar las tendencias del crecimiento urbano-industrial

Una política de industrialización que tome en cuenta exclusivamente las expectativas que crean las condiciones del día significa dar respuesta a cortísimo plazo, con el riesgo de mantener la hipertrofia del resto del aparato productivo (que seguiría “desarrollándose” por la vía tradicional y acentuaría el retraso de las variables más significativas del mercado local) y comprometiendo, además, cuantiosos recursos.

La potencialidad y la diversidad de los recursos naturales de la región permitirán promover, a largo plazo, un crecimiento urbano-industrial ordenado y racional, fundamentalmente en materia de agroindustrias y bienes de consumo duradero, así como en el petróleo, la electricidad, los materiales de construcción, en ciertas ramas de la industria metalmeccánica ligera y en el turismo. No habrá que olvidar, tampoco, la protección de los recursos bióticos y su cabal aprovechamiento. No obstante, habrá que enfrentar a corto y mediano plazos la carencia de economías externas, ya que la mayoría de las ciudades de la región no disponen de ventajas comparativas inmediatas respecto de otras regiones del país.

Por eso, las acciones del Estado en esta materia se orientarán hacia el logro de una mayor vinculación entre el campo y la ciudad, en la que serán muy importantes la programación-presupuestación del gasto y la participación social en los programas de desarrollo.

### III. Fortalecer la instancia municipal

En la conformación de una estructura productiva equilibrada, y en la consecución del desarrollo integral de Tabasco, los municipios de la entidad se constituyen en importantes elementos de integración. Por eso el Gobierno del Estado se propone —a la luz de la última reforma al artículo 115 de nuestra Carta Magna, y de acuerdo con las reformas al título VI de la Constitución Política de Tabasco—, vigorizar sus municipios con pleno respeto de sus autonomías. Se trata de coadyuvar al desarrollo de sus potencialidades económicas mediante el fortalecimiento de sus capacidades financieras y recaudatorias, y a través de diversos apoyos económicos y programas específicos, hacer del municipio el verdadero promotor del desarrollo.

Al amparo de la descentralización de la vida nacional y estatal, Tabasco busca una redistribución geográfica, económica y social más equitativa. Se trata de impulsar la producción con una estructura que satisfaga los requerimientos locales y que, al mismo tiempo, le permita beneficiarse de las economías regionales externas que se generen por el desarrollo recíproco de los diversos sectores de la producción (aunque siempre armónicamente vinculadas con el resto del país).

En suma, Tabasco se propone reforzar su aparato productivo con un carácter integral para así generar empleos socialmente útiles, fortalecer el sector primario de su economía, apoyar a la pequeña y mediana industria (principalmente en el establecimiento de agroindustrias y en el mejoramiento de las ya existentes), armonizar la industria del petróleo con el desarrollo económico general del Estado, modernizar al sector terciario de modo que los productos lleguen oportunamente y a precios accesibles a los consumidores y, finalmente, desarrollar la actividad turística estatal.

#### 4.3 Estrategias para el Desarrollo del Estado

El Gobierno de Tabasco cuenta con elementos suficientes para sumarse a los esfuerzos nacionales a través de dos líneas estratégicas apoyadas, fundamentalmente, en la capacidad de integración de la infraestructura existente y en su congruencia con las actividades de las múltiples comunidades dispersas que hay en el territorio del Estado: el cambio de estructuras para la integración y el rescate de las potencialidades primarias.

Se trata de cumplir, simultáneamente, con tres grandes compromisos: solidaridad con el Gobierno de la República, asumiendo cabalmente el papel que le corresponde a Tabasco dentro de la zona Sureste; integración de las múltiples comunidades dispersas que hay en el Estado y que, a pesar de todas sus potencialidades se encuentran al margen del desarrollo, y brindar a todos los tabasqueños niveles de bienestar homogéneos y acordes con sus propias capacidades

#### Cambio de Estructuras para la Integración

La estrategia central ubicada en las pequeñas comunidades de Tabasco obliga a considerar los impactos generados sectorialmente hacia el interior del Estado, y a la identificación de su propio desarrollo con el crecimiento regional. Obliga, además, a la instrumentación paralela de proyectos que apoyen el compromiso del Sureste, y a la concreción de los grandes objetivos y propósitos que se han desprendido de la consulta popular.

Se trata de un desarrollo concebido de tal manera que, integralmente, vaya cumpliendo etapas de ejecución que incluyan a todos los sectores y a todos los organismos que actúen en Tabasco. Se evitará así el vicio de que cada sector actúe desvinculado de los demás de modo que, al cumplir sus propias metas, se generen demandas hacia una oferta inexistente. Por el contrario, las acciones de cada sector tienen que definirse en función de la dinámica de los restantes y deben partir, en principio, de la producción primaria (estrategia central en la concepción del desarrollo del Estado). Este es un hecho que se reafirmó a través de las demandas formuladas en el proceso de consulta popular.

### **Rescate de las Potencialidades Primarias**

Lograr un desarrollo homogéneo que integre a todos los tabasqueños en una misma dinámica compartida de producción, sin descuidar los compromisos propios de un Estado federado, puede resolverse mediante el rescate de la pequeña comunidad como fuente generadora de riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y la capacidad propia de Tabasco.

Tres criterios fundamentales apoyarán la integración de las pequeñas comunidades en centros integradores de actividad económica y social: la población, en términos de asentamientos humanos aledaños y recurrentes en un espacio cercano; el territorio, en términos de comunicaciones fluviales o terrestres potenciales que hagan posible, al mismo tiempo, el contacto de las pequeñas comunidades con su centro integrador y de éste con los demás y aun con otros Estados, propiciando el intercambio comercial; y la producción, en términos de explotación racional de los recursos renovables del territorio, de modo que cada centro integrador se identifique por su producción común (agrícola, pecuaria, pesquera o forestal).