

57  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

SUPERACION DE LA POBREZA: LA POLITICA SOCIAL UN INSTRUMENTO PARA LA ADMINISTRACION DE LA POBREZA (EL CASO DE LA REGION CAÑADAS EN EL ESTADO DE CHIAPAS 1995-1997).

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :  
GABRIEL PADILLA FUENTES

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER.



CIUDAD UNIVERSITARIA

1999.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

278529



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **RECONOCIMIENTOS**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México**

**A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**A todos mis profesores**

**Por haberme inculcado los conocimientos necesarios para entender el quehacer público y haberme transmitido la vocación de servicio.**

**De manera muy especial a la Lic. Rina Aguilera Hintelholher y al Dr. Ricardo Uvalle Berrones por su paciencia y comprensión.**

**Al Dr. Carlos López García por su valioso apoyo para la realización de esta investigación.**

**A los miembros del jurado:**

**Lic. María Teresa Armida Olivares Castro**

**Lic. María de la Luz Migueles Tenorio**

**Lic. Miguel Angel Márquez Zarate**

**Lic. Francisco Uriostegui Miranda**

**Por su atenta y distinguida consideración para la revisión del presente trabajo y por sus acertados y puntuales señalamientos, que permitieron el enriquecimiento y conclusión de esta investigación.**

**A mis amigos y compañeros: con estimación, gratitud y respeto.**

## AGRADECIMIENTOS

A mis padres José Cruz y Petra: por su apoyo moral y ejemplo; así como por haber compartido conmigo la preocupación de mi desarrollo profesional.

A mi esposa Lila: quien siempre me ha mostrado su inquebrantable apoyo moral y su desmedida consideración y comprensión.

A mis hijos Jorge Gabriel y Juan Carlos: a quienes les reste mi tiempo y atención, de quienes en el futuro espero su reconocimiento y comprensión. Con mucho respeto a ellos.

A mis hermanos Leobardo, Mercedes, Alicia, Rosa, Sara y Lourdes: por haber creído en mí y en mis propósitos.

A la familia Flores Olguin, en especial a mi amigo Luis Eduardo, de quien siempre obtuve su apoyo incondicional y con quien estoy en deuda...

## INDICE

	Pág.
<b>PROEMIO</b>	1
<b>I.- ESTADO Y POLITICA SOCIAL</b>	
I.1.- Antecedentes y Concepto de Estado	2
I.2.- Fines del Estado	7
I.3.- Estado de Derecho y Política Social	8
<b>II.- LA POBREZA EN LA REGION CAÑADAS DEL ESTADO DE CHIAPAS.</b>	
II.1.- Aspectos Geográficos	10
II.2.- Aspectos Históricos	10
II.3.- Aspectos Socioeconómicos	11
II.3.1.- El levantamiento armado en Chiapas	11
II.3.2.- Aspectos económicos de la región	15
II.3.2.1.- Concreción y Teoría	15
II.3.2.2.- Principales indicadores de bienestar en la región	17
<b>III.- RAMO 26: AVANCES DEL PROGRAMA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EN LA REGION CAÑADAS 1995-1997</b>	
III.1.- Antecedentes y marco jurídico de la coordinación intergubernamental en materia de política social	21
III.2.- Ramo 26 "Superación de la Pobreza"	23
III.3.- Programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000	24
III.4.- Evaluación de los recursos aplicados en el Ramo 26 durante el periodo 1995-1997 en la región Cañadas	26
<b>IV.- ADMINISTRACION PUBLICA, MODELO DE DESARROLLO Y POLITICA SOCIAL</b>	
IV.1.- Administración Pública: vinculo de la relación Estado-sociedad	33
IV.2.- Modelo de desarrollo económico: condicionante de la política social para la superación de la pobreza	36
IV.3.- Perspectivas de la política social	38
<b>CONCLUSIONES</b>	42
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	46
<b>ANEXOS</b>	48

## Proemio

El estado de Chiapas, se caracteriza por tener los niveles más altos de marginación a nivel nacional. Esta situación motivó el estudio del fenómeno de la pobreza, en la región Cañadas de esta entidad, a fin de tener una mejor concepción de la focalización de la política social instrumentada por el Estado en la región. Para ello, es necesario un enfoque basado en la teoría del Estado y la administración pública, en donde el Estado asuma la política social, como política de Estado, que reconozca los esfuerzos de la participación social, y valore la iniciativa ciudadana en la conformación de una sociedad, más justa y equitativa, que dé muestra de la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para lograr el desarrollo social.

Este trabajo contiene un análisis de la política social, instrumentada por el gobierno, con los recursos del Ramo 26.- Superación de la Pobreza en el trienio 1995-1997 en la Región Cañadas del estado de Chiapas. Establece un contexto analítico, para efectuar la evaluación de los impactos y alcances de la aplicación de los recursos para el abatimiento de los rezagos sociales (educación, salud, vivienda e infraestructura básica), además, contempla los avances en los mecanismos de coordinación intergubernamental, que hacen posible la realización de convenios entre federación, estados y municipios para enfrentar el problema de la pobreza.

El trabajo se divide en cuatro apartados: el primero, Estado y Política Social, comprende la ubicación teórica del concepto de Estado y sociedad civil, en el contexto de la filosofía política, y el de Estado de derecho y política social, en el ámbito del Estado contemporáneo.

El segundo apartado, se refiere a la pobreza en la región Cañadas, del estado de Chiapas. Analiza el entorno social, económico y político, del fenómeno de la pobreza en la región, destacando el diagnóstico de los principales indicadores del bienestar social, que expresan los graves problemas de la deuda social del Estado con las comunidades indígenas.

En el tercer apartado, se analizan los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, insertos en el programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000. Su estrategia, sus instrumentos y objetivos, así como sus alcances y limitaciones, en la atención de las insoslayables necesidades sociales.

El cuarto apartado, contiene la reflexión del estudio de la administración pública, como el vínculo que asegura la relación Estado-sociedad, que permite el desarrollo del sistema social. Se aborda la contradicción que existe entre el modelo de desarrollo, y los propósitos de la política social para la superación de la pobreza y sus perspectivas más inmediatas.

# **I.- ESTADO Y POLITICA SOCIAL**

## **I.1 Antecedentes y Concepto de Estado**

Las fuentes teóricas en torno a la explicación del concepto de Estado, y los antecedentes que hicieron posible su definición y caracterización, nos remiten al estudio de las corrientes del pensamiento europeo de los siglos XVI - XVIII.

Estudiar o analizar el Estado, desde cualquiera de sus connotaciones conceptuales: Histórica, filosófica, política, jurídica, económica o humanística; implica invariablemente, un ejercicio metodológico de retrospectiva y estudio de diversas realidades para su comprensión.

Este trabajo, se limita a estudiarlo desde el punto de vista de la ciencia política como instrumento fundamental, para registrar las razones y motivaciones de su proceso evolutivo. Comprende las connotaciones; política, económica y humanística del origen evolutivo y conceptualización del Estado moderno.

Hablar del Estado es hablar de la vida de las naciones, de sus hombres y de sus pensamientos, es hablar de la Edad Media, del Renacimiento y del Estado moderno, del surgimiento de la democracia, la monarquía, de los conceptos de territorio, población y poder constituyente del Estado contemporáneo, es hablar de las libertades, derechos y obligaciones.

A través del tiempo, se han desarrollado y materializado, diversos esquemas teóricos de grandes pensadores. Por ello, es necesario remontarnos a su estudio, al tiempo que debemos aceptar que en la actualidad, es premisa de los gobiernos seguir con la construcción teórica del tipo de Estado que dé respuesta a los principales problemas que enfrenta la sociedad de nuestro tiempo.

La actual realidad expresa que enfrentamos, una crisis en la construcción y aplicación del pensamiento teórico. Sin embargo, para el estudio de la teoría general del Estado, esta es una oportunidad de volver a pensar, reflexionar y discutir en torno al concepto de Estado, de la misma forma que en otros tiempos lo hicieron, N. Maquiavelo, T. Hobbes, J. Locke y J. J. Rousseau.

En este sentido pretendemos analizar al Estado, desde su origen conceptual, conformación política y sus tendencias, desde una visión que va desde la teoría general, al estudio particular del Estado mexicano.

Desde el punto de vista de la cultura occidental, lo ordinario es buscar los orígenes del Estado en la Polis Griega y en las Civitas Romanas. Ambas formas primarias de organización política que han sido concebidas como comunidades de ciudadanos, entendiendo por política todo lo que se relaciona con la ciudad.

Cabe señalar que en esta época, no se desarrolló el concepto de Estado, únicamente se puede hablar de formas de Gobierno; así, en Grecia fueron la democracia y la monarquía y en Roma, la República, la Monarquía y el Imperio.

El Estado moderno, nace secular y nacional con Maquiavelo, se convierte en soberano con Jean Bodin, en contractualista con Thomás Hobbes, John Locke J. J. Rousseau. Sostenemos el argumento que después de éstos teóricos del Estado, las características más importantes del mismo no modifican el concepto esencial.

Considero que el Estado moderno en su expresión contemporánea conserva las connotaciones que adquirió después de la revolución Francesa. (Estado de derecho).

A la caída del imperio Romano, Europa se sumerge en un largo periodo de evolución cultural y política. Los territorios se dividen en innumerables señoríos, con lo cual aparece la forma de organización Feudal.

Sabemos que durante el Renacimiento Italiano, se introduce el término Estado en la literatura política. En relación con el surgimiento del Estado moderno ha dicho el Dr. Mario de la Cueva "Nació con el despertar de la idea de la *Res Pública*, quiere decir, cuando el problema de Florencia dejó de ser la cosa del Rey o del príncipe y devino *la cosa de todo el pueblo*".<sup>1</sup>

Podemos decir que fue a partir de la obra de Nicolás Maquiavelo, que el Estado moderno se conceptualiza plenamente en la teoría jurídica y política, que hasta nuestros días la convivencia de los hombres, ha propiciado la construcción de una teoría general del Estado.

La obra de Nicolás Maquiavelo, "El Príncipe", se inicia con la frase: "Los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres fueron y son o *Repúblicas o Principados*".<sup>2</sup>

Mario de la Cueva, ha expresado de la siguiente manera la conceptualización del Estado en el pensamiento de Maquiavelo: "El cambio terminológico no fue un mero accidente: Maquiavelo se encontró una Europa nueva, cuyas naciones o pueblos, firmemente asentados sobre territorios determinados, habían formado comunidades plenamente unidas, independientemente unas de otras y con un poder político que había roto la jerarquía medieval y destruido el sistema Feudal: eran comunidades territoriales con un poder político unitario".<sup>3</sup>

Estas nuevas expresiones de poder, se caracterizan de tal manera, que las diferenciaron claramente de las organizaciones políticas del pasado, en este sentido el Estado Moderno; es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos y soberano.

Es conveniente precisar que Maquiavelo y Hobbes, entre otros pensadores, miraron el Estado desde la perspectiva de la monarquía y en ese sentido se esforzaron por su justificación; en tanto, John Locke fue el teórico del Estado Burgués. En la segunda mitad del siglo XVIII, es Juan Jacobo Rousseau, quién propone las bases del Estado contemporáneo.

---

<sup>1</sup> Mario de la Cueva, *Idea del Estado*, p. 45.

<sup>2</sup> Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, p. 305.

<sup>3</sup> Mario de la Cueva, *Op. Cit.*, p. 43.

Thomás Hobbes nació en 1588 en Wesport, actualmente (Malmesbury), fue el teórico del absolutismo. Influenciado por las corrientes individualistas que negaban la doctrina Aristotélica del Hombre-Ser-Político; es decir, ésta concepción del individuo es anterior a la comunidad y ésta una creación del hombre.

Por lo anterior, Hobbes sostenía que la condición del hombre es una condición de guerra de todos contra todos, en la cual cada uno está regido por su propia razón, de tal manera que, en el Estado de naturaleza, el hombre es el lobo del hombre. Así, la idea del Estado con Hobbes es y se expresa con un realismo singular, argumentando que: "No es extraño, por consiguiente, que (aparte del pacto) se requiera algo más que haga su convenio constante y obligatorio; ese algo es un poder común que los mantenga a raya y dirija sus acciones hacia el beneficio colectivo.....*Autorizó y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mi mismo, con la condición de que vosotros transferireis a e vuestro derecho y autorizaréis todos sus actos de la misma manera.* Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO en latín CIVITAS esta es la generación de aquel gran LEVIATAN, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel DIOS MORTAL, al cual debemos, bajo el *dios inmortal*, nuestra paz y nuestra defensa.....La esencia del Estado, que podemos definir así: una persona de cuyo acto se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común".<sup>4</sup>

Cabe señalar, que Hobbes se ocupó del poder político para depositarlo en un rey o en una asamblea, como la única garantía posible para asegurar la estabilidad y la paz social.

En tanto que para John Locke, al que se ha considerado como el teórico del Gobierno de la Burguesía, el poder político, afirmaba, corresponde a los tenedores de la riqueza, a los dueños de la tierra (en su tiempo).

La preocupación central del escritor inglés, fue la propiedad sobre la tierra y los demás bienes materiales de los siglos XVI y XVII, heredero también de la concepción individualista de la sociedad, creyó en la teoría contractualista; identificado con la idea del derecho natural, afirmó la existencia de derechos individuales que derivan de la naturaleza humana y que son anteriores y superiores a la sociedad y el Gobierno.

Su interpretación del Estado, la encontramos en el capítulo segundo del ensayo sobre el Gobierno civil, donde definió el Estado de naturaleza de la siguiente manera: "para comprender bien en qué consiste el poder político y para remontarnos a su verdadera fuente, será forzoso que consideremos cuál es el Estado en que se encuentra naturalmente los hombres, a saber: un Estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Thomás Hobbes, *El Leviatán*, pp. 175-180.

<sup>5</sup> Jhon Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, p. 5.

Locke sostenía que, a pesar de las libertades del Estado de naturaleza, el hombre vive inseguro encontrándose expuesto constantemente a ser atropellado por otro hombre. Siendo todos tan reyes como él, cualquier hombre es igual.

En este sentido considera que la finalidad de la sociedad política es la siguiente "...Los hombres al reunirse en Estados o comunidades sometiéndose a un Gobierno, es la de salvaguardar sus bienes; esa salvaguardia es muy incompleta en el estado de naturaleza"<sup>6</sup>

Por otro lado, Locke restó importancia a la idea de la democracia, toda vez que negó el derecho al pueblo a participar en el Gobierno; el pensador inglés afirma el derecho de los poseedores, de la tierra y de la riqueza a gobernar a los sin-tierra-y-sin riqueza.

Por eso consideramos que, el Estado fue al igual que en la antigüedad, en la edad media y el Estado moderno capitalista de nuestros días, una manifestación clara de la lucha de clases como ley fundamental de la realidad histórica.

Fue hasta el siglo XVIII, con la ilustración que presuponía una nueva forma de pensamiento basado en la diosa razón, después de destruir la concepción fantástica de la monarquía y del derecho de origen divino, esta sociedad se forjó la meta de construir una sociedad política y jurídica nueva. Un pensamiento revolucionario que por lo pronto, negaba el valor, del pasado, lo sometía al juicio de la razón y lo declaraba contrario a la esencia de los derechos naturales del hombre, para inmediatamente después, usar la razón para la creación de un mundo mejor.

En este contexto Juan Jacobo Rousseau, fundamenta su teoría en defensa de la democracia, fue partidario directo de la doctrina de la soberanía del pueblo a diferencia de John Locke, la consideró indivisible, inalienable, e imprescriptible; y fue él también quien declaró que el origen de la propiedad era un acto de fuerza y un despojo a los más débiles.

Las obras de Rousseau, rompen con los alcances planteados en las obras de sus antecesores, su intención no fue la limitación del poder de los reyes y de los parlamentos privilegiados, sino el de su derrocamiento y la instauración del Gobierno de los ciudadanos para los hombres. Planteó el problema social de la diferencia en la condición económica de los hombres, y atribuyó su causa a la propiedad privada.

En oposición a Tomás Hobbes, quien tuvo la idea de que la guerra de todos contra todos pertenece: al Estado de naturaleza, Rousseau identifica a éste Estado de guerra en la sociedad civil, por ello, considera, es en ésta sociedad donde se hace indispensable un poder omnipotente que le ponga fin. Asimismo se puede deducir de sus obras que estaba convencido, que si en el Estado de naturaleza la ley era la igualdad, en Estado civil ocurría todo lo contrario.

En nuestra opinión, con el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, se llega a la consolidación del esquema teórico del Estado Moderno. En su obra, discurso sobre el origen de la

---

<sup>6</sup> Idem., p. 94.

desigualdad entre los hombres, particularmente al iniciar la segunda parte, en abierta contraposición de la teoría de Locke, quien sostenía que la propiedad privada pertenecía a los derechos naturales del hombre, Rousseau escribió el párrafo que estremeció a la burguesía de su tiempo: “El primero a quien, después de cercar un terreno, se le ocurrió decir << esto es mío >>, y no hallo personas bastante sencillas para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. ¡ Cuantos crímenes, guerras, muertes, miserias y horrores habría ahorrado al género humano el que, arrancando las estacas o arrasando el foso, hubiera gritado a sus semejantes: << ¡Guardaos de escuchar a ese impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos son para todos y que la tierra no es de nadie!>>.”<sup>7</sup>

El autor del *discurso* plantea ahí, la división de la sociedad en poseedores y desposeídos: Los hombres bastante simples, en presencia de la vida primitiva, se dejaron convencer de que era preferible respetar la situación creada por los inventores de la propiedad privada, a cambio de recibir ayuda y protección, contra las fuerzas del mal y las del exterior, es decir, provocar una guerra de todos contra todos.

El pensador de Ginebra, parte de la existencia de una sociedad civil en la que priva la desigualdad, de ahí que *el contrato social* tuviera como propósito encontrar una forma nueva de organización que asegure la igualdad y la auténtica libertad de todos. Así se considera en el capítulo sexto del libro primero: “<<Como encontrar una forma de asociación que defienda y proteja, con la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos los demás, no obedezca más que así mismo y pertenezca, por tanto, tan libre como antes.>> He aquí el problema fundamental cuya solución proporciona el contrato social”.<sup>8</sup>

Juan Jacobo Rousseau, con éste propósito elabora su construcción teórica, basada en el Gobierno democrático como la única forma legítima de organizar y ejercer el poder. Entonces, se debe entender, que la democracia es el camino para realizar el contrato social y que a través de la voluntad general conformará el poder soberano el cual constituye la cúspide de su doctrina y es la fórmula que compendia la exposición del contrato social.

El concepto de Estado en el pensamiento de Rousseau, se haya inscrito en el párrafo del capítulo sexto del libro primero del contrato social.

“Al instante, este acto de asociación transforma la persona particular de cada contratante en un ente normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que así se constituye, por la unión de todas las demás, tomaba en otros tiempos el nombre de *ciudad* y hoy el de *república* o *cuerpo político*, el cual es denominado Estado cuando es activo, *potencia* en relación a sus semejantes. En cuanto a los asociados, estos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos, como partícipes de la autoridad soberana, y el de súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Juan Jacobo Rousseau, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, p. 67.

<sup>8</sup> Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*, p. 41.

<sup>9</sup> *Idem.*, p. 43.

Con Juan Jacobo Rousseau llegamos, como señalamos antes, a la cumbre del pensamiento teórico del Estado moderno. Y toda vez que, de aquí en adelante es hablar de particularidades. Ahora pasamos a puntualizar algunas consideraciones del Estado moderno.

En resumen, en las contradicciones que generan las relaciones sociales de producción debe buscarse el origen y conformación del Estado, es resultado de un acuerdo de voluntades, de intereses y de abstracciones ideológicas que el hombre moderno acepta y adopta al momento de erigir y organizar el Estado civil.

Así pues, en la postrimería del siglo XVIII se instituye el “Estado de Derecho”, nace como resultado de una revolución política, cuyo objeto fue la equiparación jurídica y política de los individuos, atados a la jerarquía de la comunidad natural y la transformación de las viejas relaciones de propiedad.

De lo anterior, podemos decir que, en éste proceso de conformación del Estado y la sociedad civil, de lo que se trataba en un principio, no era de igualar socialmente a los hombres, sino jurídica y políticamente. En consecuencia no se trata de abolir la propiedad, sino únicamente aquella forma específica de propiedad, que tenía directamente un carácter político y las relaciones de poder que de ella derivaban.

En este sentido la evolución de la teoría del Estado de Maquiavelo hasta nuestros días, va perfeccionando los estudios racionales del Estado Moderno, desde su conformación hasta su modificación o reforma. Lo que además, muestra la insuficiencia de la razón para construir la forma ideal del Estado.

No obstante lo anterior, los problemas del mundo moderno, han sido confiados al Estado para la búsqueda de soluciones. Así, en la realidad la idea que se han formado los hombres en relación al Estado, sus orígenes y sus fines resultan múltiples y diversos. De tal manera que se torna compleja, hasta llegar a las abstracciones que guardan las verdaderas razones de los teóricos que defienden intereses particulares.

## I.2 Fines del Estado.

Entendemos por Estado, a la organización de la sociedad para instituir una entidad política, que presida su destino mediante el ejercicio del poder político, basado en la existencia de una constitución, que no es otra cosa que el resultado del poder soberano, traducido en un orden jurídico y que tiene como objeto final el ordenamiento de la convivencia social, bajo formas de participación democráticas, que hagan posible la formulación, ejecución y control de políticas sociales, que propicien el fortalecimiento de la sociedad y del Estado.

Existe una necesidad permanente de, determinar la razón de ser de la comunidad política llamada Estado; para así entonces, estar en posibilidad de explicar que la sociedad y el Estado, se constituyen para crear un orden necesario permanente, que aseguren el orden y la convivencia social. Por ello, los fines primordiales del Estado son el bien común y el bien público.

Al respecto Andrés Serra Rojas escribe: “En el transcurso de la historia las ideas en torno a los fines del Estado se dividieron en dos vertientes: la primera, que no asignó ningún fin al Estado o simplemente lo consideró como un fin en sí o en su proyección, la segunda que en forma lenta, pero creciente aceptó que la única justificación del Estado, se encuentra en los fines que realiza en servicio de la comunidad, que constituye un proceso histórico de integración”.<sup>10</sup>

En esta lógica, la sociedad aparece como síntesis de fines individuales, y a la vez, de los fines de la sociedad en su conjunto, entonces son el reflejo de las necesidades sociales. El Estado como supremo órgano social debe asumir esos fines, más aquellos que sean resultado de su propia organización política.

### 1.3 Estado de Derecho y política social

Las condiciones históricas que nos permiten hablar de la política social, las encontramos con la aparición del Estado de Derecho, esto, como consecuencia de la Revolución Francesa de 1789, en la que se hizo el reconocimiento formal de los derechos del hombre y el ciudadano.

Ahora bien, debemos precisar que las características del Estado de Derecho son: La defensa de los derechos del hombre (la libertad, la prosperidad, la seguridad, y la igualdad) y del ciudadano (derecho a ser electo y libertad de ejercer el sufragio). Además, en éste tipo de Estado, el Gobierno fundamenta su actuación en la ideología liberal, y su Administración Pública solamente puede realizar lo que la Constitución y las leyes secundarias le facultan. Una de sus principales funciones es entonces, salvaguardar y proteger el interés público sin antagonizar con el interés privado.

En este contexto, debemos definir lo que entendemos por política social. No sin antes, hacer referencia a las definiciones de algunos teóricos en la materia.

Así, para Ludwing Hayde “Política social es el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objeto primordial es regular las relaciones de las clases y estamentos entre sí y con respecto a los poderes públicos, según ciertas ideas estimativas (especialmente la de la equidad)”.<sup>11</sup>

Cabe señalar que, en la interpretación de ésta definición existe la necesidad, de establecer una adecuada comprensión del término poder público, entendido como Estado. Asimismo, para llegar a la comprensión de la política social, debemos ir más allá del sentido formal de la definición liberal del Estado, para entonces visualizar el sentido funcional del mismo y sus implicaciones, en relación a la satisfacción de las demandas sociales.

Con lo anterior, se hace manifiesta la obligación del Estado, de pasar del reconocimiento formal de los derechos del hombre (la libertad, la prosperidad, la seguridad y la igualdad) al terreno de los problemas sociales, que enfrentan las comunidades como consecuencia de los intereses que prevalecen al interior del Estado. Para tal fin, la administración pública realiza

---

<sup>10</sup> Andrés Serra Rojas, *Teoría del Estado*, p. 337.

<sup>11</sup> Ludwin Hayde, *Compendio de política social*, p.13.

el diseño, instrumentación y evaluación de planes, programas y proyectos, encaminados al cumplimiento de éstos derechos.

En este sentido, va la interpretación de Enrique González Tiburcio, quien al igual que R. Titmus en su ensayo de bienestar, (1994) considera que la política social comprende tres áreas básicas, vinculadas entre sí, a saber:

- A. La política de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (salud, educación, alimentación y vivienda).
- B. La política de empleo (para los sectores formal e informal) y sus arreglos sobre las formas de remuneración;
- C. Las políticas fiscales: ingreso y gasto público, de manera específica las referidas a los gastos sociales, a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias, esto es, de donde vienen y a donde van los recursos públicos.<sup>12</sup>

No obstante lo anterior, la realidad muestra que los gobiernos del Estado capitalista están condicionados funcionalmente para dar cumplimiento a éste propósito, dadas las contradicciones inherentes al desarrollo económico y político de la sociedad, como lo son el respeto a la producción privada, el aseguramiento de las condiciones de estabilidad social, que haga posible la acumulación de capital y, al mismo tiempo, la obligación de fortalecer las instituciones que aseguren los procesos de legitimación democrática y de estabilidad social.

Por ello, cuando nos refiramos al concepto de política social, estaremos haciendo clara alusión a las políticas del Gobierno, encaminadas al acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios públicos, en los que se aplican recursos también públicos, para la atención de los derechos sociales que permitan llenar los objetivos de propiciar igualdad de oportunidades, el disfrute de los derechos individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar y, de manera general, los que disminuyan la desigualdad y la pobreza. Lo anterior, con el fin de armonizar las contradicciones estructurales del sistema económico.

---

<sup>12</sup> Enrique González Tiburcio, *Reforma del Estado y política social*, p. 15.

## II.- La pobreza en la Región Cañadas del Estado de Chiapas

### II.1 Aspectos geográficos.

La Región Cañadas, para efectos de este trabajo y por cuestiones operativas de las acciones que en materia de atención social, han determinado los Gobierno Federal, Estatal y Municipal, queda constituida por los siguientes municipios: Altamirano. La Independencia, Las Margaritas, Ocosingo y La Trinidad (ver mapas en anexos).

En términos regionales se encuentra ubicada en los límites del altiplano central y de las montañas de oriente, su extensión es de 20,912.8 km<sup>2</sup>, predomina el relieve montañoso, su clima varía en función de la altitud; en Altamirano, el clima es semicálido húmedo con lluvias todo el año, en La Independencia, es semicálido subhúmedo con lluvias en verano, en Las Margaritas, el clima va de cálido a húmedo a templado subhúmedo, de acuerdo a la altitud, en Ocosingo, el clima varía, con la altitud predomina el cálido húmedo, y finalmente en la Trinitaria, el clima predominante semicálido subhúmedo con lluvias en verano.

En cuanto a la vegetación corresponde, al tipo de bosque de pino-encino. Excepto en Ocosingo, en donde la vegetación es selva alta.

En lo correspondiente a la producción agrícola, predomina el cultivo de maíz de temporal, frijol y café. Siendo el maíz en algunos casos, como el de La Trinitaria, el principal cultivo.

### II.2 Aspectos históricos

He decidido presentar los aspectos históricos de manera Municipal, toda vez que éstos no tienen nada que ver con cuestiones regionales u operativos de los programas de asistencia social de la región.

Altamirano: El 16 de enero de 1933, por disposición del Gobernador Victorico R. Grajales, el pueblo de San Carlos es elevado a la categoría de villa con el nombre de Villa Enriquez, en honor al Gobernador Raymundo Enriquez. El 25 de enero de 1935, el mismo Gobernador le cambia nuevamente el nombre por el de Villa Altamirano, en homenaje al poeta Ignacio Altamirano. El 20 de junio de 1942, por disposición del Gobernador Rafael Pascacio Gambio, se eleva a la categoría de Municipio libre.

La Independencia: Fue erigido en pueblo y Cabecera Municipal por decreto del 22 de febrero de 1868, promulgado por José Pantaleón Domínguez, Gobernador constitucional del Estado; la formación del pueblo se hizo con la población que residía en la rancharía de Guacanajaté, del entonces Departamento de Comitán.

Las Margaritas: Fue erigido en pueblo y Cabecera Municipal mediante el decreto del 9 de diciembre de 1871, promulgado por José Pantaleón Domínguez, Gobernador del Estado. La formación del pueblo se hizo con los habitantes de la entonces ranchería Las Margaritas del Departamento de Comitán. El 24 de marzo de 1981, fue elevado al rango de Ciudad por decreto promulgado por el Gobernador Juan Sabines Gutiérrez.

Ocosingo: Antes de la llegada de los conquistadores españoles, Ocosingo fue un pueblo Tzeltal importante, ya que en él, concentraron su actividad los primeros misioneros que visitaron la región. El 27 de julio de 1829, se le concedió el rango de villa; el 13 de diciembre de 1878, fue elevado a Cabecera del Departamento de Chilón; el 13 de abril de 1918, el General Alberto Pineda sitió a la entonces villa de Ocosingo; el 31 de julio de 1979 se le concedió la categoría de Ciudad.

La Trinitaria: Está situada en la parte sur de la meseta de Comitán, pertenece a la zona del Grijalva y es un Municipio fronterizo con Guatemala. En 1911 el Gobernador Flavio Guillén decretó oficialmente el nombre de La Trinitaria para este municipio.

## II.3 Aspectos socioeconómicos

### II.3.1 El levantamiento armado en Chiapas

En la historia que configuraron; el levantamiento en la Región Cañadas en el estado de Chiapas, debemos considerar los siguientes actores: Las Organizaciones Sociales, la Iglesia y el autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Hasta donde hemos podido investigar, el motivo principal del conflicto armado, radica en los históricamente conocidos problemas de la tenencia de la tierra. Lo anterior, no quiere decir que aunado a esto, no existan motivos como los que reflejan los indicadores de pobreza, que muestran no menos razones para justificar un movimiento social.

En el trabajo efectuado por Carlos Tello, encontró que “las Leyes de Reforma terminaron con el predominio de los Dominicos, quienes en 1858, un 31 de agosto, tuvieron que dejar todos sus bienes para salir al exilio en Guatemala. sus propiedades fueron entonces adquiridas por familias - los Albores, los Domínguez, los Castellanos - que todavía las conservaban a mediados del siglo XX, a pesar de la retórica de la revolución. Estas familias heredaron, junto con la tierra los cientos de indígenas que trabajaban en las fincas”.<sup>13</sup>

Cabe hacer la observación de que, la sobreexplotación de los acasillados fue la base del modelo de acumulación del capital de los finqueros. A esto debemos agregar, que en Chiapas no trascendió el proceso revolucionario de 1910, básicamente por movimientos de tipo regional, que defendieron los intereses de los Finqueros. Estos movimientos estuvieron comandados por el General Tiburcio Fernández, quien combatió el movimiento Carrancista.

---

<sup>13</sup> Carlos Tello Díaz, *La Rebelión de la Cañadas*, p. 32.

La lucha emprendida por las familias de los Finqueros, alcanzó su triunfo cuando el General Obregón, jefe de la rebelión contra Carranza, aceptó la protección de los privilegios de los finqueros, así, el general Tiburcio Fernández en esos tiempos, fue declarado gobernador del Estado, mismo que emitió una ley que protegía de reparto a todas las propiedades menores de 8000 hectáreas.

Entre otras razones, lo anterior muestra los motivos del porque, entrada la década de los cincuenta, los finqueros del Estado aún detentaban el 70 % de las tierras.

Los indios en estos tiempos llevaban una vida muy autárquica, sin tierra, sin derechos, estaban a disposición de lo que dijeran los patrones. Vivían al margen del Estado y fuera de la revolución. También - los sin tierra - vivían olvidados por la iglesia.

Por otro lado, los patrones eran dueños de todo lo que poseían. Eran dueños de sus tierras, dueños de sus casas, dueños del producto de su trabajo. Así, pues, la comunidad permaneció como reserva de fuerza de trabajo y como un espacio de comercialización y consumo.

A finales de los cincuentas, debido al cambio de uso de suelo en las fincas, considerando mayor rentabilidad en la ganadería extensiva, dejaron a un lado el cultivo de café y de maíz, que absorbía una parte sustantiva de la mano de obra de los acasillados.

Esta situación, motivó la migración de éstos últimos, hacia las regiones elevadas de la entidad. Por su parte, las autoridades como el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, favorecieron la migración de los desposeídos.

La migración para diversos grupos étnicos Choles del norte, Tzotziles de los altos, Tojolobales de los llanos y Zoques de los valles centrales de Chiapas, significó emprender el cambio de la liberación y la aventura de la conquista de tierras.

Así, en la primavera de 1960 los peones que trabajaban la finca del Porvenir en Ocosingo salieron hacia las Cañadas para fundar el Ejido de la Sultana. Otros tantos grupos sin tierra habrían de seguir el mismo camino, para fundar ejidos como: Nuevo San Juan Chamula, Nuevo Huixtan, Nuevo San Andrés etc.

Ya para 1965, el Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, firmó el 4 de marzo la resolución para la dotación de tierras al ejido de la Sultana, fundado por migrantes de la finca El Porvenir "con una superficie total de 634 hectáreas que se tomaran íntegramente de terrenos propiedad de la nación".<sup>14</sup>

Años más tarde, en un decreto publicado el 6 de marzo de 1972. Se cometía uno de los absurdos que a través de los años, habría de tener serias consecuencias. En él, se titulaban 614,321 hectáreas a 66 familias de la comunidad Lacandona. Es decir, 930.7 hectáreas a cada jefe de familia con lo cual, dejaba sin derechos sobre la tierra a más de cuatro mil familias Choles y Tzeltales que vivían en ese mismo territorio.

---

<sup>14</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 1965, citado por Carlos Tello Macías en *La Rebelión de las Cañadas*, p. 54.

Los ejidos de las Cañadas más afectados fueron: El Avellanar, Amador y Agua Azul. En ellas se ubicaban las localidades; San Francisco, Pichucalco, Ibarra, El Guanaj, Plan de Guadalupe etc., localidades en donde más tarde se habrían de desarrollar las fuerzas militares del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Se sabe que en 1984, las fuerzas de Liberación Nacional llegaron a Chiapas. No obstante, éstas fueron desarticuladas por la policía judicial del ejército federal, en el Municipio de Ocosingo, en donde habían comprado un terreno denominado el chilar. En él realizaban maniobras de capacitación militar y tenían como propósito central, constituir en la región el Nucleo Guerrillero Emiliano Zapata.

El 13 de octubre 1974, se efectuó el Primer Congreso Indígena en Chiapas, de donde surge la organización Quiptic Ta Lecubtesel, cuyos propósitos fueron representar los intereses de las comunidades de la selva, en lo relativo a los asuntos de la tenencia de la tierra, educación, salud y comercialización.

La unión de ejidos Quiptic Ta Lecubtesel (en Tzeltal, unidos por nuestra fuerza), fue constituida legalmente el 14 de diciembre de 1975. Estaba constituida en un principio, por dieciocho ejidos de la región Patihuitz y san Quintín. La demanda principal fue la regularización de la tierra.

En este mismo contexto, los indígenas, ya establecidos en las Cañadas, demandaron a la iglesia tener un sacerdocio que les fuera propio, dadas sus condiciones de aislamiento, la iglesia en respuesta, propuso la creación de Tuhuneles. Así en 1976, Samuel Ruiz confirmó los cargos dados por los indígenas, a treinta y cuatro servidores de las Cañadas. Además el 17 de septiembre de 1977, don Samuel, se reunió con una organización a la que él mismo apoyó para su internamiento en la región. Esta organización es la denominada línea proletaria (movimiento Maoísta).

Por ello, como se puede apreciar, las acciones efectuadas por la iglesia en los setentas. Conformaron un frente en donde los sacerdotes y Maoístas llenarían el espacio que el gobierno dejó al desentenderse de la Región Cañadas.

Para agravar más la situación en la inseguridad de la tenencia de la tierra en 1978, se decretó la Reserva Integral de la Biosfera de los Montes Azules. Este decreto firmado en la Administración Federal 1976-1982', estaba sobrepuesto al firmado durante la administración de Luis Echeverría, sobre la comunidad Lacandona, el cual estaba sobrepuesto a su vez, a los decretos firmados por Díaz Ordaz para dotar de tierras a los ejidos de las Cañadas. Todos ellos, otorgaban miles de hectáreas, las mismas, a propósitos diferentes.

En 1980, al calor de la disputa por las tierras, los ejidos de las Cañadas, encabezadas por Quiptic, formaron la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas. Los miembros de la organización vivían en estado de guerra con el exterior, la violencia fue un rasgo característico de la política agraria en la región.

Dos hechos importantes habrían de registrarse entre 1983 y 1984. A principios de 1983, el General Absalón Castellanos empieza su gestión al frente del Gobierno del Estado. La designación de un militar, tenía como previsión la seguridad en la frontera sur, ante la revolución de América Central. Esto no preveía la magnitud de la represión, utilizada por el militar, en contra de las organizaciones sociales y comunidades indígenas. Por otra parte el segundo hecho importante: muchos de los cuadros que constituirían el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se encontraban por esas fechas en Chiapas, teniendo como propósito final, el derrocamiento político y militar de la burguesía del País.

Durante el periodo de Gobierno de Absalón Castellanos, la represión del militar en contra de los campesinos provocó el desgaste de las organizaciones, de tal manera que para 1985 Chiapas atravesaba por un periodo de represión sin precedentes, que impedía a los campesinos la lucha por sus derechos sociales.

Este proceso represor continuó con la llegada de Patrocinio González Garrido al Gobierno de Chiapas el 21 de julio de 1988. Y con la aprobación de las reformas al Código Penal del Estado. En el que se consideraba delito protestar contra el Gobierno

Paralela a la llegada de Patrocinio González al Gobierno Estatal, llegaba Carlos Salinas de Gortari al Gobierno Federal. Carlos Salinas en 1986, siendo secretario de Programación y Presupuesto, no desconocía la problemática de la región, toda vez que, había participado en la Comisión Nacional para la Protección y Desarrollo de la Selva Lacandona.

En esta, se había demandado por parte de la unión de uniones, la regularización de la tenencia de la tierra, la valoración de la cultura indígena y el respeto a las autoridades elegidas por la comunidad.

Sabedor de los problemas agrarios en la región, el Gobierno Federal de Carlos Salinas en 1989 firmó 26 resoluciones de dotación de tierras, en favor de los habitantes de las Cañadas. A diferencia de los decretos anteriores, se consideró la posesión real de los ejidos en la región, sus trazos no fueron efectuados desde el escritorio burocrático, fueron trazos efectuados con precisión geográfica. Además de lo anterior, el Gobierno Federal por esos años empezaba a penetrar la región con inversión en apoyo a las comunidades.

No obstante, las fuerzas de Liberación Nacional llenaron el espacio que el Gobierno había dejado; así para 1993 se había conformado con apoyo de algunos dirigentes sociales y del clero, el llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, cuya dirigencia decidía por aquellos días el levantamiento, atendiendo al factor sorpresa, que les indicaba la fecha 1º de enero de 1994, para su levantamiento.

Por otro lado, el Gobierno Federal en el otoño de 1993, sé dio a la tarea de conformar un programa denominado "Corredor de Extrema Pobreza", mismo que fue anunciado el 20 de agosto por el entonces Secretario de Desarrollo Social, Luis Donaldo Colosio Murrieta. quien dijo entonces, que el Gobierno Federal tenía la intención de apoyar a la región más pobre de Chiapas.

Lamentablemente los procesos que ocurrían en esa misma realidad, eran incompatibles y contrarios. El descuido del Gobierno había propiciado las condiciones favorables del levantamiento armado.

Así, el boletín del movimiento: el despertador mexicano contenía la Declaración de la Selva Lacandona, en donde se hacía la invitación a "todos en el país, hombres y mujeres, les pedía su participación decidida apoyando este plan del pueblo mexicano de lucha por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz".<sup>15</sup>

En resumen, podemos decir que las organizaciones sociales han demandado en los últimos años, la necesidad imperante de regularizar la tierra de los campesinos, sin que a la fecha se haya resuelto su demanda. Por su parte el Gobierno federal, ha efectuado una política agraria que ha dado como resultado enfrentamientos entre las comunidades; esto básicamente por la errónea afectación y dotación de tierras. Aunado a lo anterior, la iglesia, en su afán de catequizar a las comunidades indígenas, propició y favoreció la injerencia de grupos con tendencias socialistas al interior de la región.

### II.3.2 Aspectos económicos de la región

En esta parte, pretendemos reflexionar en torno a las principales demandas de los grupos sociales aglutinados en el movimiento armado en la región, para esto, habremos de dividir el análisis de la siguiente forma:

Primero.- Las demandas que tienen que ver con los principios del Estado: independencia, democracia, libertad, justicia y paz.

Segundo.- Demandas sociales: educación, vivienda, alimentación y salud, trabajo y tierra. Para este segundo punto nos valdremos de las estadísticas oficiales para lograr un diagnóstico, de los indicadores del bienestar en la región.

#### II.3.2.1 Concreción y Teoría

Haciendo uso de los aspectos teóricos que esbozamos en el apartado primero de este trabajo. Nos permitimos efectuar un contraste entre la teoría y la realidad objeto de este estudio.

En relación a la afirmación de Tomás Hobbes, en el sentido de que la condición del hombre es de guerra de todos contra todos, diremos que es cierta. Para argumentar esto, basta recordar que la inseguridad en la tenencia de la tierra, derivó en una situación de violencia

---

<sup>15</sup> El Despertador Mexicano, diciembre de 1993, Citado por Carlos Tello Macias, la Rebelión de las Cañadas, p. 21.

que, a su vez, propiciaba un clima permanente de amenaza y defensa, por parte de las comunidades de las Cañadas respecto del exterior.

En este orden de ideas, cabe la reflexión de que la existencia del Estado es resultado de un pacto social que le da legitimidad y legalidad. Y que de esto, se deriva que el pacto sea constante y obligatorio a la vez su propósito se dirigirá al beneficio colectivo. Para ello la multitud se une e instituye en un Estado, para asegurar la paz y la defensa común. Contraria a la propuesta de Hobbes, resulta la realidad en la región Cañadas

Así mismo, el pensamiento de Jhon Locke encuentra vigencia en sus principios, en lo relativo a que el pueblo queda relegado a no participar del Gobierno, toda vez que, solamente los poseedores de la tierra y de la riqueza son los que gobiernan a los sin tierra y sin riqueza (a los extremadamente pobres).

Por otro lado, vale la pena recordar que ya desde los años en que Juan Jacobo Rousseau elaboraba sus construcciones teóricas en torno al contrato social y el discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres. Definía con claridad que el origen de la propiedad era un acto de fuerza y un despojo a los más débiles. Asimismo, planteo magistralmente el problema social de la diferencia en las condiciones económicas de los hombres y atribuyó su causa a la propiedad privada.

Juan Jacobo Rousseau, además ubicó al Estado de Guerra en la llamada: sociedad civil. Contrariamente a Thomás Hobbes, quien la ubicaba en Estado de Naturaleza. El pensador ginebrino partió de la existencia de una sociedad civil en la que priva la desigualdad de ahí que su obra el Contrato Social, tuviera como propósito encontrar una nueva forma de organización que asegurara la igualdad y la autentica libertad de los ciudadanos. Con estos propósitos elaboró su construcción teórica basada en el Gobierno Democrático como la única forma legítima de organización y ejercicio del poder.

Existen elementos de juicio que permiten verificar las construcciones teóricas elaboradas por grandes pensadores y que reflejan el incumplimiento de los principios básicos del Estado, al ser contrastadas con su concreción.

Ahora bien, señalaremos que la historia ha probado que en donde se haga caso omiso de estos principios se favorecen condiciones de inconformidad, que conllevan a la rebelión de los pueblos. No obstante esto, el Estado Mexicano está más interesado en el cumplimiento de obligaciones externas que favorecen, la concentración de la riqueza social; apoyando instrumentos comerciales y avizorando perspectivas económicas mundiales que dejan en el olvido a los desheredados de derechos sociales.

Podemos decir en lo relativo a las demandas del movimiento armado, que tienen que ver con el Estado. Que los pobres extremos - los sin tierra y sin riqueza - tienen todo el derecho de exigir que se les considere ciudadanos y que se permita su participación democrática en las decisiones del proyecto de Nación al que aspira la doctrina constitucional del Estado mexicano. Además, que se les permita su libre expresión y el acceso a la justicia en el Estado de Derecho y por último, a la paz que durante tantos años enarbolaron los Gobiernos emanados de la revolución de 1910.

### II.3.2.2 Principales indicadores de bienestar en la región

En este punto, habremos de analizar las demandas de bienestar social planteadas por la población que constituyó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, tales como: educación, vivienda, alimentación y salud, trabajo y tierra. Lo anterior, en virtud de que tienen una relación directa con la política social y con los motivos que dan el sustento argumentativo, para afirmar que el Gobierno, a lo más que pretende con la política social es administrar la pobreza.

- Educación.

En el sector educativo, de acuerdo con los datos del INEGI, guardaba la siguiente situación: en 1993, la población de 6 a 14 años que sabía leer y escribir era de 55,930 niños. En tanto que los que no sabían, en ese mismo intervalo de edad eran 27,090. Lo cual representaba el 18 % y el 8.7 %, en relación a la población total de la región (309,672). Por otro lado la población de 15 años y más, alfabeta era de 92,495 personas y de analfabetas 66,585 representando el 29.9 y 21.5 %, del total de la población en la región.

Del análisis de estos datos, se puede concluir que a pesar de los rezagos manifiestos en materia de educación, la tendencia que se observa, es que es mayor el porcentaje, en el orden de 8 puntos porcentuales. Tanto para el caso de los niños de entre 6 y 14 años que saben leer y escribir y para la población mayor de 15 años alfabetos en relación a los analfabetas.

Cabe mencionar que en Chiapas existe el mayor rezago educativo a nivel nacional. Según el censo de 1990, el 30 % de la población chiapaneca mayor de 15 años es analfabeta.

En general, los problemas en el sector educación son los siguientes: El abandono y deserción escolar, índice de eficiencia terminal, altos porcentajes de reprobación, dificultades pedagógicas y operativas, derivadas de un grado de ausentismo de maestros en comunidades indígenas un problema de consideración sustantiva, es la alta dispersión de las 1,319 localidades que comprenden la región. (ver cuadro 1)

- Vivienda

Los indicadores en materia de vivienda que nos dan elementos para el diagnóstico de la región, son los siguientes: El total de viviendas habitadas era de 53,928 viviendas. Lo cual, si tomamos en cuenta que el total de población en la región era en 1993 de 309,672 habitantes, tendremos que el promedio de habitantes por vivienda es de 5.7 habitantes. Este dato es compatible con los manifestados en el plan estatal de desarrollo 1995 - 2000 del Estado. "Los promedios de habitantes por vivienda son mayores en las regiones menos desarrolladas, reportándose 5.3 en la selva; 5.8 en la sierra; 5.5 en los altos y la frontera contra 5.04 y 5.1 en las regiones centro y soconusco, las más desarrolladas, que tienen un promedio menor al estar de 5.4 habitantes por vivienda"<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Comité para la Planeación del Desarrollo Estatal de Chiapas, Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000, p.61

El 99.8 % del total de viviendas 53,928 corresponden a viviendas particulares, de éstas 11,628 correspondían a viviendas con un solo cuarto, 16,195 de dos cuartos. Por otra parte, 9,790 tenían lamina de cartón como techo, y solamente 1,269 tenían paredes de este último material.

Asimismo 14,394 viviendas, que representan el 26.7 %, tenían piso diferente a tierra. El 68.5 % (36,936 viviendas), carecían del servicio de agua potable. El 88 % carecían del servicio de drenaje, es decir 47,466 viviendas. En lo concerniente al suministro de electricidad, el 56 % carecían de este servicio (30,702 viviendas). (Ver cuadro 2 **Distribución por Municipio**)

- Alimentación y salud

Es preciso señalar que no existen indicadores que permitan hacer un análisis de los niveles nutricionales de los habitantes de la región. En cambio, encontramos datos relacionados con las defunciones generales según principales causas de muerte en el estado.<sup>17</sup> En donde curiosamente, solamente el 14.9 % de las defunciones corresponde a enfermedades infecciosas intestinales 1,229 defunciones, deficiencias nutricionales 512 defunciones, por anemia 200 defunciones; 316 por bronquitis crónica y enfisemas. Es decir de 15,136 defunciones en 1994, solamente 2,257 tenían que ver con cuestiones nutricionales.

Los datos más recientes en materia de salud, indican los siguientes datos: solamente el 16.8 % (604,457) del total de la población del estado (3,606,828) tiene cobertura en los servicios de salud. De ese 16.8 % (604,457), el 1.2 %, 7,383 habitantes, corresponde a derechohabientes de la región.

Para tener una noción más precisa de la cobertura que ofrecen las instituciones de seguridad social presentamos los datos siguientes; En el Municipio de Altamirano, 38 de los 21,077 habitantes son derechohabientes del ISSTECH. En el Municipio de La Independencia, 26 de los 31,051 habitantes tiene cobertura en el ISSTECH. Para La Trinitaria, 107 de las 45,681 personas tienen derecho al ISSTECH.

Por lo que toca a los Municipios de Las Margaritas y Ocosingo; 2,083 de las 58,777 habitantes y 5,121 de los 153,086 habitantes son derechohabientes. De esto podemos decir que para el primer caso, la población sujeta de los beneficios de la seguridad social no llegó ni al .1 %, y que para el segundo, caso apenas representó el 3.3 % de la población del Municipio (ver cuadros 3 y 4).

Lo anterior es más que ilustrativo de la situación que guarda el sector salud de la región.

- Trabajo

En materia de trabajo, se realizó un análisis de la población económicamente activa, de la población inactiva y de la composición de la población ocupada por sector económico, esto es del sector: agropecuario, industrial y de servicios.

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática - Gobierno del Estado de Chiapas, **Anuario Estadístico del Estado de Chiapas**, ed. 1996, p. 136.

Para ello, hacemos uso de los datos contenidos en el documento, los Municipios en cifras, publicadas por la Secretaría de Programación del Gobierno del estado 1993.

Del análisis de los datos referidos, se deriva que:

En 1993, la población total de la región objeto de este estudio era de 309,672 habitantes que representaban el 9.7 % de la población total del Estado (3,210,496) habitantes.

La población económicamente activa, representaba el 26.6 % del total de la población. Es decir, 82,432 habitantes. En tanto, que la población económicamente inactiva representaba el 32.0 % esto es, 99,153 habitantes.

En lo concerniente a la población ocupada, representaba el 26.3 % (81,422) habitantes del total de la población En tanto que representaba el 98.8 % de la población económicamente activa.

En cuanto a la población ocupada por sector; del total de la población ocupada (81,422) habitantes el 88.5 % se empleaba en el sector primario, el 3.6 % en el sector secundario y el 7.9 % en el sector terciario. (Ver cuadro 5)

Aunado a lo anterior, habría que agregar que en la región existe, al igual que en el resto del Estado, un considerable atraso industrial, dado que Chiapas es un estado predominantemente agrícola, situación que determina la endeble existencia de relaciones laborales de tipo asalariado y, por eso existen fundamentalmente jornaleros agrícolas, que consecuentemente desfavorecen los compromisos legales para la asistencia de los derechos de salud para los jornaleros.

Para ilustrar lo anterior, diremos que el 6.9 % de la población total (5,710) personas se emplean como obreros. Cifra que no se corresponde con los derechohabientes contemplados en el análisis del sector salud.

El 7.7 % (6,405) personas se emplean como jornaleros y la parte mayor de la población el 66.1 % (54,495) personas trabajan por su cuenta y solamente el .3 %, 267 personas se consideran como patrones.

De las cifras hasta aquí expuestas, llama la atención, de forma muy especial, el dato que corresponde a la población económicamente inactiva el 32.0 % 99,153 habitantes.

En la revisión efectuada para diagnosticar la situación en materia de empleo, también observamos que, en el Estado solamente existe un organismo en materia de capacitación para el trabajo. Este organismo es el Sistema de Empleo. Mismo que durante 1995, impartió 1724 cursos en la región de las Cañadas; relativos a parteras rurales y cultivo de básicos. Es muy comprensible que estas capacitaciones, no responden a un mercado de trabajo formal, en el que pudieran existir bolsas de trabajo, que favorecieran la creación de empleos para la población.

En resumen, una vez revisados los sectores del bienestar social que tiene en sus obligaciones atender el Estado, podemos afirmar que las demandas de la población aglutinada en el

autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, son además de válidas, justas y susceptibles de solución; con mayor razón, si se considera que están contenidas en la constitución política del país, y que son parte de la deuda social del estado con los pueblos indígenas, en su propósito de alcanzar la justicia social.

### **III.- RAMO 26: AVANCES DEL PROGRAMA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EN LA REGION CAÑADAS 1995-1997.**

Una vez desarrollados los aspectos geográficos, históricos y socioeconómicos que caracterizan a la región y definido que la principal causa que motivó el movimiento armado de 1994 es atribuible a los niveles de pobreza en la que se encontraban sus comunidades, en el presente apartado abordaremos aspectos relativos a los avances en materia de coordinación intergubernamental para el ámbito de la política social. Asimismo, se analizará el programa para la Superación de la Pobreza en cuanto a su contenido.

En la parte final de este apartado, se efectuará un análisis del comportamiento del gasto social aplicado en el marco del programa durante 1995-1997, con el objeto de hacer un recuento de las principales metas alcanzadas y su impacto en los índices de bienestar de los habitantes de la región.

#### **III.1.- ANTECEDENTES Y MARCO JURIDICO DE LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE POLITICA SOCIAL.**

En los últimos 17 años, el Gobierno Federal ha realizado diversos esfuerzos encaminados al mejoramiento administrativo y a la definición del basamento jurídico que permita la coordinación entre las tres instancias de gobierno federación-estados-municipios. Estos esfuerzos se han materializado en distintos instrumentos tales como decretos, acuerdos y, más recientemente, en convenios que tienen como propósito hacer congruente la planeación, la programación e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo, con las necesidades existentes en los distintos niveles de gobierno.

El antecedente de los Convenios de Desarrollo Social considerado como instrumento de coordinación intergubernamental, se efectuó en la administración del Lic. Luis Echeverría Alvarez en junio de 1971, mediante el decreto que creó el primer Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODE), en el estado de Yucatán; sus principales objetivos fueron promover la participación de la administración pública federal y de la población en las tareas de desarrollo.

En 1972 se decretó el segundo COPRODE en el estado de Oaxaca y el 1973 se decretó el COPRODE del estado de Chiapas. En estos comités, se consideraba una participación más definida del ejecutivo estatal en el logro de los objetivos que daban origen a estos comités.

Para 1975, se generalizó la creación de estas instancias administrativas en todos los estados. En estos decretos, la presidencia de los comités se asignó a los Gobernadores y se estableció la figura del Secretario Técnico a cargo de la federación.

Los COPRODE fueron órganos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, tuvieron entre sus responsabilidades el desarrollo regional y urbano. Se instrumentaron inicialmente en estados, que presentaban marginación y menor desarrollo, estos comités eran organismos con un carácter federal, tenían facultades para elaborar planes y programas; coordinar las actividades de las dependencias federales en los estados y promover el desarrollo económico y social de las entidades federativas.

Así mismo, tuvieron como parte de su responsabilidad el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), es decir, el primer instrumento financiero multisectorial, que tenía como objeto la canalización de mayores recursos a las áreas rurales más atrasadas del país.

Como consecuencia de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se inició un cambio en la estructura y organización de los COPRODE, con el propósito de elevar su eficiencia en su operación basado en el establecimiento de Convenios Unicos de Coordinación (CUC).

Así, el 5 de febrero de 1981 el Gobierno Federal decretó la disolución de los COPRODE y dispuso la conformación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). Esta transformación obedeció a la necesidad de dar carácter de obligatoriedad a las dependencias federales de participar en los comités. Un hecho importante, fue que en este proceso se indujo a los gobiernos estatales a asumir su responsabilidad en materia de planeación, buscando la congruencia metodológica y de contenido, entre sus planes de desarrollo estatal y el Plan Nacional de Desarrollo.

Con la creación de estos organismos estatales, los gobiernos de los estados asumirían tareas de promoción, formulación, instrumentación, control y evaluación de programas y acciones sociales, prioritarios para el gobierno federal; entre ellos, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el programa de Productores Básicos, la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

En el marco del Convenio Unico de Coordinación (CUC), para 1982 se establecieron compromisos para que los COPLADE fueran la instancia que permitieran compatibilizar los esfuerzos planificadores y racionalizadores de la administración federal, estatal y municipal.

Conviene destacar que durante 1977-1982, se intensificó el objetivo de vincular y unificar los mecanismos jurídicos, administrativos y políticos, que buscaron la congruencia y racionalidad de la gestión pública entre las instancias gubernamentales.

Entre 1982 y 1988, se puede ubicar el inicio de la institucionalización de los mecanismos de coordinación intergubernamental, principalmente en los sectores hacendario, salud, educación, asistencia social, justicia y seguridad pública, entre otros.

Con relación al fundamento jurídico de la coordinación intergubernamental, podemos decir que ha sido concebida como tarea de racionalidad y se ha buscado la congruencia administrativa. No obstante las necesidades, originadas por los aspectos económicos, políticos y sociales, en los últimos años se han obtenido avances en materia social. De esta manera, los esfuerzos institucionales se han incorporado en la constitución, quedando reglamentados en ordenamientos, como la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En este sentido, para 1988 el Convenio de Desarrollo Social (CDS), representaba el principal instrumento jurídico-administrativo que sintetizó los esfuerzos de esta coordinación intergubernamental, que propiciaba la racionalidad económica, financiera y administrativa

para facilitar la integración e instrumentación de objetivos importantes del Plan Nacional de Desarrollo con las expectativas de desarrollo de los estados y municipios.

El Convenio de Desarrollo Social, a partir de 1988, adquirió un carácter dinámico, de tal forma que su estructura y contenido se elaboró en función de los cambios de administración del gobierno; de la instrumentación de programas de trascendencia nacional; y de los requerimientos derivados del modelo de desarrollo. Un ejemplo ilustrativo de esto es que, el Convenio de Desarrollo Social entre 1988-1994, observó una total congruencia con los propósitos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, destacando su vinculación estrecha en los capítulos que se refieren a los tres acuerdos nacionales, instrumentados en aquellos años: Ampliación de la vida democrática, para la recuperación económica con estabilidad de precios y del mejoramiento productivo del nivel de vida.

Durante el período comentado el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), constituyó el principal instrumento de la política social, su objetivo fue el combate a la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de las tres instancias de gobierno y los concertados con los diferentes grupos sociales.

### III.2.- RAMO 26 "SUPERACION DE LA POBREZA"

La administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se ha propuesto como estrategia la descentralización de recursos, para la atención de los rezagos sociales y el fortalecimiento del nuevo federalismo.

En términos programáticos, la política de descentralización se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 donde se establece que:

" Como parte central de la política social para el período 1995-2000 se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad".<sup>18</sup>

La descentralización de los recursos del ramo 26 Superación de la Pobreza, se plantea que será a partir de los cuatro siguientes principios:

- a) " Distribución de los recursos con transparencia.
- b) Garantizar equidad en la asignación a estados y municipios.
- c) Evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine sólo a acciones encaminadas a la superación de la pobreza.
- d) Fortalecer la capacidad de los ayuntamientos".<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p.112.

<sup>19</sup> Hoja electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social. *Proceso de Descentralización*.  
<http://www.sedesol.gob.mx/desreg/desctrsd.htm>

Con esta política integral, el Gobierno Federal busca financiar obras y acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de los más pobres, fortalecer las capacidades financieras de los municipios, acercar las decisiones y acciones de gobierno a las comunidades, promover la participación social y orientar los recursos a la atención de los grupos más desprotegidos y regiones con índices de rezago social más severos.

### III.3 .- PROGRAMA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA 1995-2000.

Un fenómeno de interés nacional, que se ha incrementado en los últimos años, es el de la Pobreza Extrema. No obstante los 27 años de experiencias y esfuerzos del gobierno federal para aliviar este mal, mediante la instrumentación de programas como PIDER, COPLAMAR, PRONASOL y el programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000; el avance en los instrumentos jurídicos y administrativos como los COPRODES, los COPLADES y actualmente los Comités de Planeación Municipal (COPLADEM), este problema se ha venido agudizando.

El Programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000, se orienta a la atención de la pobreza extrema, entendida como sigue: "con este criterio, se estima que existen en el país alrededor de 4.2 millones de hogares en condiciones de pobreza en donde viven casi 24 millones de personas que representan el 26% de la población total".<sup>20</sup>

Además, establece que el desarrollo social de los mexicanos, constituye una de las más altas prioridades del gobierno de la república y que los objetivos centrales de la política social son elevar los niveles de bienestar y disminuir la pobreza y la exclusión social.

El programa se encuentra inmerso en uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, que establece una estrategia integral, que privilegia la atención de las zonas más vulnerables del país, con el propósito de romper el círculo vicioso de la pobreza extrema. Por ello, se plantea una política social integral, participativa, incluyente y corresponsable que concentre sus acciones en beneficio de las regiones y grupos de población más pobres.

En este sentido, se considera a la política social como aquella que: "...llena el objetivo de propiciar igualdad de oportunidades, crea las condiciones que aseguran a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, eleva los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social".<sup>21</sup>

En la presentación del programa se señala el agravamiento del problema de la pobreza, reconoce que ésta situación obstaculiza la realización plena de los derechos sociales, con lo cual, se resta sentido a los objetivos nacionales del desarrollo con justicia y democracia; ante ello, los esfuerzos para abatir la pobreza constituyen un imperativo del gobierno y de la sociedad.

---

<sup>20</sup> Poder Ejecutivo Federal, Decreto por el que se aprueba el Programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000, p.20.

<sup>21</sup> Idem, p.3.

En este contexto se debe entender por pobreza extrema, al reflejo acumulado de rezagos sociales y económicos, así como de otras condiciones de carácter estructural, que impiden el acceso de amplios sectores sociales al beneficio del desarrollo. Cuando hablamos de cuestiones estructurales, nos referimos a las que se derivan de la desigualdad de ingresos y oportunidades sociales, entre los distintos grupos de la población.

Actualmente, el crecimiento económico está condicionado por los problemas financieros y estructurales de la economía nacional. Aunque sabemos que el crecimiento económico, no es una garantía para mejorar los niveles de distribución del ingreso. Además de que, el reconocimiento formal de los derechos sociales, tampoco basta para abatir las condiciones de miseria en la que se encuentran las comunidades indígenas que habitan la región Cañadas en el estado de Chiapas.

El problema de la pobreza resulta por demás complejo, toda vez que no se explica en función de una sola variable, sino que es el resultado de un proceso donde confluyen, simultáneamente, factores como: alimentación, salud, educación y vivienda; así como los que tienen que ver con el ingreso insuficiente e inestable.

En razón de lo anterior, la estrategia que ha definido el gobierno federal para abatir la pobreza, tiene un carácter integral, federalista, incluyente y corresponsable; es decir, busca un claro sentido de equidad y de sustentabilidad del desarrollo social, así como, cohesionar los esfuerzos institucionales con la iniciativa de la sociedad.

Para esto, el programa de Superación de la Pobreza, se propone el despliegue de tres políticas que se refuerzan simultáneamente: Ampliación de las capacidades de las personas y las familias, mediante acciones conjuntas de alimentación, salud y educación; el desarrollo de infraestructura social; y, el mejoramiento de la vivienda y la creación de oportunidades de ingreso.

La estrategia definida por el gobierno federal en torno al desarrollo social tiene dos grandes vertientes en su aplicación: "La que se refiere a las políticas de acceso universal, que están vinculadas con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda; y la de superación de la pobreza extrema, que esta dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo".<sup>22</sup>

Como parte de ésta estrategia de desarrollo social, en el país se han definido 91 regiones prioritarias, que incluyen la atención de 1,377 municipios, de los cuales 1,105 conforman regiones compactadas geográficamente y 272 están considerados como municipios prioritarios.

En la elaboración de esta regionalización se tomaron en cuenta los rezagos existentes en materia de alimentación, salud y servicios básicos, condiciones de vivienda, infraestructura para la producción, ingreso y, de manera relevante, aquellas zonas de baja productividad agrícola y asentamientos de importantes grupos indígenas.

---

<sup>22</sup> Idem., p.9.

Con el propósito de impulsar el desarrollo de éstas regiones prioritarias, se han establecido diversos acuerdos con el objeto de coordinar acciones institucionales y sociales. Estos acuerdos representan un valioso mecanismo de concertación, entre la sociedad y los tres niveles de gobierno.

En el estado de Chiapas, como parte del Convenio de Desarrollo Social, se han efectuado los acuerdos correspondientes a las regiones de: Sierra, Norte, Selva y Cañadas.

Cabe señalar que para el estado de Chiapas se han definido seis regiones prioritarias: Selva, Norte, Altos, Franja Fronteriza, Sierra y la región Cañadas. En estas regiones quedan comprendidos 66 municipios; asimismo, se han considerado 34 municipios como prioritarios, con los cuales el total de municipios asciende a 100 de los 111 que conforman la entidad.

Conforme a lo establecido en el programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000, la estrategia regional constituye el espacio para vincular, de manera integral, los programas de servicios básicos con los de infraestructura productiva y los apoyos para el empleo y el incremento del ingreso, así como, las estrategias sectoriales de alcance general.

#### **III.4.-EVALUACION DE LOS RECURSOS APLICADOS EN EL RAMO 26 DURANTE EL PERIODO 1995-1997 EN LA REGION CAÑADAS.**

Para efectuar un análisis de los alcances en la aplicación de los recursos ejercidos para abatir la pobreza en la región Cañadas, revisamos los cierres de ejercicio 1995, 1996 y 1997, dado que, representan el principal documento contable, que permite sintetizar la información con una orientación programática de la aplicación de los recursos y cuantificar, el impacto en las principales demandas de los habitantes de la región; así como, de los principales avances del programa Superación de la Pobreza 1995-2000.

Para éste propósito, se sintetizan y analizan algunos de los principales datos para mostrar el comportamiento y evolución del gasto del ramo 26, en los cinco municipios que integran la región.

En la primera parte de éste análisis, se presenta el total de recursos aplicados por municipio durante el periodo referido. Observándose lo siguiente:

Municipio	INVERSION TOTAL EJERCIDA POR AÑO (Miles de pesos)						INVERSION EJERCIDA EN EL TRIENIO (Miles de pesos)	
	1995	%	1996	%	1997	%	%	
Altamirano	19,957.6	11.0	11,580.5	5.2	19,412.3	9.1	50,950.4	8.3
La Independencia	7,843.7	4.4	12,501.1	5.7	13,404.9	6.3	33,749.7	5.5
Las Margaritas	40,377.1	22.3	49,476.5	22.3	57,351.8	26.9	147,205.4	23.9
Ocosingo	101,052.8	55.9	131,571.8	59.4	96,717.9	45.4	329,342.5	53.5
La Trinitaria	11,590.9	6.4	16,467.0	7.4	26,246.3	12.3	54,304.2	8.8
<b>SUMA</b>	<b>180,822.1</b>	<b>100</b>	<b>221,596.9</b>	<b>100</b>	<b>213,133.2</b>	<b>100</b>	<b>615,552.2</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaborado con base en los cierres de ejercicio del Ramo 26 del estado de Chiapas 1995, 1996 y 1997.

Con los datos expuestos, podemos observar el comportamiento y evolución de la inversión por año y municipio.

Para el ejercicio 1995, el monto total de recursos ejercidos ascendió a \$ 180,822.1 miles, de los cuales \$ 101,052.8 (55.9%) se ejercieron en el municipio de Ocosingo y \$ 40,377.1 (22.3%) en el municipio de Las Margaritas; es decir, el 78.2% de los recursos se aplicaron en éstos dos municipios, mientras que para los municipios de Altamirano, La Independencia y La Trinitaria se aplicaron \$ 39,392.2 (21.8%).

En el ejercicio 1996, los recursos ejercidos ascendieron a \$ 221,596.9 miles, de los cuales \$ 131,571.8 (59.4%) se aplicaron en el municipio de Ocosingo y \$ 49,476.5 (22.3%) en el municipio de Las Margaritas, lo que quiere decir, que juntos absorbieron el 81.7% del monto total ejercido para ese año; en tanto que, para los municipios de Altamirano, La Independencia y La Trinitaria se aplicaron \$ 40,548.6, que representan el 18.3%.

El total de recursos ejercidos durante 1997 ascendió a \$ 213,133.2 miles, de los que \$ 96,717.9 se aplicaron en el municipio de Ocosingo; no obstante que fue el municipio en el que se aplicó el monto mayor de recursos, tuvo un decremento del 26.4% en relación a 1996; mientras que para el municipio de Las Margaritas el comportamiento del gasto fue creciente en 15.9% en relación al mismo año. Los recursos ejercidos entre ambos municipios fueron de \$ 154,069.7 (72.3%), mientras que en los municipios de Altamirano, La Independencia y La Trinitaria se ejercieron \$ 59,063.5 miles (27.7%).

Ahora bien, el comportamiento de los recursos ejercidos por año a nivel regional ha sido creciente en 22.5% y 17.9% respectivamente, en relación a 1995. Por otro lado, la inversión total ejercida en el trienio ascendió a \$ 615,552.2 miles; de este monto \$ 329,342.5 miles (53.5%) fueron ejercidos en el municipio de Ocosingo y \$ 147,205.4 (23.9%) en el municipio de Las Margaritas. Con ello, los recursos para estos dos municipios ascienden a

\$ 476,547.9 (77.4%) y \$ 139,004.3 (22.6%) se aplicaron en los municipios de Altamirano, La Independencia y La Trinitaria.

Cabe señalar que estos datos, incluyen la inversión federal, estatal y la aportación de los beneficiarios, conforme a lo establecido en el Convenio de Desarrollo Social; en seguida se analiza el comportamiento de los datos de la inversión federal.

Municipio	INVERSION FEDERAL EJERCIDA POR AÑO (Miles de pesos)						INVERSION EJERCIDA EN EL TRIENIO (Miles de pesos)	
	1995	%	1996	%	1997	%		%
Altamirano	18,705.5	11.5	9,651.3	5.4	14,356.9	8.6	42,713.7	8.4
La Independencia	6,996.2	4.3	9,902.9	5.5	10,089.4	6.1	26,988.5	5.3
Las Margaritas	35,034.8	21.5	42,343.8	23.5	44,954.7	27.1	122,333.3	24.0
Ocosingo	92,313.4	56.6	105,211.7	58.4	78,702.3	47.4	276,227.4	54.3
La Trinitaria	10,055.5	6.1	12,952.5	7.2	17,896.1	10.8	40,904.1	8.0
<b>SUMA</b>	<b>163,105.4</b>	<b>100</b>	<b>180,062.2</b>	<b>100</b>	<b>165,999.4</b>	<b>100</b>	<b>509,167.0</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaborado con base en los cierres de ejercicio del Ramo 26 del estado de Chiapas 1995, 1996 y 1997.

Como se puede apreciar en el cuadro arriba señalado, los recursos federales ejercidos, en términos generales, fueron crecientes en 10.4% para 1996 y en 1.7 % para 1997, con relación a 1995.

Esta tendencia creciente de los recursos federales, está asociada a una tendencia similar en los recursos estatales que ascendieron a \$ 55,649.6 miles, distribuidos de la siguiente forma: para 1995 \$2,523.3; para 1996 \$ 24,838.8; y, para 1997 \$ 28,287.5.

De lo anterior, se infiere que la aportación de recursos del gobierno del estado en relación al total de recursos ejercidos en la región (\$ 615,552.2), fue de 9.0%; lo cual, en nuestra opinión, resulta insuficiente para consolidar el esfuerzo de superar la pobreza en la región.

En otro nivel de análisis, es conveniente contrastar el comportamiento de los recursos dirigidos a la entidad y los canalizados a la región durante el mismo periodo, con el objeto de visualizar si la tendencia creciente de los recursos de la región se corresponde a los de la entidad. Para esto, organizaremos los siguientes datos por ejercicio presupuestal, como a continuación se indica:

**ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS RECURSOS EJERCIDOS 1995**  
(Miles de pesos)

	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	BENEFICIARIOS
ESTADO	854,323.4	717,596.7	27,942.7	108,784.0
REGION CAÑADAS	180,822.1	163,105.4	2,523.3	15,193.4
REL. % DEL TOTAL	21.2%	22.7%	9.0%	13.9%

Fuente: Elaborado con base en el cierre de ejercicio del Ramo 26 del estado de Chiapas 1995.

**ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS RECURSOS EJERCIDOS 1996**  
(Miles de pesos)

	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	BENEFICIARIOS
ESTADO	1,133,174.5	904,839.2	104,216.1	124,119.2
REGION CAÑADAS	221,596.9	180,062.2	24,838.8	16,695.9
REL. % DEL TOTAL	19.5%	19.9%	23.8%	13.5%

Fuente: Elaborado con base en el cierre de ejercicio del Ramo 26 del estado de Chiapas 1996.

**ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS RECURSOS EJERCIDOS 1997**  
(Miles de pesos)

	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	BENEFICIARIOS
ESTADO	1,470,677.7	1,171,677.1	138,561.9	160,438.7
REGION CAÑADAS	213,133.2	165,999.4	28,287.5	18,846.3
REL. % DEL TOTAL	14.5%	14.2%	20.4%	11.7%

Fuente: Elaborado con base en el cierre de ejercicio del Ramo 26 del estado de Chiapas y 1997.

Conforme a los datos analizados, los recursos ejercidos durante el trienio ascienden a \$ 3,458,175.6 miles para la entidad, mientras que para la región fueron de \$ 615,552.2 (17.8%).

Por otro lado, se nota un crecimiento en los recursos federales ejercidos en la entidad de 26.1% en 1996 y 63.3% para 1997.

De lo anterior, se infiere que los recursos ejercidos en la región en términos porcentuales, con relación a los de la entidad, reflejan una tendencia decreciente. Ejemplo de esto es que el

incremento en los recursos federales ejercidos en la entidad de 1995 a 1997 fue de 63.3%, en tanto que para la región fue de 1.8%.

Asimismo, es evidente que, a pesar de que el programa de la región Cañadas constituye una prioridad para las autoridades federal, estatal y municipal, en los hechos, no se le ha prestado la debida atención en la programación de recursos y en la operación de los programas sociales que lo integran. Estos, entre otros factores, han imposibilitado que el programa regional sea un instrumento para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, un medio para la suma de esfuerzos entre las instituciones sectoriales y una forma de aliviar las necesidades sociales, dada la insuficiente participación financiera y administrativa de instancias estatales como el COPLADE y los Comités de Planeación Municipal en la operación del programa.

Ahora bien, es necesario pasar a la organización de éstos datos, sólo que con una orientación programática. A la vez que se señalaran los porcentajes relativos en función del total de los recursos aplicados, a fin de evaluar la aplicación de los recursos, conforme a la vertiente de la política social relativa, a la ampliación de las capacidades de las personas y las familias mediante acciones conjuntas de alimentación, salud y educación, el desarrollo de la infraestructura social, el mejoramiento de la vivienda y la creación de oportunidades de ingreso.

Conforme a éste criterio de análisis, se observa que de los \$ 509,167.0 miles federales aplicados en la región \$ 313,208.6 (61.5%) corresponden a programas de apoyo, entre los que se encuentran: construcción, reconstrucción y rehabilitación de caminos rurales con \$ 130,150.3; electrificación de poblados con \$ 47,106.1. Estos programas representan el 56.6 % de éste rubro (ver cuadro 6).

El grado de dispersión de las 1,319 localidades que conforman la región hace manifiesta la necesidad permanente para la construcción de vías de comunicación, para coadyuvar el desarrollo económico y social de la región. No obstante esto, es pertinente señalar que los recursos canalizados al programa Caminos Rurales representan el 25.6% del total de los recursos aplicados en la región, lo que trae como consecuencia, limitaciones financieras para la atención de necesidades prioritarias identificadas con la naturaleza del programa para Superación de la Pobreza.

En cuanto a los programas productivos, que absorbieron \$ 85,607.4 miles (16.8%) del total de recursos aplicados a la región, atendiendo programas como: apoyo a la producción primaria, fomento a la producción y productividad, crédito a la palabra y el fondo de atención a pueblos indígenas, entre otros.

El estado de Chiapas es eminentemente rural, por ende la región Cañadas, por lo que, el porcentaje del 16.8% resulta, en nuestra opinión, insuficiente ante los graves problemas de desempleo que impera en las comunidades. Basta recordar que más del 80% de la población ocupada, se ubica en el sector primario (ver cuadro 5).

Por lo que toca a los programas sociales, éstos absorbieron \$ 110,351.0 miles (21.7%) de los recursos ejercidos en la región, comprendiendo programa como: abasto y comercialización, asistencia social y servicios comunitarios, becas de capacitación para

trabajadores, estímulos a la educación básica, mujeres y vivienda. De éstos programas, el de mayor relevancia por su peso relativo con relación al total de recursos es el programa de vivienda, al que se aplicaron \$ 34,794.9 (6.8%).

En materia de infraestructura de servicios básicos, es necesaria la revisión de los avances en los rubros de agua potable, alcantarillado, electrificación y vivienda.

Para 1993, el total de viviendas era de 53,928; de las cuales 11 628 correspondían a viviendas de un solo cuarto y 16 195 de dos cuartos. Esto quiere decir que 27 823 (51.6%) del total, presentaban características de construcción precaria.

Durante el trienio, se apoyó la rehabilitación de 26 283 viviendas, mediante la dotación de paquetes de láminas galvanizadas para el cambio de techos. A pesar de que ésta cifra representa el 48.7% del total de las viviendas y permite su habilitamiento, sus alcances se desvanecen, en tanto que éste mejoramiento, no representa una capitalización progresiva en las viviendas (ver cuadro 7).

Del total de viviendas, 36 936 (68.5%) carecían de servicios de agua potable y con la aplicación de \$ 35 195.9, miles (6.9%) del total de recursos ejercidos en la región, se apoyó la construcción de 66 tanques y la rehabilitación, ampliación y construcción de 139 sistemas (ver cuadro 7). Para dimensionar los alcances del programa, diremos que las 36 936 viviendas que carecían de dicho servicio, se encuentran distribuidas en las 1 319 localidades que conforman la región, evidenciando los rezagos que persisten aún en ésta materia.

En lo relativo a la dotación de servicios de drenaje, 47 466 (88.0%) de las viviendas carecían de éste servicio. Mediante la canalización de \$ 7,103.9 miles ((1.4%), se realizó la construcción de 23 sistemas, que reflejan un incipiente avance (ver cuadro 7).

En materia de electrificación, la inversión ascendió a \$ 47,609.5 miles (9.4%), con lo cual se electrificaron 15 poblados y se instalaron 2 026 sistemas de electrificación fotovoltaica, en igual número de viviendas (ver cuadro 7). Para 1993, de las 53 928 viviendas censadas en la región, 30 702 (56.0%) carecían de éste servicio. De éstas cifras se puede deducir, que el abatimiento de los rezagos, ha sido mínimo y que ni en los próximos dos años que restan al programa para la Superación de la Pobreza, podrán contrarrestarse.

En lo correspondiente al sector salud, se aplicaron \$ 14,294.3 miles (2.8%), con los cuales se construyeron 29 centros de salud en los municipios de: Altamirano (3), La Independencia (1) y Ocosingo (25). Además se construyó y equipó el Hospital de Altamirano y se equipó el de Las Margaritas (ver cuadro 7).

Asimismo, se permitió la construcción de 12 unidades médicas en: La Independencia (3), Las Margaritas (3) y Ocosingo (6). Lo anterior refleja que a pesar de que, la inversión no es representativa, se observa un avance en el acercamiento de los servicios de salud a las comunidades, resultando equitativa la distribución regional de éste servicio, permitiendo la atención especializada de las enfermedades con la construcción del Hospital de Altamirano y el equipamiento del de Las Margaritas, a partir de 1997 (ver cuadro 7).

En lo referente a las acciones en apoyo a la educación, se aplicaron \$ 24,642.2 miles (4.8%) para la dotación de 3'708,447 desayunos escolares para estudiantes de educación básica, se construyeron 375 espacios educativos, se rehabilitaron 206 escuelas y 49 espacios educativos, mediante el programa de escuela digna (ver cuadro 7). Considerando que en 1993 la población de entre 6 y 14 años que no sabía leer era de 27 090 personas (8.7%), del total de la población de la región (309 672 habitantes) se aprecia que estos esfuerzos han sido de suma trascendencia.

Lo anterior, adquiere mayor relevancia si consideramos que en el estado de Chiapas existe el mayor rezago educativo a nivel nacional<sup>23</sup> y que los principales problemas en materia de educación son: el abandono y deserción, índices de eficiencia terminal y altos porcentajes de reprobación, derivadas de las condiciones de pobreza, en que se encuentran los padres de los estudiantes.

Para dar cumplimiento a la estrategia para el incremento de fuentes de empleo, se canalizaron \$ 85, 607.4 miles (16.8%) para la ejecución de proyectos productivos, que permitieron avances en la generación indirecta de empleos temporales, sin que esto quiera decir, que se haya oficializado un programa de empleo para la región, ocasionando que los recursos resultaran insuficientes.

En cuanto a las becas de capacitación para trabajadores, se ejercieron \$ 2,781.6 miles (0.5%) para otorgar 2 603 becas para la capacitación de parteras rurales y cursos para el cultivo de básicos (ver cuadro 7). Resulta evidente que la capacitación, no responde a las exigencias de un mercado de trabajo formal y competitivo.

En resumen, los problemas en la dotación de infraestructura básica municipal, los derivados de la baja productividad, los rezagos educativos y de generación de empleos productivos, siguen sin solución a mediano plazo, por la falta de promoción y las deficiencias en la instrumentación y operación del programa regional.

---

<sup>23</sup> "En Chiapas existe el mayor rezago educativo a nivel nacional. Según el censo de 1990, el 30% de la población chiapaneca mayor de 15 años es analfabeta; índice superior al de Oaxaca y Guerrero (27%). En las regiones de los Altos y Selva, llega al 48% y 47%, respectivamente". Comité para la Planeación del Desarrollo Regional del Estado de Chiapas. Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000, p. 57.

## **IV.- ADMINISTRACION PUBLICA, MODELO DE DESARROLLO Y POLITICA SOCIAL.**

### **IV.1.- ADMINISTRACION PUBLICA: VINCULO DE LA RELACION ESTADO-SOCIEDAD.**

El estado mexicano, inmerso en las transformaciones mundiales, no ha sido ajeno a ellas, sufriendo cambios en su estructura y funciones.

A pesar de estos cambios y readecuaciones, el estado descuidó un aspecto fundamental en su desarrollo, la relación estado-sociedad, misma que se expresó en el levantamiento social en el estado de Chiapas, particularmente en las regiones, de Cañada, Altos y Norte.

El modelo de desarrollo neoliberal resultó contrario a la idea y principios, que las comunidades tienen del Estado. De esta manera se propició, el descontento de las comunidades, quienes cuestionaron la legitimidad y la legalidad del gobierno, con lo cual se desestabilizó el Estado.

La miseria de los habitantes de la región, se convirtió en la base de la inconformidad y la rebelión de las comunidades zapatistas. Por ello, es válido pensar que los vertiginosos cambios del Estado, impidieron corregir los efectos disfuncionales del modelo de desarrollo sobre la sociedad.

Ahora bien, es oportuno señalar que la lucha emprendida por los zapatistas, no es contra el Estado como institución, sino contra su gobierno. Las comunidades reclaman del gobierno, un Estado que tenga como parte elemental de sus funciones el bien común.

En el escenario actual del conflicto, las comunidades han demandado el cumplimiento de sus derechos sociales y el cumplimiento de los principios y fines del Estado democrático liberal de derecho, toda vez que, tanto derechos como funciones elementales del Estado, no se han materializado en la vida de los ciudadanos, de ese rincón del sureste mexicano.

De esta manera, principios como libertad, propiedad, seguridad jurídica, igualdad y participación de los ciudadanos en la formación del poder, son las demandas planteadas por las comunidades agrupadas, en el ejercito zapatista de liberación nacional.

El conflicto chiapaneco, motivado por la pobreza, la injusticia y la falta de vías democráticas, nos induce a establecer que se deriva, en gran medida, de la concepción que los gobiernos (federal, estatal y municipal) tienen de la relación Estado-sociedad, en la que se ha hecho manifiesta, la idea de que no se alcanzan a percibir que tanto la sociedad como el Estado son sistemas complementarios y que poseen principios y cualidades estructurales igualmente complementarios.

Esta errónea concepción de los gobiernos, propició el incumplimiento de las funciones del Estado con las comunidades, favoreciendo que, en los últimos quince años se haya conformado una alternativa basada en estructuras militares, políticas y sociales que hoy son

el centro de la atención nacional por la trascendencia de sus demandas: la autonomía municipal<sup>24</sup> y el reconocimiento jurídico de las comunidades (derechos y cultura indígena).

En este proceso de investigación, se puede observar que el gobierno federal y las comunidades indígenas, no han encontrado puntos de acuerdo como consecuencia del trato diferente en la apreciación de ambas partes y el manejo que el gobierno ha dado al problema. Mediante un trato formal, buscando su apaciguamiento a través de la negociación y el diálogo y la insuficiente canalización de recursos destinados a abatir los problemas de la pobreza. Por su parte el EZLN, plantea la necesidad de cambios estructurales que hagan posible el cumplimiento de los compromisos que el estado tiene con la deuda social ante las comunidades de la región.

El fenómeno de la pobreza en la región se puede atribuir a razones históricas y sociales, pero también son producto del sistema de partido, que dejó clara evidencia de su incompatibilidad con los intereses de las comunidades indígenas. Desde otra perspectiva, también podría identificarse como el resultado de un proceso de modernización acelerado y excluyente, que marginó y condenó a las comunidades de la región a la pobreza.

El principal problema en materia social que actualmente enfrenta el gobierno, es su irrenunciable responsabilidad para compatibilizar el funcionamiento del modelo neoliberal, con la inaplazable necesidad de abatir la deuda social.

En los hechos, el gobierno está más empeñado en la aplicación de una estrategia de guerra de exterminio o baja intensidad, caracterizada por la violencia institucional en contra de las comunidades de la región y del estado de Chiapas en su conjunto. Desde este punto de vista, el gobierno se antepone a los principios y funciones elementales del Estado.

Así pues, equivoca su actuación ante la necesidad de llevar adelante la reforma del Estado<sup>25</sup> como institución y, con ello, favorecer el despliegue de la vida en la civilización de nuestros tiempos.

En su afán por sostener el poder político y la vigencia del modelo neoliberal, el gobierno, ha llevado al Estado al incumplimiento de principios como la pervivencia del Estado y el de la procura existencial<sup>26</sup> de sus ciudadanos.

---

<sup>24</sup> "La autonomía es pues la búsqueda de máxima congruencia entre la pluralidad y la unidad de la integración política". Michel Chamberlain R., *Chiapas y la Reforma del Estado. Autonomía una Nueva Oportunidad a la Democracia*, p. 40.

<sup>25</sup> "Reforma del Estado debe ser entendida como la realización de reformas en la configuración institucional del Estado por la burocracia gobernante para garantizar la conservación de un orden estatal amenazado de disolución, una reforma de esta naturaleza implica la apertura e incorporación de su entorno, que dificultan u obstaculizan su funcionamiento, convirtiéndolos en factores de trastocamiento en elementos de reproducción". Rhina Roux, *Chiapas y la Reforma del Estado. Autogestión Indígena y Crisis Estatal*, p. 67.

<sup>26</sup> "La procura existencial rectamente entendida significa crear las condiciones para el adecuado despliegue de las potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y de la capacidad creadora y competitiva en la que se patentiza la autodeterminación del hombre: una mera actividad de ayuda económica que tuviera como resultado el enervamiento o la obstaculización del despliegue de la personalidad, que la alienara a una procura extraña, que hiciera depender la seguridad de una voluntad ajena, sería una degeneración de la procura existencial". Manuel García Pelayo, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, p. 28.

Por ello, el reclamo de las comunidades indígenas esta basado en la idea social del Estado, que ha rebasado las expectativas ofrecidas por el gobierno. El reclamo, ya no es por una indiscriminada canalización de recursos públicos, para la aparente equidad en la distribución del beneficio económico, sino la permanencia de un sistema económico, que anteponga los intereses del bienestar de la sociedad, con lo cual demandan cambios profundos orientados a la reforma estructural del Estado<sup>27</sup>.

En este ámbito, conviene reflexionar en torno a la idea de Estado, administración pública y sociedad como elementos básicos en la explicación clásica del Estado, con el propósito de describir el papel que fungen en el escenario que motiva este estudio: la pobreza en la región Cañadas en el estado de Chiapas.

En principio, el Estado aparece como un poder externo de la sociedad que la gobierna para asegurar la permanencia de los grupos políticos regionales y, que a través de su administración pública, administra el problema de la pobreza, al tiempo que pretende el sometimiento de las comunidades.

Este proceso de sometimiento e imposición no ha resultado nada fácil, se ha manifestado a lo largo de más de quince años en el enfrentamiento de las comunidades con las autoridades estatales y municipales, mismas que sentaron el precedente para la irrupción social de 1994.

Ante este panorama, queramos o no, se debe de reconocer que existen múltiples intereses en los tres ordenes de gobierno que se han entretendido de modo íntimo en el funcionamiento de esa extensa y ramificada maquinaria del Estado llamada administración pública, la cual es utilizada por los grupos políticos para asegurar sus privilegios de poder mediante la instrumentación de programas como el de la Superación de la Pobreza 1995-2000.

Por esto, la urgente necesidad de que en el futuro deben evitarse concepciones distorsionadas de la administración pública, ajenas a su desarrollo teórico como ciencia, es decir, debe superarse la visión introspectiva en el patrón analítico del gobierno, que hasta hoy indica que ha desplazado el patrón analítico del estudio de la administración pública<sup>28</sup>: su funcionamiento en la sociedad, su lugar en el Estado y su papel mediador entre el Estado y la sociedad<sup>29</sup>.

La administración pública, que efectúa su quehacer cotidiano en la región Cañadas, se ha limitado a la administración del gobierno, sin considerar el interés comunitario de los pueblos para lograr su desarrollo a través de su propuesta de autogobierno. Así, la

---

<sup>27</sup> "Es una reforma estructural porque cala en las condiciones y relaciones de vida. Esto implica que las instituciones, procesos, valores y reglas de la economía, la política y la vida pública son ajustados, remozados y revitalizados por su alcance estructural, la reforma del Estado se relaciona con el conjunto de capacidades que el Estado tiene para gobernar los cambios". Ricardo Uvalle Berrones, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, p. 91.

<sup>28</sup> "Con el estudio de la administración pública se aprende a conocer a los hombres, la naturaleza de sus necesidades y de sus relaciones en sociedad, las causas y efectos de sus necesidades y relaciones humanas y los móviles del interés". J. C. Bonnin, *Principios de Administración Pública*, p. 91.

<sup>29</sup> "...las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el Estado deben preservar, para este último, un territorio y un papel irrenunciable: un ámbito de intervención y un papel conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad...". Oscar Oslak, *Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras*, p. 47.

administración pública se ha limitado a su función administrativa condenando a los pueblos indígenas a la pobreza, al negarles su libertad y su derecho a la conservación<sup>30</sup> de su existencia.

En este sentido, encontramos las condiciones históricas para enfrentar el problema de la pobreza en la región Cañadas y en todo el país, esto es, en la articulación del Estado y la sociedad, al tiempo que se debe replantear la idea de lo público en el contexto de la corriente liberal clásica, ubicando el objeto de la administración pública en la administración de lo público.

Lo anterior, conllevará a cambios sustantivos en la concepción y funciones de las administraciones públicas (federal, estatal y municipal).

Un requisito previo para hacer posible el propósito anterior, es revalorar el estudio del Estado como institución poseedora de su propia razón de Estado<sup>31</sup>, que haga posible apoyar a través de su administración pública las insuficiencias de los individuos con un sentido y responsabilidad asociativa.

En resumen, el problema de la pobreza debe ser enfrentado mediante su categorización en el ámbito de lo público, ámbito por excelencia de la nueva concepción de la administración pública y la revalorización del Estado como institución, en los que se materializan las relaciones Estado-sociedad que den cauce a una solución ciudadana al problema, con lo que se propiciaría el desarrollo del sistema social mexicano.

#### IV.2.- MODELO DE DESARROLLO ECONOMICO: CODICIONANTE DE LA POLITICA SOCIAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA.

Hemos analizado la trascendencia de la relación Estado-sociedad como alternativa viable para enfrentar la pobreza. No obstante eso, sabemos que el modelo de desarrollo neoliberal se ha mostrado como un impedimento para avanzar en el abatimiento de los rezagos en las comunidades.

A lo largo de casi cincuenta años (1933-1981) la relación corporativa Estado-movimiento obrero domino el escenario de las relaciones sociales, lo cual permitió avances en el cumplimiento de los derechos gremiales, teniendo como base la estrategia industrializadora del país.

---

<sup>30</sup> "La administración es un medio de conservación social, como medida de conservación debe existir en mano de los ciudadanos. Estos dos principios proceden de la soberanía, de que los pueblos no pueden dejar de gozar sino en proporción que han perdido su libertad, a la manera de que el hombre no puede dejar de poseer su propiedad sino en la proporción de que cae en la miseria: sin que a pesar de ello, los pueblos y el hombre pierdan sus derechos, pues al hombre se los restituye su trabajo y a los pueblos las revoluciones". J. C. Bonnin, Op. Cit., p. 91.

<sup>31</sup> "...la razón de Estado resulta -a la clásica- la razón de ser y medrar del Estado su base de conservación y desarrollo...pero si nos preguntamos a quien corresponde la razón de Estado, tendremos que respondernos que únicamente al Estado. La razón de Estado desvirtuada, se convierte en un medio del programa religioso, en razón dinástica, de grupo en el poder, de clase o razón de partido. De esta manera se despoja al Estado de una razón que sólo a él concierne". Jesús Reyes Heróles, En Busca de la Razón de Estado, p. 31.

Durante este periodo, la política social cumplió un papel compensatorio y negociador del Estado en el cumplimiento de la justicia social particularmente de los grupos vinculados al sistema corporativo del Estado.

Con el agotamiento de los modelos de desarrollo estabilizador y de sustitución de importaciones, la crisis de los setenta y las políticas de ajuste económico de los ochentas. Se ha ido configurando el panorama de los efectos de estas medidas en el ámbito social, de manera especial en las condiciones de vida de las comunidades indígenas y campesinas, al no formar parte de la población objeto de la tradicional política social.

Ante esta situación, no fue sino hasta la década de los ochentas cuando el gobierno, en su afán de minimizar los estragos de la crisis económica, cambia el patrón de instrumentación de la política social haciendo más extensivos sus beneficios. Ejemplos de esta política social fueron los programas PIDER, COPLAMAR Y SAM.

Por estos años se avizoraban los retos de los problemas económicos y sus consecuentes cambios políticos generados por la crisis del modelo de desarrollo. A finales de los ochenta surgen conceptos como el de modernización y globalización económica como alternativas a las aceleradas transformaciones del panorama mundial.

De esta manera, mientras en el mundo se desarrollaban los procesos de modernización y globalización económica, a nivel regional se conformaba el proceso de subversión de los grupos indígenas chiapanecos: Tzeltal, Tzotzil, Chol, Zoque, Tejolobal, Mamé y Lacandones. Esto como consecuencia de la incapacidad del Estado para compatibilizar el modelo de desarrollo adoptado y su esquema de distribución de beneficios ajenos a las expectativas de las comunidades marginadas.

El cambio de las funciones del Estado benefactor al Estado promotor ha originado una nueva concepción, focalización e instrumentación de la política social contraria a la tradicional, la cual se caracterizó por el trato preferencial, negociador y de tutelaje que permitió al sistema político el control social y la permanencia de su gobierno y del partido de estado, sustentados en una aparente paz social. En la actualidad el gobierno ha otorgado a la política social un carácter eminentemente compensatorio, que tiene como supuesto la posibilidad de erradicar o superar la pobreza con programas como PRONASOL o el de la Superación de la Pobreza.

En nuestra opinión, existen problemas de origen en esta pretensión, porque a pesar de los cambios en su focalización e instrumentación, la política social se ubica a nivel macroeconómico como un instrumento ajeno a la política económica, con sus consabidas repercusiones. De esta separación deviene su carácter compensatorio coadyuvante del deterioro de las condiciones de vida de las comunidades excluidas. Con ello, pretende armonizar los efectos de la desigualdad en la distribución del ingreso nacional<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> La información derivada de las encuestas nacionales de ingresos y gasto de los hogares (ENIGH) muestra el aumento en la concentración del ingreso en la última década. Entre 1984 y 1994, el 20% de la población más rica aumentó su participación en el ingreso corriente total de 49.5 a cerca de 55 por ciento, mientras que el 20 por ciento más pobre la redujo de 4.8 a 4.3 por ciento. Adicionalmente los estratos medios, que durante décadas mejoraron su posición relativa, han deteriorado su situación en cuanto a la porción de ingresos que

En este contexto la pobreza debe de ser entendida como una consecuencia del sistema económico, en donde además, indebidamente, se ha asignado a la política social el carácter privativo para su superación. De ahí la urgencia de que el Estado y su gobierno reconozcan que la superación de la pobreza debe rebasar el ámbito de un programa convirtiéndose en un objetivo de la política de desarrollo.

Contrariamente a estos planteamientos el abatimiento de la pobreza y el éxito del programa se ha condicionado al crecimiento económico sostenido, situación que ante la incertidumbre económica mundial nos advierte las pocas expectativas, los graves problemas de la deuda social que el Estado tiene con las comunidades indígenas. No tan sólo con las de la región Cañadas sino con todas las del país.

De lo anterior, podemos deducir que el modelo de desarrollo neoliberal responde a propósitos distintos a los esfuerzos del gobierno para la superación de la pobreza, y que la administración pública ha asumido una función de administradora de este fenómeno ante la escasez de recursos y la creciente demanda de bienes y servicios públicos (educación, salud, empleo, mejoramiento de la vivienda, infraestructura básica y alimentación).

El programa para la Superación de la Pobreza definido en las Cañadas durante el periodo de estudio que comprende este trabajo 1995-1997 ha mostrado su inconsistencia en el avance para el abatimiento de los rezagos. Lo anterior es atribuible a que el programa se opera desde la federación, con una participación irrelevante por parte de las autoridades estatales y municipales en términos financieros, para la atención de demandas sociales.

Asimismo, la improvisación institucional ha sido un signo característico en la integración del Programa Operativo Anual de los municipios que integran la región, dando como resultado la atención multifacética de la programación-presupuestación, que en muchos de los casos se limitan a la atención de los problemas derivados de la emergencia social.

Considerando estos hechos, resulta un mito que la pobreza se resuelva con el asistencialismo de la política social instrumentada por la administración pública del Estado neoliberal y que el problema del desarrollo de la región se resuelva con el libre mercado, en donde los pobres sólo deben luchar por la democracia electoral, olvidando que el problema de los pobres debe plantearse dentro y fuera de las estructuras del Estado, para estar en condición de definir una solución institucional tanto del Estado como de la administración Pública.

#### IV.3. - PERSPECTIVAS DE LA POLITICA SOCIAL

En el umbral del siglo XXI, el Estado mexicano enfrenta el reto de disminuir la pobreza y la desigualdad existente entre los distintos grupos y regiones del país.

Para ello, se ha instrumentado el programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000, cuya estrategia de carácter general busca mejorar las condiciones de vida en términos de

acceso a satisfactores esenciales, con la apertura de posibilidades de inserción productiva y generación de empleos para la población.

Para materializar estos objetivos el gobierno federal ha promovido la descentralización de decisiones y recursos hacia los estados y municipios.

De esta manera, algunas ventajas derivadas del proceso de descentralización son:

- a) Una distribución equitativa y transparente de los recursos.
- b) Una mayor participación de los ayuntamientos en la definición y ejecución de proyectos para el abatimiento de la pobreza.
- c) La conformación de espacios de participación ciudadana (comités comunitarios y el Consejo de Desarrollo Municipal).

Desde esta perspectiva se aprecia la configuración de un estilo basado en la participación social. Sin embargo, los alcances del programa en la región Cañadas ha resultado insuficiente y limitados, atribuibles al desconocimiento de la incidencia y naturaleza de la pobreza de los habitantes de la región, así como de la definición de líneas de pobreza para su atención.

Otros aspectos que han limitado los avances del programa son el subordinamiento de los municipios a las instancias estatales y federales, quienes con un protagonismo asistencial han eclipsado la actuación de los municipios en el cumplimiento de sus obligaciones, establecidas en la reforma municipal de 1983, en donde se reconocieron funciones y atribuciones propias de las administraciones municipales.

Antecedentes previos a la instrumentación del programa indican que la participación de los municipios en las tareas del desarrollo regional y social estuvieron condicionadas por el manejo discrecional de los recursos y la centralización de estos en el nivel estatal.

Para ilustrar lo anterior, nos referiremos a la administración de Carlos Salinas de Gortari, en donde el principal instrumento de la política social fue el PRONASOL, que en su instrumentación minimizó el papel de los municipios al condicionar la asignación de recursos a programas etiquetados desde la federación, tales como: Fondo de Solidaridad para la producción, escuela digna, niños de solidaridad, etc., que limitaron financieramente a los municipios.

En la actualidad, conviene destacar que como parte del proceso de descentralización y del nuevo federalismo definidos por la administración del presidente Zedillo, lo más trascendente en materia de política social es, sin duda, la reformulación de los criterios de asignación de recursos. A diferencia de los matices políticos impregnados a la política social que en otros tiempos cumplió una función clientelar con la que se inhibió la participación de los municipios en el desarrollo social<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Consiste el "...desarrollo social en la necesidad de superar la desigualdad, el desempleo, el subempleo y la pobreza en un escenario caracterizado por una crisis económica persistente, un rápido y profundo cambio

Con estos avances en la asignación de recursos y el reconocimiento pleno del papel de los municipios como espacio territorial y social, arribamos a un momento sin precedentes para que la política social materialice los mejores beneficios para la población en general, como consecuencia de un buen gobierno<sup>34</sup> basado en la legalidad y legitimidad de su autoridad.

Así, debemos fincar la esperanza de que el municipio habrá de constituir el espacio más idóneo para el establecimiento de un régimen democrático municipal, en donde confluyan intereses, sincretismo y se defina un espacio de poder en el que se establezca la relación Estado-sociedad desde la óptica de lo público<sup>35</sup> que traiga como consecuencia una focalización multifacética para enfrentar el problema de la pobreza desde un enfoque ciudadano, esto es, debe vincularse la noción de ciudadano como parte de lo público.

En congruencia con lo antes expuesto, en 1998 el proceso de descentralización del gobierno federal a través del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 ha llegado a su punto de culminación con la creación del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", cuyos lineamientos generales y reglamentación están contenidos en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y en la adición del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997.

Estos ordenamientos legales definen los recursos, los términos de aplicación y destino de los cinco fondos que conforman el Ramo 33.

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones Múltiples.

Con estos avances se atribuye a los estados y municipios la responsabilidad del ejercicio de los recursos. A los ayuntamientos les fue asignado el compromiso de aplicar los recursos del Fondo III, para la Infraestructura Social y, dentro de éste, el Programa de Apoyo a la Educación Básica y el Programa de Desarrollo Institucional Municipal; así como el ejercicio del Fondo IV Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

Sobresalen en estos compromisos las disposiciones expresas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala a los gobiernos municipales como los encargados de promover la participación comunitaria organizada para decidir el destino de los recursos, su

---

tecnológico, una democratización y un todavía veloz crecimiento de la población". Adolfo Gurrici, *Pobreza, Recursos Humanos y Estrategias de Desarrollo*, en: **Pobreza, un Tema Impostergable**, p. 27.

<sup>34</sup> "El buen gobierno se acredita por la conjugación de sus capacidades, políticas técnicas, tecnológicas y administrativas para que la dirección de la sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública en la cual no haya diferencias ni privilegios que lastimen la vida ciudadana". Ricardo Uvalle Berrones, **Los Derroteros De la Vida Estatal**, p. 104.

<sup>35</sup> "Lo público es un sistema de vida caracterizado porque es común a los ciudadanos. Es un espacio de convivencia y asociación en el cual los bienes, servicios y beneficios deben ser accesibles a los ciudadanos, sin importar su edad, sexo, ideología o preferencias individuales o grupales". Ricardo Uvalle Berrones, **Las transformaciones.....** p. 100.

aplicación y vigilancia, así como la fase relativa a la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras que se realicen con aportaciones federales.

Finalmente, mencionaremos que en el marco del proceso de descentralización, la normatividad para la operación del Ramo 33 mantiene una estructura similar a la del manual único de operación del Ramo 26 de 1997, en la vertiente del Fondo de Desarrollo Social Municipal y la operación de comités comunitarios, así como los procedimientos e instrumentos de coordinación con los que están ampliamente familiarizadas las administraciones municipales.

## CONCLUSIONES

### I

La convivencia de los hombres propició la necesidad de elaborar una teoría general del Estado y su materialización. El término Estado fue introducido a la literatura política por Nicolás Maquiavelo durante el renacimiento italiano, nació con la idea de lo público en ciudades territoriales con un poder político unitario. Durante los siglos XVI Y XVII, la base teórica que explicaba los antecedentes y el concepto del Estado se ubicó en la corriente del iusnaturalismo que tuvo como fines: la paz, la defensa, salvaguardar la propiedad y garantizar los derechos individuales que derivan de la naturaleza humana considerados anteriores y superiores a la sociedad y al gobierno.

### II

La sociedad del siglo XVIII, se planteó una nueva forma de pensamiento basada en la razón, para la construcción de una sociedad política y jurídica que tuviera como base el respeto a los derechos naturales del hombre. El mayor exponente de la teoría contractualista. Fue J.J. Rousseau quien tuvo como centro de su teoría a la organización social que le asegura la igualdad y la autentica libertad del individuo, concluyendo que el gobierno democrático era la única forma legítima de organizar y ejercer el poder a través de la conformación del poder soberano que asegurara el buen gobierno para los ciudadanos.

### III

La teoría general del Estado ha tenido como premisa la igualdad jurídica y política de los hombres no la igualdad social. Por ello, el Estado contemporáneo aparece como una expresión de la lucha de intereses sociales diversos. Como consecuencia de la revolución francesa se erigió el Estado de derecho, estableciéndose las bases de la moderna política social como instrumento del Estado, que permite la atención de los derechos del hombre (libertad, prosperidad, seguridad e igualdad), minimizando las controversias suscitadas entre los intereses que coexisten en el sistema social.

### IV

Los actores que configuraron el levantamiento armado en la región Cañada del estado de Chiapas fueron: las organizaciones sociales, la iglesia y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Los principales motivos que dieron origen al conflicto son: la concentración de la tierra en fincas, el cambio del uso del suelo en los procesos de producción de las fincas durante los años cincuentas, que propició los movimientos migratorios de las comunidades indígenas a la región montañosa obligando a los acasillados a emprender el camino de la libertad y la conquista de tierras. Así, durante más de cuatro décadas los indígenas sin tierra y sin derechos vivieron al margen del Estado, olvidados por el gobierno, del que recibieron represión y autoritarismo.

## V

El incipiente desarrollo social en la región Cañada muestra la deuda social del Estado mexicano con las comunidades indígenas en su propósito por alcanzar la justicia social. Las demandas de las comunidades están fundadas en el incumplimiento del principio del Estado relativo al bien público, es decir, al desarrollo social. Las estadísticas oficiales mostraron que en 1993 el 30% de la población de la región era analfabeta; de 53,928 viviendas censadas el 68.5% carecía del servicio de agua potable, el 88% de drenaje y el 56% de energía eléctrica. En materia de salud solamente el 1.2% del total de derechohabientes en la entidad correspondía a la región. Asimismo el gobierno, al no efectuar inversiones relevantes orientadas al sector primario, contribuyó a los problemas de desempleo que enfrentan los habitantes de esta zona geográfica.

## VI

En los últimos 27 años el gobierno federal ha realizado diversos esfuerzos encaminados al mejoramiento administrativo y a la promulgación del basamento jurídico que permita la coordinación intergubernamental entre las diversas instancias del gobierno. Estos esfuerzos se han concretado en la creación de instancias administrativas como el Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODE) y el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE); de instrumentos como los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) y los Convenios de Desarrollo Social (CDS), que han permitido la instrumentación de programas como: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza 1995-2000. Con estos instrumentos se ha apoyado la distribución de recursos a las áreas con menor desarrollo social en el país, al tiempo que se ha logrado mayor congruencia en la planeación, programación e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales.

## VII

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León ha propuesto una política social integral y la descentralización de los recursos aplicados a la atención de las necesidades sociales. A pesar de ello la pobreza se ha agudizado en los últimos años debido a que este fenómeno expresa los rezagos sociales y económicos de las últimas décadas. Así, la pobreza resulta un problema por demás complejo toda vez que no se explica en función de una sola variable sino que es el resultado de un proceso donde confluyen simultáneamente factores como: la alimentación, salud, educación y vivienda; así como los que tienen que ver con la desigualdad de ingreso y la oportunidad de ingreso y las oportunidades social.

## VIII

El total de recursos canalizados a la región Cañada para la atención de las necesidades sociales durante el trienio 1995-1997, observó una tendencia creciente más no suficiente para consolidar los objetivos del programa para la Superación de la Pobreza en la región. Así, el programa regional Cañadas, no obstante ser un programa prioritario para abatir las necesidades sociales y un instrumento para fortalecer las capacidades institucionales de los

municipios, en los hechos constituye una gama de propósitos enunciativos de las autoridades gubernamentales.

## IX

Los principales problemas para la atención de las necesidades sociales en las Cañadas están relacionados con cuestiones geográficas, étnicas, de dispersión poblacional, falta de vías de comunicación y la falta de interés de las autoridades gubernamentales para definir la naturaleza de la pobreza en la región. Asimismo, mediante la política social integral, debe establecerse una focalización innovadora y multifacética que dé como resultado un avance progresivo en el abatimiento de los rezagos sociales. Sin embargo, la administración pública se ha limitado a la aparente administración de la pobreza, dado que en el desarrollo de esta investigación se constató que la insuficiencia de recursos no fue un factor que limitara los propósitos del programa para la Superación de la Pobreza, por tanto, las limitaciones del programa se pueden ubicar en las cuestiones programáticas y presupuestales de los recursos.

## X

El fenómeno de la pobreza en la región Cañadas es atribuible a razones históricas y sociales, pero también, es consecuencia de la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal que ha mostrado su incompatibilidad con los intereses de las comunidades indígenas. Desde otra perspectiva puede identificarse como el resultado de un proceso de modernización acelerado y excluyente que marginó y condenó a las comunidades a la pobreza. Así el Estado incumplía un fin elemental, su razón de ser; lo que aunado a los vertiginosos cambios que impidieron corregir los efectos disfuncionales del modelo de desarrollo sobre la sociedad, propiciaron un irremediable descuido de la relación Estado-sociedad.

## XI

El problema de la pobreza en la región Cañadas indica que la razón del Estado no debe ser desvirtuada por el gobierno y que la administración pública debe vincularse a su desarrollo teórico, como ciencia. Por eso, si el gobierno pretende alcanzar la paz con justicia tendrá como imperativo la revalorización del Estado como institución y el regreso del patrón analítico del estudio de la administración pública, es decir, donde su objeto de estudio sea lo público.

## XII

De 1933 a 1981, las relaciones corporativas del Estado dominaron el escenario y los beneficios de la política social del estado mexicano; ésta se caracterizó por el trato preferencial, negociador y de tutelaje que favoreció el control social del sistema de partido de Estado. Actualmente el gobierno ha otorgado a la política social un carácter eminentemente compensatorio, que irónicamente se ha planteado como propósito central la superación de la pobreza. En este contexto se ha ubicado a la política social como un instrumento ajeno a la política económica que, no obstante su mayor cobertura en la atención de las demandas sociales, ha resultado insuficiente para la disminución de las desigualdades en la distribución del ingreso.

### XIII

La superación de la pobreza rebasa el ámbito de un programa y de un gobierno por lo cual debe convertirse en un objetivo de la política de desarrollo del estado. La pobreza no se resuelve con el libre mercado y el reconocimiento formal de los derechos sociales. No olvidemos que el sistema económico contribuye a la proliferación de pobres y que indebidamente se ha asignado a la política social un carácter privativo para su superación. Así, el complejo problema de la pobreza debe plantearse dentro y fuera de las estructuras del estado con el objeto de definir una solución institucional y ciudadana.

### XIV

Con los supuestos de la aparente escasez de recursos y la creciente demanda de bienes y servicios públicos (educación, salud, mejoramiento de la vivienda, infraestructura básica y de empleo) el Programa de atención a la Región Cañadas, durante los tres años que comprende este estudio se limitó a la atención de la emergencia social y estuvo orientado por la improvisación institucional, en la integración de los Programas Operativos Anuales de los municipios dando como resultado un tipo de asistencialismo que difiere de la naturaleza del Programa para la Superación de la Pobreza.

### XV

El estado mexicano enfrenta los retos de disminuir la pobreza y la desigualdad existente entre los distintos grupos y regiones del país. Ante estos retos el gobierno federal ha definido las estrategias del nuevo federalismo y la descentralización de los recursos para la atención de las demandas sociales. Asimismo, a partir de 1998, se creó el Ramo 33.- Aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios, cuyos lineamientos generales establecieron como eje de la política social a los municipios. Con ello, llegamos a un momento sin precedente en el que la política social tendrá como espacio territorial y social al municipio, materializando sus beneficios a la población en general y permitiendo el establecimiento de un régimen democrático municipal.

### XVI

En términos generales, el Programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000 ha tenido efectos en la derrama de recursos en la región Cañadas coadyuvando a elevar los niveles de ingreso y calidad de vida de la población. No obstante esto, la magnitud de sus alcances finales deben quedar abiertas al análisis y reflexión de investigaciones subsecuentes, toda vez que este trabajo solamente comprende los tres primeros años de su instrumentación y que, a partir de 1998, la nueva política social empieza a ofrecer sus posibilidades como instrumento del Estado para abatir los rezagos sociales y lograr la unidad nacional con desarrollo social para todos los mexicanos.

## BIBLIOGRAFIA

### A) Documentación Hemerográfica

Bonnin, Carlos Juan. **Principios de Administración**, en *Revista de Administración Pública*, México, noviembre de 1982.

### B) Documentación Bibliográfica

Cueva, Mario de la. **La Idea del Estado**, 5ª. edición, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.

Fuentes María, Jorge (Coordinador). **Chiapas y la Reforma del Estado**, 1ª. Edición, México, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 1998.

García Pelayo, Manuel. **Las Transformaciones del Estado Contemporáneo**, 4ª. Reimpresión, Madrid, Ed. Alianza, 1991.

González Tiburcio, Enrique. **Reforma del Estado y Política Social**, 2ª. Edición, México, Ed. INAP, 1993.

Gurrieri, Adolfo. **Pobreza, Recursos Humanos y Estrategia de Desarrollo**, en *Pobreza: Un Tema Impostergable*, compilador Bernardo Kliksberg, 1ª. Reimpresión, México, Ed. Coedición INAP-FCE, 1996.

Heidi, Ludwing. **Compendio de Política Social**, 6ª. Edición, Barcelona, Ed. Labot, 1931.

Hobbes, Thómas. **El Leviatan**, 1ª. Edición, España, Ed. Sarpe, 1983.

Locke, John. **Ensayo Sobre el Gobierno Civil**, 1ª. Edición, México, Ed. Aguilar, 1983.

Maquiavelo, Nicolás. **Obras Políticas**, 1ª. Edición, La Habana, Ed. Ciencias Sociales, 1971.

Oszlak, Oscar. **Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras**, en *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*, compilador Bernardo Kliksberg, 1ª. Reimpresión, México, Ed. Coedición INAP-FCE, 1996.

Reyes Heroles, Jesús. **En Busca de la Razón del Estado**, México, Ed. Porrúa, Cuadernos de Teoría Política, 1981.

Rousseau, Juan Jacobo. **Discursos Sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres**, 1ª. Edición, Madrid, Ed. Aguilar, 1974.

**El Contrato Social**, 1ª. Edición, España, Ed. Sarpe, 1983.

Serra Rojas, Andrés. **Teoría del Estado**, 13ª. Edición, México, Ed. Porrúa, 1996.

Tello Díaz, Carlos. **La Rebelión de las Cañadas**, 8ª. Edición, México, Ed. Cal y Arena, 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, 1ª. Edición, México, Ed. Universidad Autónoma del Estado de México, 1997.

**Los Derroteros de la Vida Estatal**, 1ª. Edición, Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

### **C) Publicaciones Oficiales**

COPLADECH. **Cierre de ejercicio de los Convenios de Desarrollo Social, de los ejercicios fiscales 1995, 1996 y 1997**, Chiapas, México.

INEGI. **Anuario Estadístico del Estado de Chiapas 1993**, México, 1994.

INEGI. **Anuario Estadístico del Estado de Chiapas 1996**, México, 1997.

Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas. **Los Municipios en Cifras 1993**, Chiapas, México, Ed. S.P.P., 1993.

Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas. **Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000**, Chiapas, México, Ed. COPLADECH, 1995.

Poder Ejecutivo Federal; **Decreto por el que se aprueba el Programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000**, México. Ed. Secretaría de Gobernación, 1995.

Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, México. Ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

## ANEXOS

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

## EDUCACION CUADRO 1

ALUMNOS INSCRITOS, EXISTENCIAS, APROBADOS Y EGRESADOS, PERSONAL DOCENTE,  
ESCUELAS Y AULAS A FIN DE CURSO SEGUN MUNICIPIO Y NIVEL EDUCATIVO 1995-1995

MUNICIPIO Y NIVEL	ALUMNOS INSCRITOS	ALUMNOS EXISTENCIAS	ALUMNOS APROBADOS A /	ALUMNOS EGRESADOS	PERSONAL DOCENTE B /	ESCUELAS C /	AULAS D /
ESTADO	1,043,257	990,740	848,687	166,878	43,255	11,506	38,665
PREESCOLAR E /	153,971	147,843	147,668	56,196	6,397	3,611	6,379
PRIMARIA F /	680,586	651,101	553,739	66,913	24,314	6,654	25,015
CAPACITACION PARA EL TRABAJO	9,732	8,480	6,148	1,208	776	95	522
SECUNDARIA G /	131,674	123,655	100,136	30,090	6,896	880	4,346
PROFESIONAL MEDIO	5,819	5,042	3,567	1,141	638	24	253
BACHILLERATO H /	61,475	54,619	37,429	11,350	4,234	242	2,150
<b>TOTAL MUNICIPIO</b>	<b>1,043,257</b>	<b>990,740</b>	<b>848,687</b>	<b>166,878</b>	<b>43,255</b>	<b>11,506</b>	<b>38,665</b>
<b>LA AMANIGADA</b>	<b>3,098</b>	<b>2,937</b>	<b>2,233</b>	<b>541</b>	<b>196</b>	<b>22</b>	<b>175</b>
PREESCOLAR	730	723	723	271	38	20	27
PRIMARIA	2,906	2,818	2,177	198	132	38	132
SECUNDARIA	462	396	333	72	16	4	16
<b>LA INDEPENDENCIA</b>	<b>5,672</b>	<b>5,548</b>	<b>4,503</b>	<b>1,008</b>	<b>269</b>	<b>36</b>	<b>250</b>
PREESCOLAR	1,323	1,283	1,283	489	58	25	47
PRIMARIA	5,088	4,971	4,260	466	193	56	190
SECUNDARIA	321	294	260	53	17	5	13
<b>LA MAGUAYAS</b>	<b>18,040</b>	<b>17,778</b>	<b>14,219</b>	<b>2,574</b>	<b>845</b>	<b>263</b>	<b>283</b>
PREESCOLAR	3,225	3,184	3,184	1,253	152	87	151
PRIMARIA	13,217	12,901	10,097	1,022	617	165	583
SECUNDARIA	1,289	1,110	782	268	58	11	37
BACHILLERATO	309	282	156	31	18	2	12
<b>LA PALMOSA</b>	<b>16,198</b>	<b>15,807</b>	<b>12,502</b>	<b>4,243</b>	<b>1,427</b>	<b>490</b>	<b>510</b>
PREESCOLAR	6,375	6,163	6,163	2,117	276	163	301
PRIMARIA	26,673	25,364	19,508	1,526	1,022	299	990
SECUNDARIA	2,423	2,150	1,724	414	89	25	93
BACHILLERATO	1,027	953	755	186	40	3	26
<b>LA TRINITARIA</b>	<b>12,901</b>	<b>12,425</b>	<b>10,754</b>	<b>2,213</b>	<b>552</b>	<b>191</b>	<b>288</b>
PREESCOLAR	2,391	2,299	2,299	964	112	54	100
PRIMARIA	9,275	9,003	7,529	1,008	353	119	325
CAPACITACION PARA EL TRABAJO	18	15	9	9	11	2	8
SECUNDARIA	1,125	1,039	888	232	66	18	49
BACHILLERATO	92	69	29	ND	10	1	6
<b>TOTAL MUNICIPIO</b>	<b>12,901</b>	<b>12,425</b>	<b>10,754</b>	<b>2,213</b>	<b>552</b>	<b>191</b>	<b>288</b>
<b>TOTAL MUNICIPIO</b>	<b>78,269</b>	<b>75,017</b>	<b>62,159</b>	<b>10,579</b>	<b>3,278</b>	<b>1,097</b>	<b>3,106</b>

A / En el nivel preescolar se refiere a los niños promovidos

B / Incluye personal directivo con grupo, además para los niveles de preescolar y primaria incluye promotores

C / La cuantificación de escuelas está expresada en términos de la planta física y no por los turnos que ofrece un mismo plantel

D / Se refiere exclusivamente a las aulas reportadas en términos de planta física

E / Incluye CONAFE, CONAFE infantil, CONAFE indígena y centros de desarrollo infantil (CENDI) de sostenimiento particular y por el ISSSTE y la SAGAR

F / Incluye CONAFE y CONAFE indígena

G / Comprende general, para trabajadores, telesecundaria y técnica en sus ramas: industrial, agropecuaria y pesquera

H / Comprende general de tres y dos años y tecnológico en sus ramas: industrial y de servicios, agropecuaria, pesquera forestal y pedagógica

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Chiapas Edición 1996 INEGI P.P. 215-231

# INDICADORES DE VIVIENDA

## CUADRO 2

	MUNICIPIOS				
	ALTAMIRANO	LA INDEPENDENCIA	LAS MARGARITAS	OCOSINGO	LA TRINITARIA
TOTAL DE VIVIENDAS HABITADAS	2,952	4,907	14,391	21,019	10,659
OCUPANTES EN VIVIENDAS PARTICULARES	16,866	27,070	86,425	120,712	57,922
VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	2,943	4,906	14,355	20,990	10,656
VIVIENDAS DE UN CUARTO	515	954	3,384	4,875	1,900
VIVIENDAS DE DOS CUARTOS	1,038	1,336	3,948	6,687	3,186
HABITANTES POR VIVIENDA	6	6	6	6	5
HABITANTES POR CUARTO	2	2	3	3	2
VIVIENDAS CON TECHOS DE LAMINA DE CARTON	227	701	2,571	4,003	2,288
VIVIENDAS CON PAREDES DE LAMINA DE CARTON	58	95	162	418	536
VIVIENDAS CON PISO DIFERENTE DE TIERRA	610	2,046	3,159	5,216	3,363
VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA	1,907	3,385	11,706	11,945	8,023
VIVIENDAS SIN DRENAJE	2,210	4,606	13,016	17,645	9,787
VIVIENDAS SIN ELECTRICIDAD	2,167	1,225	9,643	14,290	3,357
VIVIENDAS PROPIAS	2,792	4,782	12,606	19,441	9,743

FUENTE: Los Municipios en Cifras Chiapas 1993, Gobierno del Estado de Chiapas, S.P.P., pp. 21,94,117,131 y 211

POBLACION DERECHOHABIENTE DE LAS INSTITUCIONES  
DE SEGURIDAD SOCIAL POR INSTITUCION  
SEGUN MUNICIPIO DE ADSCRIPCION  
DEL DERECHOHABIENTE  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1995  
CUADRO 3

MUNICIPIO	TOTAL	IMSS	ISSSTE	ISSSTECH A /	SDN B /
ESTADO	604,457	346,320	159,110	59,131	39,896
ALTAMIRANO	38			38	
LA INDEPENDENCIA	26		D /	26	
LAS MARGARITAS	2,083		1,569	514	
OCOSINGO	5,129		2,999	253	1,877 E /
LA TRINITARIA	107			107	
<b>TOTAL MUNICIPAL</b>	<b>7,383 (1.2 %) *</b>		<b>4,568 (2.8 %) *</b>	<b>938 (1.6 %) *</b>	<b>1,877 (4.7 %) *</b>

A\_/ Se refiere a la residencia habitual

B\_/ La población derechohabiente se encuentra distribuida en zonas militares

D\_/ La población derechohabiente reportada en la edición anterior corresponde al Municipio de la Concordia

E\_/ Son atendidos en el Municipio de Comitán

\* Del total

Fuente: Anuario estadístico del Estado de Chiapas edición 1996 INEGI, P.P 187-188

PERSONAL MÉDICO EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR  
 SALUD POR RÉGIMEN E INSTITUCIONES SEGUN  
 MUNICIPIO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1995  
 CUADRO

MUNICIPIO	SEGURIDAD SOCIAL				ASISTENCIA SOCIAL			
	TOTAL	IMSS	ISSSTE	ISSSTECH B /	SDN	IMSS SOLIDARIDAD	SSA	DIF
ESTADO	3,187	700	289	353	35	681	1,019	110
ALTAMIRANO	26					24	2	
LA INDEPENDENCIA	8			C_ /		4	4	
LAS MARGARITAS	58		1			39	18	
OCOSINGO	89		7			69	13	
LA TRINITARIA	15					9	6	
TOTAL MUNICIPAL	196		8			145	43	

B\_ / Información regionalizada

C\_ / El personal médico reportado en la edición anterior corresponde al Municipio de la Concordia

Fuente: Anuario estadístico del Estado de Chiapas, 1996 INEGI P.P. 192-193

## ACTIVIDAD ECONOMICA DE LA POBLACION POR MUNICIPIO

**CUADRO 5**

### ALTAMIRANO

	ABSOLUTO	PORCENTAJE
POBLACION TOTAL	17026	
PEA	4139	24.31 %
PE-IN-A	5777	33.95 %
POBLACION OCUPADA	4080	23.96 %
P.O. SECTOR I	3330	19.56 %
P.O. SECTOR II	287	1.69 %
P.O. SECTOR III	382	2.24 %

### LA INDEPENDENCIA

	ABSOLUTO	PORCENTAJE
POBLACION TOTAL	27075	
PEA	7897	29.17 %
PE-IN-A	8773	32.40 %
POBLACION OCUPADA	7866	29.05 %
P.O. SECTOR I	7277	26.88 %
P.O. SECTOR II	231	0.85 %
P.O. SECTOR III	215	0.79 %

### LAS MARGARITAS

	ABSOLUTO	PORCENTAJE
POBLACION TOTAL	86586	
PEA	22889	26.55 %
PE-IN-A	25861	29.87 %
POBLACION OCUPADA	22864	26.41 %
P.O. SECTOR I	19581	22.61 %
P.O. SECTOR II	572	0.66 %
P.O. SECTOR III	1620	1.87 %

### OCOSINGO

	ABSOLUTO	PORCENTAJE
POBLACION TOTAL	121012	
PEA	31366	25.92 %
PE-IN-A	39119	32.33 %
POBLACION OCUPADA	30822	25.47 %
P.O. SECTOR I	26068	21.54 %
P.O. SECTOR II	989	0.82 %
P.O. SECTOR III	2839	2.35 %

### LA TRINITARIA

	ABSOLUTO	PORCENTAJE
POBLACION TOTAL	57975	
PEA	16041	27.67 %
PE-IN-A	19623	33.85 %
POBLACION OCUPADA	15790	27.24 %
P.O. SECTOR I	13592	23.44 %
P.O. SECTOR II	548	0.95 %
P.O. SECTOR III	1002	1.73 %

**CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL  
REGION CAÑADAS DEL ESTADO DE CHIAPAS  
INVERSION DEL TRIENIO 1995-1997  
(Miles de pesos)**

**CUADRO 6**

PROGRAMA / MUNICIPIO		%	Altamirano	Independencia	Margaritas	Ocosingo	Trinitaria
<b>SUMA</b>	<b>509,167.0</b>	<b>100.0</b>	<b>42,713.7</b>	<b>26,988.5</b>	<b>122,333.3</b>	<b>276,227.4</b>	<b>40,904.1</b>
Abasto y Comercialización	2,805.7	0.6	133.2	66.5	650.9	1,902.8	52.3
Agua Potable	35,195.9	6.9	1,198.2	2,134.1	9,671.3	15,044.7	7,147.6
Alcantarillado	7,103.9	1.4	291.2	0.0	1,632.5	4,859.1	321.1
Apoyo a la Producción Primaria	19,057.5	3.7	1,726.3	992.7	1,899.7	10,354.4	4,084.4
Asistencia Social y Servicios Comunitarios	55,463.3	10.9	3,090.1	1,781.3	12,826.9	34,202.9	3,562.1
Becas de Capacitación para Trabajadores	2,781.6	0.5	56.0	541.6	346.0	1,809.3	28.7
Carreteras Alimentadoras	1,383.0	0.3	0.0	0.0	0.0	1,383.0	0.0
Caminos Rurales	130,150.3	25.6	11,225.2	3,834.6	31,906.0	78,528.8	4,655.7
Centros de Bienestar Social	344.6	0.1	0.0	0.0	334.6	10.0	0.0
Centros de Salud	466.8	0.1	33.6	10.7	0.0	422.5	0.0
Crédito a la Palabra	6,114.0	1.2	15.6	735.8	3,443.1	1,258.0	661.5
Desarrollo de Areas de Riego	4,460.8	0.9	0.0	2,843.9	811.5	805.4	0.0
Desarrollo de Areas de Temporal	289.8	0.0	0.0	0.0	289.8	0.0	0.0
Electrificación	47,609.5	9.4	2,984.8	1,212.4	15,719.1	24,115.8	3,577.4
Estímulos a la Educación Básica	13,711.4	2.7	333.6	483.6	1,483.7	10,418.5	992.0
Fomento a la Producción y Productividad	23,773.7	4.7	1,576.8	2,643.8	4,641.6	12,929.8	1,981.7
Fondo para el Des. de los Pueblos Indígenas	22,492.7	4.4	42.1	3,272.9	4,940.8	12,859.6	1,377.3
Fondo de Apoyo a Grupos Sociales	58.5	0.0	0.0	0.0	8.5	50.0	0.0
Fondo de Solidaridad Municipal	47,106.1	9.3	3,761.8	3,247.2	13,756.9	20,715.4	5,624.8
Fondos de Solidaridad para la Producción	3,470.6	0.7	0.0	342.5	2,090.2	968.3	69.6
Infraestructura Educativa	9,884.2	1.9	727.8	680.3	1,928.8	5,054.1	1,493.2
Infraestructura Deportiva	324.5	0.0	61.9	0.0	74.6	188.0	0.0
Infraestructura Hospitalaria	12,478.4	2.4	11,278.2	0.0	1,200.2	0.0	0.0
Infraestructura Pecuaría	1,145.4	0.2	550.7	0.0	70.8	493.9	30.0
Escuela Digna	1,046.6	0.2	97.3	45.8	278.6	597.7	27.2
Mujeres	735.6	0.1	20.0	122.0	238.4	328.2	27.0
Pavimentación	5,403.6	1.1	0.0	77.8	1,382.7	2,488.1	1,455.0
Planeación del Desarrollo Regional	3,475.8	0.7	183.6	266.8	364.0	2,446.1	215.3
Protección y Preservación Ecológica	4,802.9	0.9	73.6	68.1	591.2	3,729.9	340.1
Sitios Históricos y Culturales	2,875.7	0.6	0.0	0.0	0.0	2,834.4	41.3
Unidades Médicas Rurales	1,349.1	0.3	0.0	364.9	352.2	632.0	0.0
Urbanización	6,950.3	1.4	379.8	199.0	718.4	3,593.6	2,059.5
Vialidades Urbanas	60.3	0.0	0.0	0.0	50.8	9.5	0.0
Vivienda	34,794.9	6.8	2,872.3	1,020.2	8,629.5	21,193.6	1,079.3

**CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL  
REGION CAÑADAS DEL ESTADO DE CHIAPAS  
METAS ALCANZADAS EN EL TRIENIO 1995-1997  
(Cuadro 7)**

PROGRAMA / MUNICIPIO	NIVEL REGIONAL		MUNICIPIO				
	Unidad	Cantidad	Altamirano	Independencia	Margaritas	Ocosingo	Trinitaria
Abasto y Comercialización	Tienda	187	10	8	62	101	6
Agua Potable	Sistema	139	16	7	34	59	23
	Tanque	66	15		51		
Alcantarillado	Sistema	23	3		1	15	4
Becas de Capacitación para Trabajadores	Beca	2,603	84	446	386	1,638	49
Caminos Rurales	Km.	1,850	98	88	789	789	86
Centros de Salud	Centro	29	3	1		25	
Electrificación	Poblados	15	2	3		7	3
	Sistemas	2,026	82		861	1,068	15
Estímulos a la Educación Básica	Desayuno	3,708,447	225,158	292,143	982,002	1,529,550	679,594
Infraestructura Educativa	Espacio	375	68	31	61	157	58
Infraestructura Hospitalaria	Hospital	2	1		1		
Unidades Médicas Rurales	Unidad	12		3	3	6	
Vivienda	Vivienda	26,283	2,127	681	7,188	15,619	668

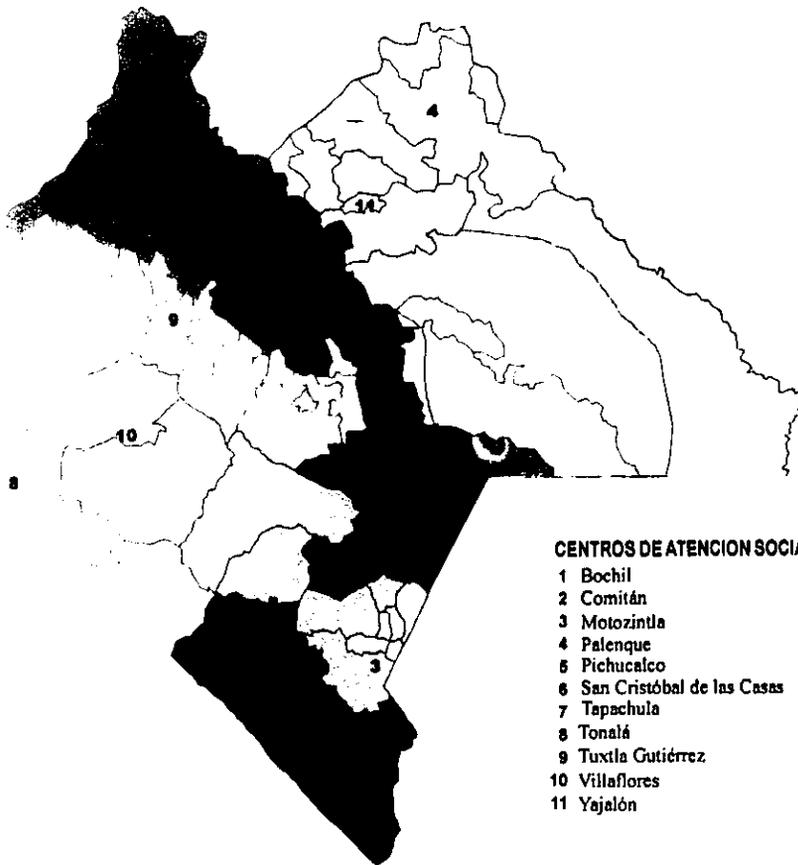
Fuente: Elaborado con base en el cierre del ejercicio del Ramo 26 del estado de Chiapas 1995, 1996 y 1997.



# ESTADO DE CHIAPAS

## REGIONES ECONOMICAS

- I CENTRO
- II ALTOS
- III FRONTERIZA
- IV FRAYLESCA
- V NORTE
- VI SELVA
- VII SIERRA
- VIII SOCONUSCO
- IX ISMEO COSTA

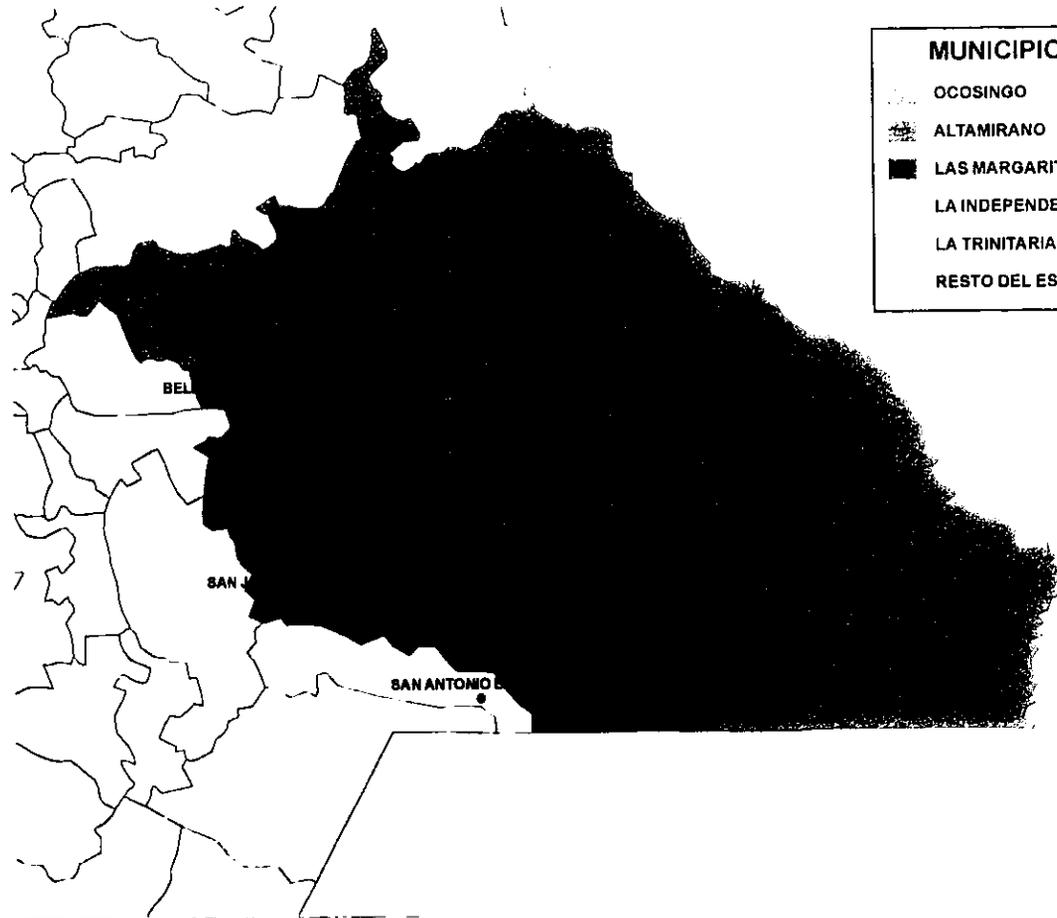


## CENTROS DE ATENCION SOCIAL REGIONAL

- 1 Bochil
- 2 Comitán
- 3 Motozintla
- 4 Palenque
- 5 Pichucalco
- 6 San Cristóbal de las Casas
- 7 Tapachula
- 8 Tonalá
- 9 Tuxtla Gutiérrez
- 10 Villaflores
- 11 Yajalón



# LOCALIZACION DE LOS CENTROS DE ATENCION SOCIAL



- | MUNICIPIOS |                  |
|------------|------------------|
|            | OCOSINGO         |
|            | ALTAMIRANO       |
|            | LAS MARGARITAS   |
|            | LA INDEPENDENCIA |
|            | LA TRINITARIA    |
|            | RESTO DEL ESTADO |