

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

DIRECCIÓN DE CENTROS REGIONALES UNIVERSITARIOS
MAESTRÍA EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

**CONSERVACIÓN Y DESARROLLO
EN LA SELVA LACANDONA, CHIAPAS
EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA REGIONAL**

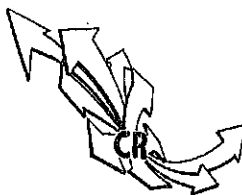


TESIS

DIRECCION GENERAL ACADEMICA
DEPTO. DE SERVICIOS ESCOLARES
OFICINA DE EXAMENES PROFESIONALES

QUE COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL
PRESENTA:

PABLO ENRIQUE MUENCH NAVARRO



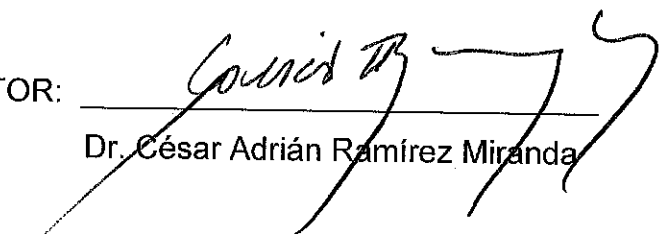
Diciembre de 2008
Chapingo, Estado de México

**CONSERVACIÓN Y DESARROLLO EN LA SELVA LACANDONA, CHIAPAS
EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA REGIONAL**

Tesis realizada por **Pablo Enrique Muench Navarro** bajo la dirección del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

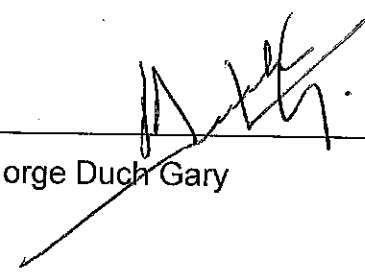
DIRECTOR: _____


Dr. César Adrián Ramírez Miranda

ASESOR: _____


Dr. Artemio Cruz León

ASESOR: _____


M.C. Jorge Duch Gary

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
I.- LA SELVA LACANDONA. CARACTERIZACIÓN REGIONAL	5
1.- UBICACIÓN E IMPORTANCIA	5
2.- LA BASE NATURAL	9
3.- EL PROCESO DE COLONIZACIÓN	19
4.- POBLACIÓN Y CULTURA	25
5.- EL PROBLEMA AGRARIO	27
6.- EL USO DE LOS RECURSOS NATURALES Y PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	31
7.- POBREZA Y MARGINACIÓN SOCIAL	40
8.- LA ORGANIZACIÓN SOCIAL	44
9.- INTEGRACIÓN Y DIFERENCIACIÓN REGIONAL	46
9.1.- SUBREGIÓN CAÑADAS DE OCOSINGO	46
9.2.- SUBREGIÓN CAÑADAS DE LAS MARGARITAS	49
9.3.- SUBREGIÓN MARQUÉS DE COMILLAS	50
9.4.- SUBREGIÓN COMUNIDAD LACANDONA	53
9.5.- SUBREGIÓN ZONA NORTE	56
10. LÍMITES PARA EL DESARROLLO REGIONAL	57
10.1.- CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO	57
10.2.- PROBLEMÁTICA AGRARIA	58
10.3.- INCOMPATIBILIDAD DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS	58

10.4.- AUSENCIA DE UN PROGRAMA RECTOR DE INVERSIONES	58
10.5.- DESARTICULACIÓN SOCIAL	59
II.- EL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DE LA SELVA LACANDONA	60
1.- ANTECEDENTES	60
2.- CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA	62
3.- LA ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO	66
4.- MARCO INSTITUCIONAL	71
5.- LA PRESENCIA DEL BANCO MUNDIAL EN LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA	75
III.-LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DE LA SELVA LACANDONA. 1991-1994	79
1.- CONSIDERACIONES CONCEPTUALES	79
1.1.- DESARROLLO. FINALIDAD Y ORIENTACIONES	79
1.2.- DESARROLLO AGRÍCOLA Y DESARROLLO RURAL	82
1.3.- DESARROLLO SUSTENTABLE. UN MATIZ A EXPLICITAR	85
1.4.- CONSIDERACIONES FINALES	92
2.- CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	94
2.1.- LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL	94
2.2.- LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA	101
2.3.- EL MÉTODO DE EVALUACIÓN DE IMPACTOS Y LOGROS DE OBJETIVOS	104
3.- RESULTADOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN	106
3.1.- DE LOS PROYECTOS INDIVIDUALES	106

3.2.- DE LOS SECTORES DEL PROGRAMA	109
3.3.- DE LAS SUBREGIONES	114
3.4.- DE LAS DEPENDENCIAS EJECUTORAS	116
IV.- CUMPLIMIENTO E IMPACTO DEL PROGRAMA	123
1.- CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y RESULTADOS DEL P.C.D.S.L.	123
1.1.- EL CUMPLIMIENTO DE METAS	124
1.2.- DE LA CONTINUIDAD Y SOSTENIBILIDAD OPERATIVA DE LAS OBRAS Y ACCIONES DEL PROGRAMA	124
1.3.- FACTORES LIMITANTES PARA LA EJECUCIÓN OPERATIVA Y EL ALCANCE DE METAS	127
1.4.- LA ACCIÓN INSTITUCIONAL	127
2.- CUMPLIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA	133
2.1.- PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PLANEACIÓN EN EL PROGRAMA	136
2.2.- DE LA DISTRIBUCIÓN Y ORIENTACIÓN DE LA INVERSIÓN	139
3.- EL IMPACTO DEL PROGRAMA	141
3.1.- DE LA EFICIENCIA E IMPACTO DE LOS PROYECTOS REALIZADOS	142
3.2.- DE LOS AVANCES Y LOGROS DEL PROGRAMA	142
V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	151
1.- DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA	151
2.- DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA	152
3.- DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA	153
4.- DEL IMPACTO Y LOGROS DEL PROGRAMA	155
5.- RECOMENDACIONES	157

6.- DE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN	159
7.- PERSPECTIVAS DE LA CONSERVACION Y EL DESARROLLO EN LA SELVA LACANDONA	160
BIBLIOGRAFÍA	166

LISTA DE CUADROS

CUADRO No.		PÁGINA
1	TIPOS DE RELIEVE EN LA SELVA LACANDONA	11
2	RIQUEZA FLORÍSTICA EN LA SELVA LACANDONA	18
3	RIQUEZA FAUNÍSTICA EN LA SELVA LACANDONA	18
4	INCREMENTO Y PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA SELVA LACANDONA	25
5	REPARTO AGRARIO EN LA SELVA LACANDONA	30
6	USO DEL SUELO Y VEGETACIÓN EN LA REGIÓN LACANDONA	36
7	PATRÓN DE CULTIVOS. ESTRUCTURA SUBREGIONAL	40
8	INDICADORES DEL NIVEL DE MARGINACIÓN EN LA SELVA LACANDONA	43
9	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR PROYECTO. P.O.A. 1993	107

10	RESULTADO DE LA EVALUACIÓN POR SECTORES P.O. A. 1993	111
11	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR SUBREGIONES PCyDSL. P.O.A. 1993	116
12	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR DEPENDENCIA P.O.A. 1993	117
13	DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN POR SUBREGIONES. 1991-1994	140
14	DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN POR SECTORES 1991-1994	140

LISTA DE GRÁFICAS

GRÁFICA No.		PÁGINA
1	CLIMOGRAMA DE LA ESTACIÓN AGUA AZUL	15
2	POBLACIÓN EN LA SELVA LACANDONA	26
3	DISTRIBUCIÓN SUBREGIONAL DE LA POBLACION 1990	27
4	USO DEL SUELO Y VEGETACIÓN. 1979 – 1993.	39
5	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR PROYECTO	108
6	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR SECTOR PCyDSL. 1993	111
7	COMPARACIÓN ENTRE SECTORES P.O.A. 1993	112
8	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR SUBREGIÓN PCyDSL. 1993	115
9	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR DEPENDENCIAS PCyDSL. 1993.	122

LISTA DE MAPAS

MAPA No.		PÁGINA
1	LOCALIZACIÓN	7
2	RELIEVE	12
3	LITOLOGÍA SUPERFICIAL	13
4	TIPOS DE CLIMAS	14
5	HIDROLOGÍA SUPERFICIAL	17
6	TENENCIA DE LA TIERRA	33
7	VEGETACIÓN Y USO DEL SUELO. 1975	37
8	VEGETACIÓN Y USO DEL SUELO. 1993	38
9	INTEGRACIÓN Y DIFERENCIACIÓN REGIONAL	48

ABREVIATURAS USADAS

A(C)m	SEMICALIDO-HUMEDO.
A(C)w2	SEMICALIDO-SUBHUMEDO.
Afm	CALIDO-HUMEDO CON LLUVIAS TODO EL AÑO.
Am	CALIDO-HUMEDO.
ANP	AREA NATURAL PROTEGIDA.
Aprox.	APROXIMADAMENTE.
ARIC	ASOCIACION RURAL DE INTERES COLECTIVO.
Aw2	CALIDO-SUBHUMEDO.
CATECAR	CAPACITACION TECNICA CAMPESINA REGIONAL.
CI	CONSERVACION INTERNACIONAL.
CIES	CENTRO DE INVESTIGACIONES ECOLOGICAS DEL SURESTE.
CIMECH	CENTRO DE INVESTIGACIONES DE MESOAMERICA Y CHIAPAS.
COPLADE	COMITÉ ESTATAL DE PLANEACION DEL DESARROLLO.
D.S.	DESARROLLO SUSTENTABLE.
GTA	GRUPO TECNICO DE APOYO.
ha.	HECTAREA.
ICD	INDICE DE CONSERVACION Y DESARROLLO.
IMSS	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
INEGI	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA.
INI	INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.
IUCN	UNION INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA.
m. s.n.m.	METROS SOBRE EL NIVEL DEL MAR.
mm.	MILIMETROS.

ONG'S	ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.
PASECOP	PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL, SERVICIOS COMUNITARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES.
PCDSL	PROGRAMA DE CONSERVACION Y DESARROLLO PARA LA SELVA LACANDONA.
PEICASEL	PROGRAMA DE EDUCACION INTEGRAL Y CAPACITACION EN LA SELVA LACANDONA.
PIPDECOL	PROGRAMA INTEGRAL DE DESARROLLO PARA LA COMUNIDAD LACANDONA.
POA	PROGRAMA OPERATIVO ANUAL.
RIBMA	RESERVA INTEGRAL DE LA BIOSFERA MONTES AZULES.
SARH	SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.
SDRE	SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL Y ECOLOGIA.
SECyS	SECRETARIA DE EDUCACION, CULTURA Y SALUD.
SEDESOL	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.
SEDUE	SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.
SSA	SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
TELMEX	TELEFONOS DE MEXICO.
UNAM	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
UNCAFESUR	UNION DE CAFETICULTORES DE LA FRONTERA SUR.
UNEP	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL AMBIENTE.
UNORCA	UNION NACIONAL DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS.
WCED	COMISION MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO.
WWF	FONDO MUNDIAL PARA LA VIDA SILVESTRE.

CONSERVACIÓN Y DESARROLLO EN LA SELVA LACANDONA, CHIAPAS EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA REGIONAL

CONSERVATION AND DEVELOPMENT IN THE LACANDON FOREST, CHIAPAS

AN EVALUATION OF A REGIONAL PROGRAM

Pablo Enrique Muench Navarro¹

César Adrián Ramírez Miranda²

RESUMEN

Presenta la evaluación de un Programa Regional enfocado a la conservación de los recursos naturales y al desarrollo comunitario en la Selva Lacandona, Chiapas. La evaluación fue realizada en un esfuerzo de planeación regional y analizó la acción institucional del gobierno mexicano en un programa convenido con el Banco Mundial, ejecutado durante 1991 - 1994.

La evaluación estimó el cumplimiento de los principios básicos del Programa durante la ejecución de las obras y proyectos, como indicador del logro de los objetivos del Programa y su impacto en la problemática regional.

Las principales conclusiones establecen que el Programa presentó limitaciones en: el fomento de la participación y organización social; la fundamentación de los proyectos en la problemática regional y; la acción educativa y de capacitación.

En forma global considera que el Programa no cumplió con sus propósitos fundamentales de sentar las bases e impulsar el desarrollo social comunitario en armonía con la conservación de los recursos naturales de la región.

Palabras clave: Conservación y desarrollo; Evaluación de programas; Programas de desarrollo regional.

ABSTRACT

This issue is about the evaluation of a regional program focused on natural resource conservation and community development in the Lacandon Forest, Chiapas. The evaluation represents an effort of regional planning and analyzes the Mexican government policies related to a program derived from an agreement with the World Bank, during the years 1991 - 1994.

The evaluation considered the accomplishment of the program basic principles based on the work performance of the projects. This way, we have counted on an indicator to assess achievement of the program main objectives and its impact to local problem solving.

The main conclusions drawn out of the program refer to some limitation concerning: enhancement of social participation and organization; project foundation on the grounds of regional problems, and training and education actions.

In a general way it is considered that the program did not achieve the fundamental purposes of establishing the grounds for a better social development in the community, in harmony with the region natural resources.

Key words: Conservation and development, program evaluation, regional development program

¹ Tesista / Thesis autor

² Director de Tesis / Thesis director

INTRODUCCIÓN

La conservación de los recursos naturales y el desarrollo social en las regiones tropicales de Mesoamérica son dos aspectos de un mismo fenómeno que se presentan como antagónicos y constituyen un universo de trabajo complejo, amplio, diverso y prioritario; la rica y variada historia natural del territorio, la diversidad y riqueza cultural y las condiciones de pobreza y marginación del desarrollo social así lo determinan. La búsqueda de soluciones o acercamientos integrales al problema obliga al abordaje interdisciplinario, a diferentes niveles y aplicado al estudio de múltiples expresiones particulares.

El presente documento pretende aportar a la discusión, análisis e interpretación de la problemática del desarrollo social en el medio rural y de la conservación de los recursos naturales en una región del trópico húmedo mesoamericano: la Selva Lacandona, en el Estado de Chiapas, al extremo sureste de México. En particular, presenta un análisis de la acción institucional del Estado mexicano a través de un Programa Regional para la Conservación y el Desarrollo, convenido con el Banco Mundial y ejecutado durante el período de 1991 a 1994; este análisis y las conclusiones y consideraciones derivadas del mismo son resultado de un proceso de Evaluación aplicado como herramienta básica para fundamentar el proceso de planeación regional.

Los propósitos y objetivos del trabajo de Tesis son:

- Presentar los resultados y la experiencia de Evaluación de un Programa de Desarrollo Regional, enfocado hacia la conservación de los recursos naturales y el desarrollo social, en el contexto de un proceso de planeación institucional regional.

- Aportar a la discusión y búsqueda de alternativas a la problemática del desarrollo social y de la conservación de los recursos naturales en la Región Lacandona.
- Aportar y sujetar a consideración algunos elementos teóricos y metodológicos para el proceso de Evaluación de Programas de Desarrollo Regional.
- Discutir y opinar en torno al enfoque, la estrategia y la operación del Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona, así como analizar y evaluar la eficiencia de las acciones ejecutadas.
- Presentar algunas consideraciones finales y recomendaciones generales en torno a la problemática de la conservación de los recursos naturales y el desarrollo social en la Región Lacandona en general y del proceso de planeación-ejecución-evaluación de las estrategias y acciones institucionales para el desarrollo regional.

El trabajo consiste en la sistematización y análisis de la información y resultados del proceso de evaluación ejecutado por el grupo de trabajo integrante del Proyecto Grupo Técnico de Apoyo al Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona durante el período de septiembre de 1992 a diciembre de 1994, bajo la coordinación del suscrito. En este sentido, el trabajo de tesis se inscribe como un esfuerzo por aplicar el enfoque y planteamiento conceptual del Programa de Maestría de la Dirección de Centros Regionales de la UACH, no solo por el objeto de estudio en sí -el desarrollo rural regional-, si no por la concepción básica de vincular la práctica social con la reflexión teórica en el proceso de formación de recursos humanos.

En el primer capítulo el documento presenta una visión panorámica de la problemática del desarrollo regional en la Selva Lacandona; reseña los

principales componentes geográficos, ecológicos y sociohistóricos de la región, su diferenciación regional interna y los principales problemas en que deviene.

En el segundo apartado, el documento expone las características generales del Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona, Chiapas (1991-94); puntualiza en los propósitos generales y el enfoque del Programa, el marco institucional y político en el cual operó, la estructura programática del mismo y el proceso de gestión y operación de las acciones institucionales.

Con los dos referentes básicos anteriores, en el tercer capítulo el documento presenta la experiencia y los resultados de la Evaluación del Programa; inicia con la exposición de las consideraciones conceptuales básicas en torno al objeto de estudio, que fundamentan y orientan la estrategia metodológica aplicada en la Evaluación del Programa; continúa con la presentación de una síntesis metodológica que da cuenta de las premisas y supuestos planteados, categorías y ejes de análisis definidos, índices e indicadores elaborados y del proceso de análisis y discusión de los resultados. Finalmente, el tercer capítulo presenta los resultados de la evaluación, centrando el análisis en el cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Programa, durante la ejecución de las acciones y proyectos estudiados, en sus diferentes niveles de expresión: globalmente, a nivel del Programa en su conjunto; a nivel de su comportamiento subregional, sectorial y por proyecto; y en cuanto a la eficiencia de las instituciones en la ejecución de las acciones.

El cuarto capítulo presenta y discute el cumplimiento e impacto del programa en cuanto al logro de objetivos y resultados, el alcance de metas, el cumplimiento de la estrategia planteada, la eficiencia de los proyectos y los avances y logros globales del programa.

Finalmente, el quinto capítulo puntualiza las conclusiones derivadas del proceso de evaluación del programa, de sus resultados e impacto en la problemática del desarrollo regional y expone las consideraciones y reflexiones finales en torno a los elementos fundamentales para el éxito de las acciones de impulso y orientación del desarrollo rural, en armonía con la conservación de los recursos naturales, así como de las perspectivas y tendencias del desarrollo regional en la Selva Lacandona.

CAPÍTULO PRIMERO

LA SELVA LACANDONA. CARACTERIZACIÓN REGIONAL

1.- UBICACIÓN E IMPORTANCIA

El carácter tropical del territorio y la historia del poblamiento y del uso de los recursos naturales le confieren rasgos característicos de uniformidad, homogeneidad y continuidad espacial a la región conocida como Selva Lacandona.

Por una parte, comprende un territorio de 1'836,611 ha. en el extremo sureste de México, el cual corresponde en su mayoría a la subprovincia fisiográfica de las Montañas Marginales del Oriente de Chiapas (Mullerried, F. K. G. 1985), con un clima predominantemente cálido-húmedo, donde ha evolucionado una gama de ricos y variados ecosistemas tropicales.

Por la otra, este territorio cubierto en su mayoría de selvas tropicales - altas y medianas - permaneció prácticamente despoblado hasta mediados del siglo XX (con excepción del pequeño grupo indígena Lacandón, pobladores tradicionales de la región); aunque, desde el siglo XIX se practicaron aprovechamientos forestales, principalmente la extracción comercial de maderas preciosas.

Estos grandes aspectos, la condición de la base natural y el desarrollo histórico de los procesos socioeconómicos y demográficos a su interior, identifican y distinguen a esta región con respecto al contexto estatal y nacional, a la vez que determinan la estructura y diferenciación subregional interna.

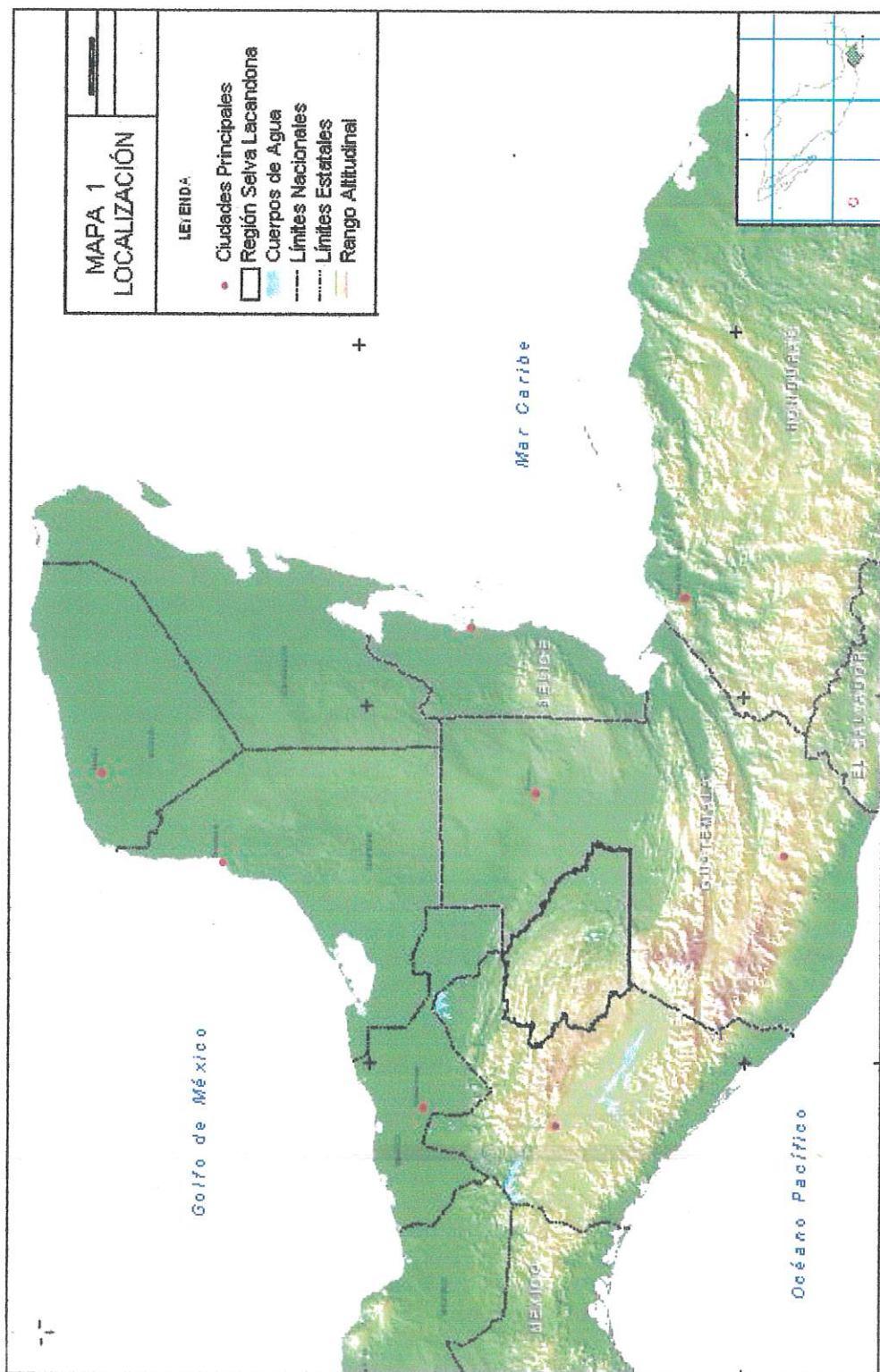
Precisando, la Región Lacandona está situada entre los 16°04 y los 17°30 de latitud norte y entre los 90°30 y 92°00 de longitud oeste; sus límites son: al Este y Sur con la República de Guatemala, al Norte con los terrenos de la Planicie Costera del Golfo de México (región Norte de Chiapas) y hacia el Oeste con las regiones de Los Altos y Norte de Chiapas.

Convencionalmente, el límite occidental de la región está definido por un polígono que parte del Vértice de Santiago hacia las poblaciones de Margaritas, Altamirano, Ocosingo y Palenque y cierra el extremo norte, en dirección al oriente hacia Boca del Cerro, en el río Usumacinta. (Ver Mapa No.1). Actualmente, al interior de la Región Lacandona se distinguen 5 Subregiones, a saber:

- La Zona Norte.
- La Comunidad Lacandona.
- Marqués de Comillas.
- Las Cañadas de Ocosingo
- Las Cañadas de Las Margaritas.

La Región Lacandona ha cobrado creciente importancia en el contexto del desarrollo estatal, nacional y aún internacional; esta importancia está determinada por una serie de condiciones y procesos particulares, entre los que destacan las siguientes:

- Contiene uno de los últimos reductos en México del ecosistema más diverso, dinámico y rico sobre la tierra: la selva tropical húmeda. En esta región es decretada la primera Reserva de la Biósfera del país: Montes Azules.



- El creciente proceso de incorporación de la región a la dinámica socioeconómica nacional deviene en una sociedad diversa, caracterizada por un alto grado de marginación, bajos niveles de bienestar social y un uso extensivo de los recursos naturales, con fuerte secuela de impacto sobre el medio físico-biótico, de degradación ambiental y pérdida de biodiversidad.
- La Región Lacandona constituye gran parte de la frontera internacional sur del país; este hecho implica el rompimiento y diferenciación de los procesos socioeconómicos, políticos y administrativos con las regiones vecinas en la República de Guatemala, aunque histórica y culturalmente, la región constituye también parte de la hermandad con Centro América, de la raíz Maya, mesoamericana y de la continuidad con el proceso sociocultural y político del sur. La militarización de la frontera en Guatemala, la inmigración de refugiados centroamericanos en la región y el levantamiento armado Zapatista, son claras evidencias del proceso. La región cobra así gran prioridad en el mapa geopolítico nacional e internacional.
- El potencial regional para la producción de energía, tanto hidroeléctrica como de combustibles fósiles -petróleo y gas- viene a acentuar la importancia económica y política de la región y hace más complejas las perspectivas de la problemática ecológica y de aprovechamiento o uso y conservación de los recursos naturales.

Por otro lado, este macizo selvático ofrece importantes servicios ambientales como la regulación hidrológica a nivel regional, el control de la erosión, y el mantenimiento de la humedad de los suelos. En particular, para Chiapas el papel hidrológico de la Selva Lacandona es de importancia, ya que la cubierta vegetal de este territorio probablemente influye en el ciclo y el monto

de las lluvias que precipitan sobre la Depresión Central de la entidad, en la que se ubica el sistema hidroeléctrico del río Grijalva, que genera más del 30% de la energía hidroeléctrica del país.

En la Selva Lacandona se ubican actualmente más de 700 asentamientos humanos o localidades con una población total aproximada a los 265,067 habitantes (1990); enfrenta una serie de problemas socioeconómicos, que se manifiestan en un complejo conjunto de contradicciones en el desarrollo regional. Los problemas más importantes están relacionados con las políticas de colonización; el rápido crecimiento demográfico con un incremento anual estimado en un 4.5%; la inseguridad en la tenencia de la tierra; las políticas de desarrollo agropecuario y forestal; la necesidad de elevar la calidad de vida de los pobladores e incorporarlos al desarrollo del país; la transculturización; el modelo de desarrollo económico prevaleciente y su impacto sobre los recursos naturales, las políticas de conservación y el acelerado avance de la deforestación en beneficio de la frontera agropecuaria.

2.- LA BASE NATURAL

El territorio regional presenta un relieve predominantemente montañoso; está conformado por sierras y serranías que se desprenden del bloque o macizo central de Chiapas y van descendiendo hacia el oriente, en forma paralela y escalonada, con cañadas o valles intermedios, desde los 1,800 m. s.n.m., hasta los 100 m. s.n.m. sobre las márgenes del río Usumacinta. En el extremo sureste de la región se ubica una zona de 200,000 ha. (aprox.) conformada por lomeríos y terrenos relativamente planos e inundables, que queda claramente delimitada por los ríos Lacantún y Salinas. (Ver Cuadro No. 1 y Mapa No. 2)

Geomorfológicamente, las sierras y serranías que conforman el relieve regional incluyen un grupo extenso de formaciones calizas del Cretácico,

generalmente plegadas y surcadas por fallas, que llegan a formar mesetas y valles de importancia; por su posición topográfica y el alto grado de fracturamiento permiten la evolución kárstica. El segundo grupo está formado por una composición de lutitas, areniscas, conglomerados, brechas y margas, en su mayoría del Terciario, que forman laderas bajas, planicies y lomeríos, en donde los plegamientos son de menor grado de inclinación. Hacia los terrenos bajos, en el fondo de valles y cañadas, sobre las márgenes de las corrientes principales y en los terrenos de mayor estabilidad, se presentan sedimentos aluviales del Reciente. (Ver mapa No. 3)

Dada la ubicación de este territorio montañoso respecto a las corrientes atmosféricas, en general provenientes del Golfo, el clima en la región es húmedo, con abundantes lluvias en el año -régimen de verano y lluvias invernales-; el régimen de temperaturas predominante es el cálido y, de acuerdo al gradiente altitudinal, se presentan condiciones semicálidas y semitempladas hacia las partes altas de las sierras. Sin embargo, a su interior la región presenta una relativa heterogeneidad climática, caracterizada por la presencia de climas tropicales, cálidos y lluviosos Afm, Am y Aw2, así como tipos semicálidos y semitemplados A(C)w2 y A(C)m, cuyas precipitaciones fluctúan entre los 1200 y 3000 mm. anuales, una oscilación térmica de 14 a 38 grados centígrados, con una media anual de 25. La estación lluviosa presenta 2 períodos de menor precipitación entre febrero y mayo y entre julio y agosto, en donde se presentan de 15 a 20 días de canícula. (Ver mapa No.4)

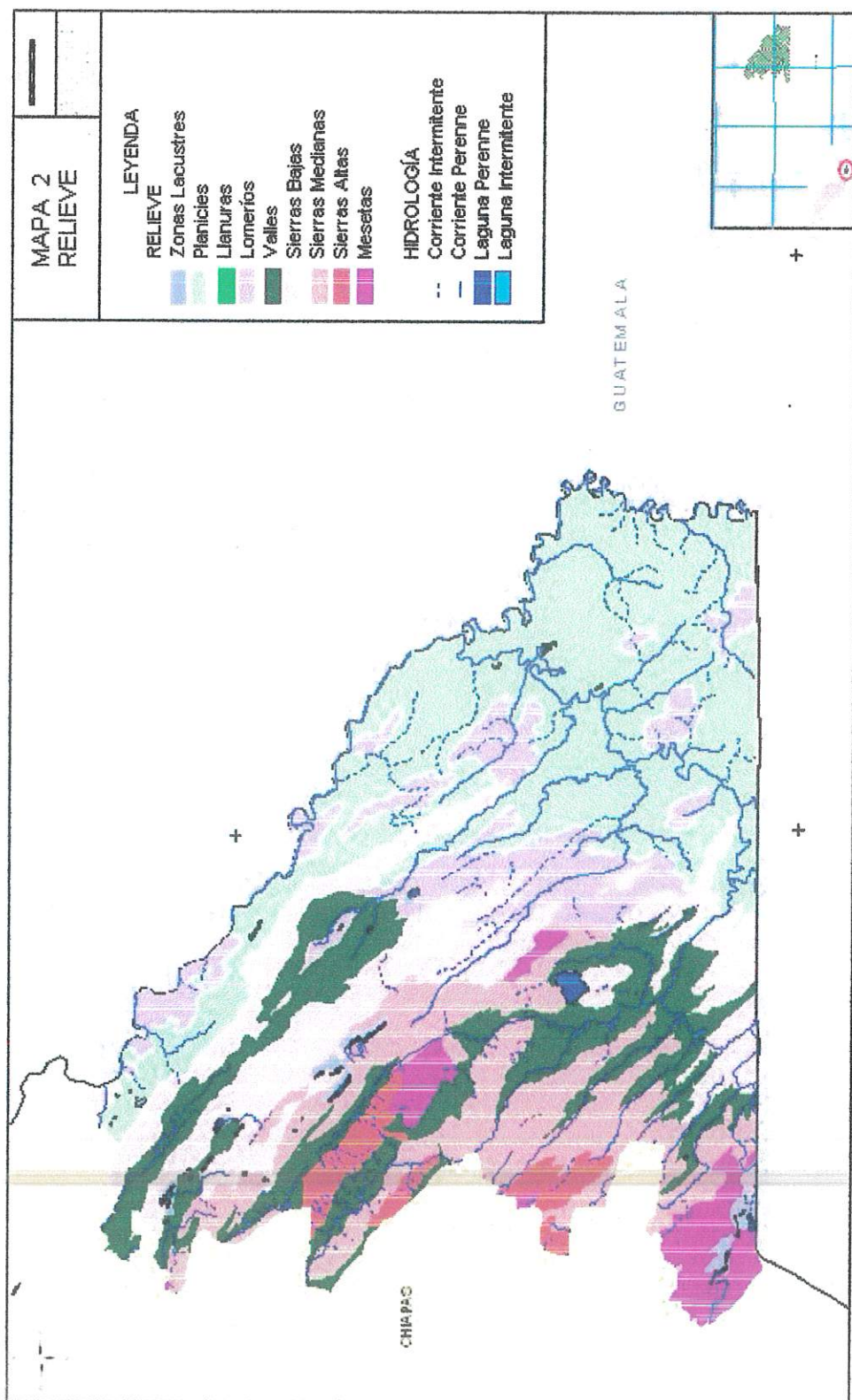
CUADRO No. 1. TIPOS DE RELIEVE EN LA SELVA LACANDONA.

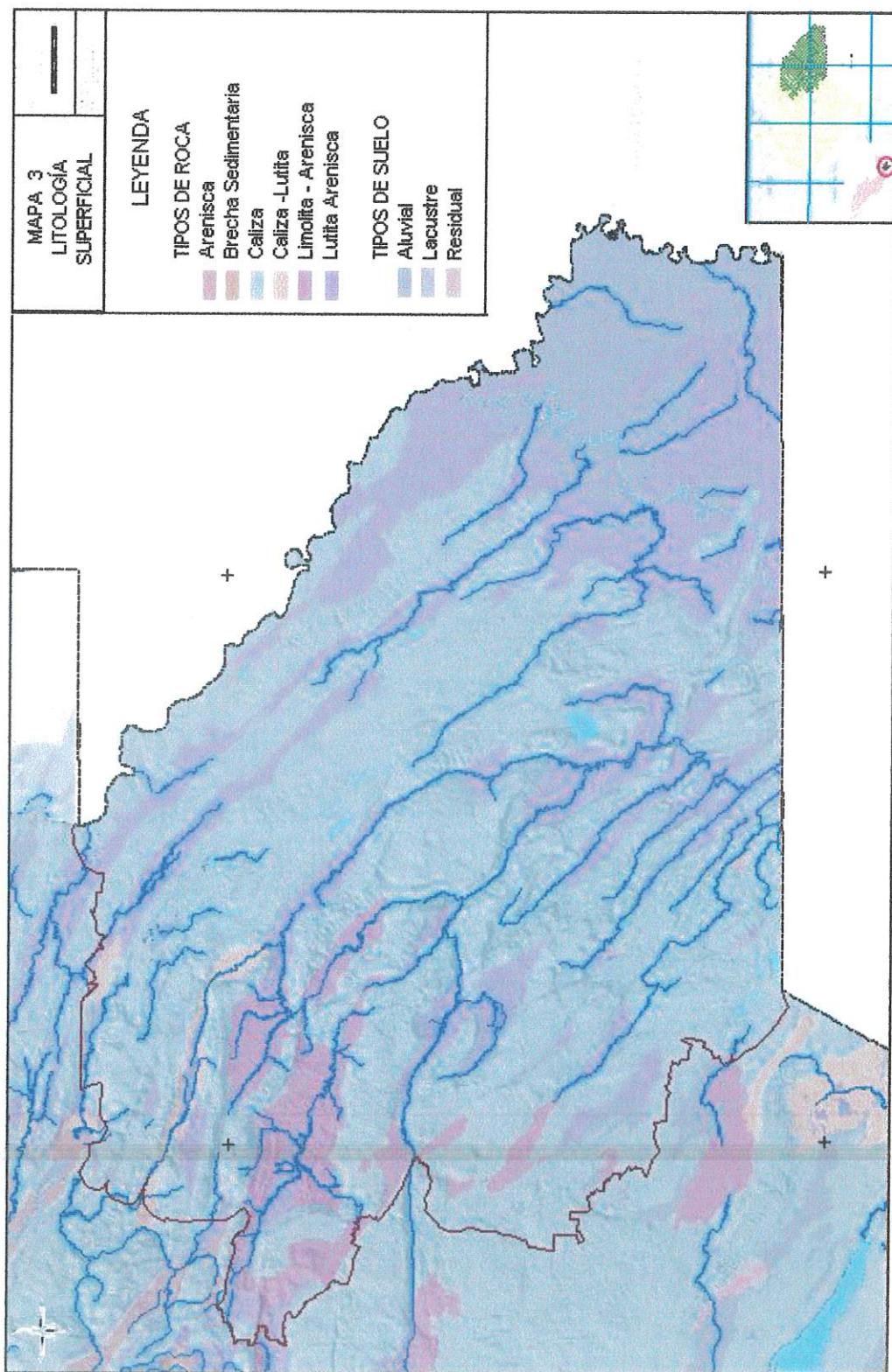
TIPO DE RELIEVE	CARACTERISTICAS
SIERRAS ALTAS	Cadenas montañosas que se ubican por encima de los 1,500 m.s.n.m. cuyas pendientes pueden ser escarpadas o tendidas y que presentan la formación de paredes, cañadas u hondonadas y un impacto diferenciado de la erosión fluvial, que en general definen los tipos de escurrimientos.
SIERRAS MEDIANAS	Cadenas montañosas que se ubican por encima de los 1,000 m.s.n.m. cuyas pendientes tienen un declive accidentado y complejo con la presencia de una gran cantidad de irregularidades.
SIERRAS BAJAS	Cadenas montañosas que se ubican por encima de los 500 m.s.n.m. con pendientes de escarpadas a tendidas.
LOMERÍOS	Areas relativamente planas, que cuentan con formaciones montañosas y cerriles menores a los 500 m.s.n.m., a manera de lomas bajas.
VALLES	Presencia de valles sinclinales fluviales, intermontanos o cañadas. Pueden ser de laderas escarpadas, tendidas o abiertos. Se caracterizan por tener salida en el drenaje de los escurrimientos.
MESETAS	Presencia primordialmente de planadas que se ubican por encima de los 500 m.s.n.m. que pueden presentar montículos o escalonamientos.
LLANURAS FLUVIALES	Presencia de valles amplios con áreas primordialmente planas que en ocasiones se caracterizan por ser inundables y se ubican por debajo de los 500 m.s.n.m.

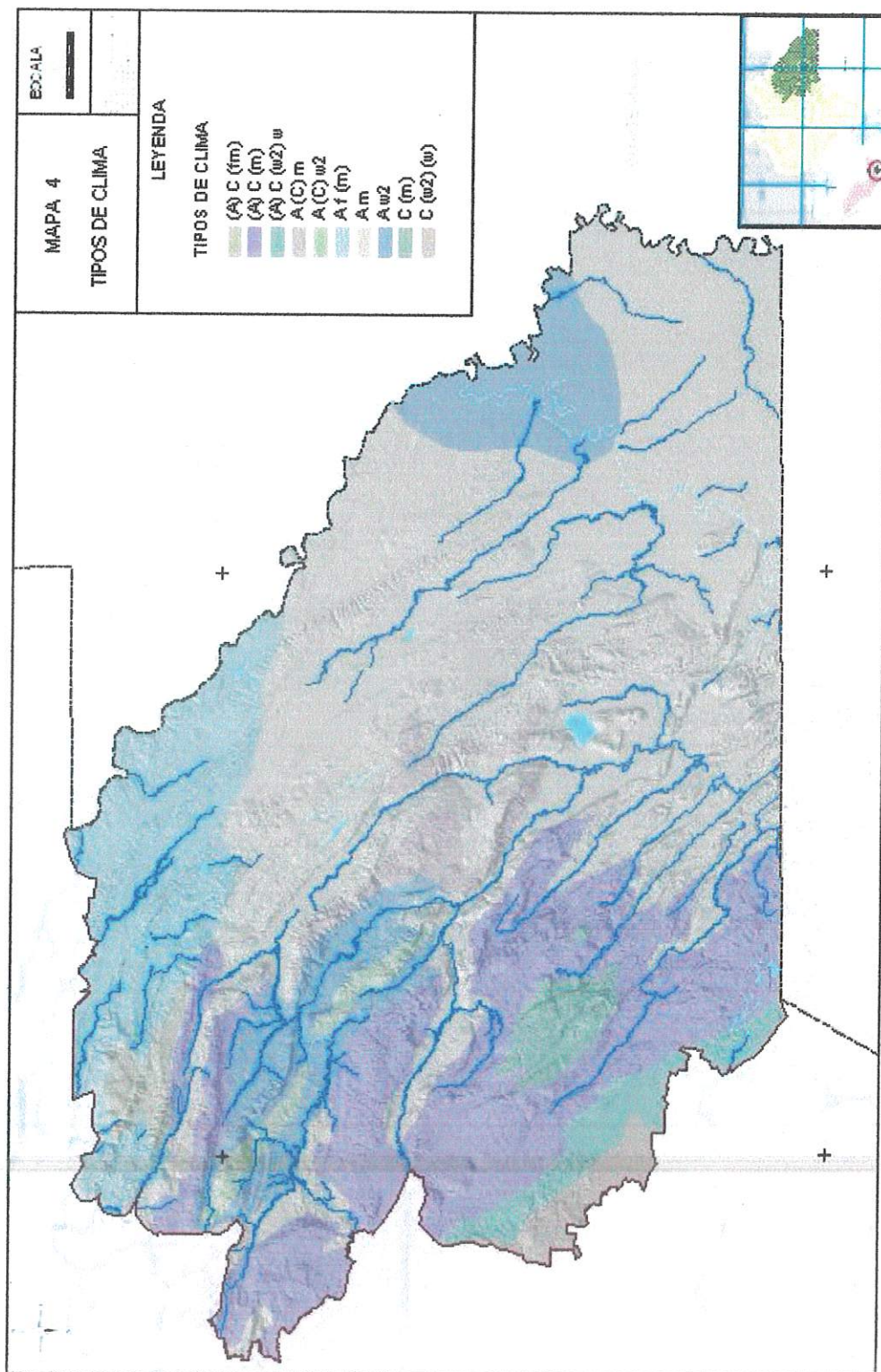
Fuentes: INEGI, Cartas Fisiográficas 1:1.000.000

Cartas Topográficas, Geológicas y de Aguas Superficiales 1:250,000

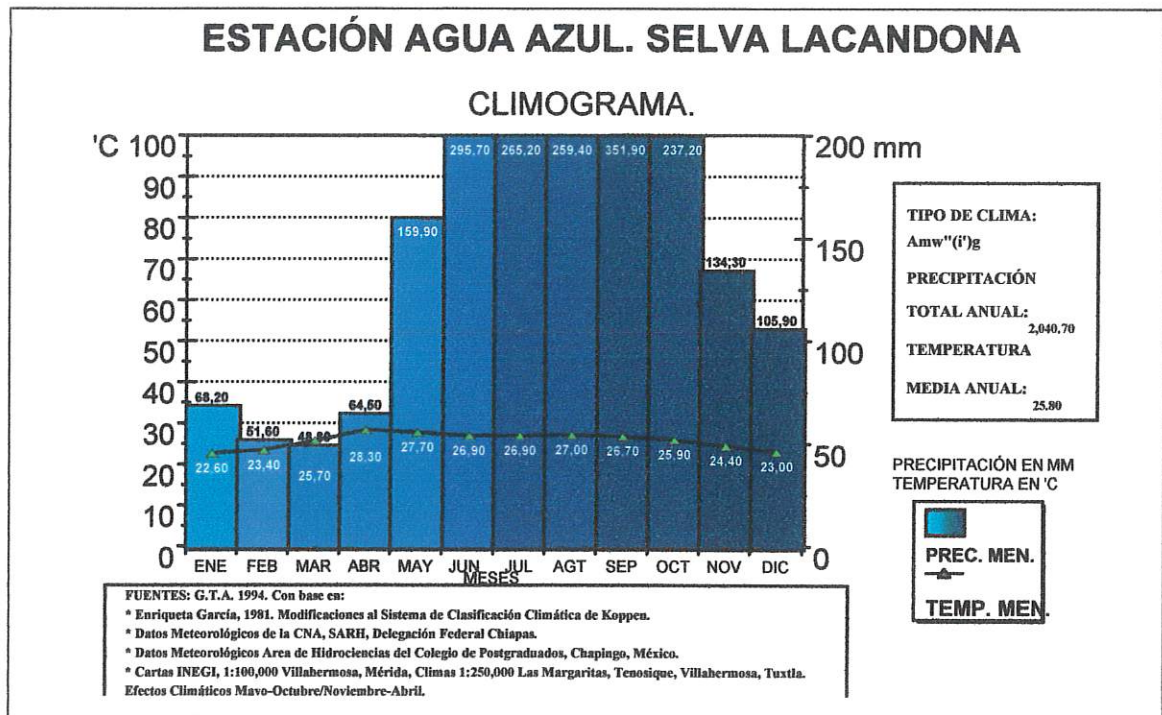
El comportamiento climático más generalizado en la región Lacandona, en cuanto al patrón de distribución de las lluvias y el régimen de temperaturas, se muestra en la gráfica No. 1.







GRÁFICA No. 1. CLIMOGRAMA DE LA ESTACIÓN AGUA AZUL.



El abundante régimen de precipitaciones en este territorio montañoso ha labrado una intrincada red de drenaje que constituye la cuenca alta y media del río Usumacinta en México, la cual forma parte de la gran cuenca Grijalva-Usumacinta, la más caudalosa del país, identificada como la Región Hidrológica No. 30 (INEGI, 1986), que pertenece a la vertiente oriental de México y está dividida en 4 cuencas que se localizan parcialmente en la zona: Río Lacantún, Río Chixoy, Río Usumacinta y Río Grijalva-La Concordia. (Ver mapa No. 5)

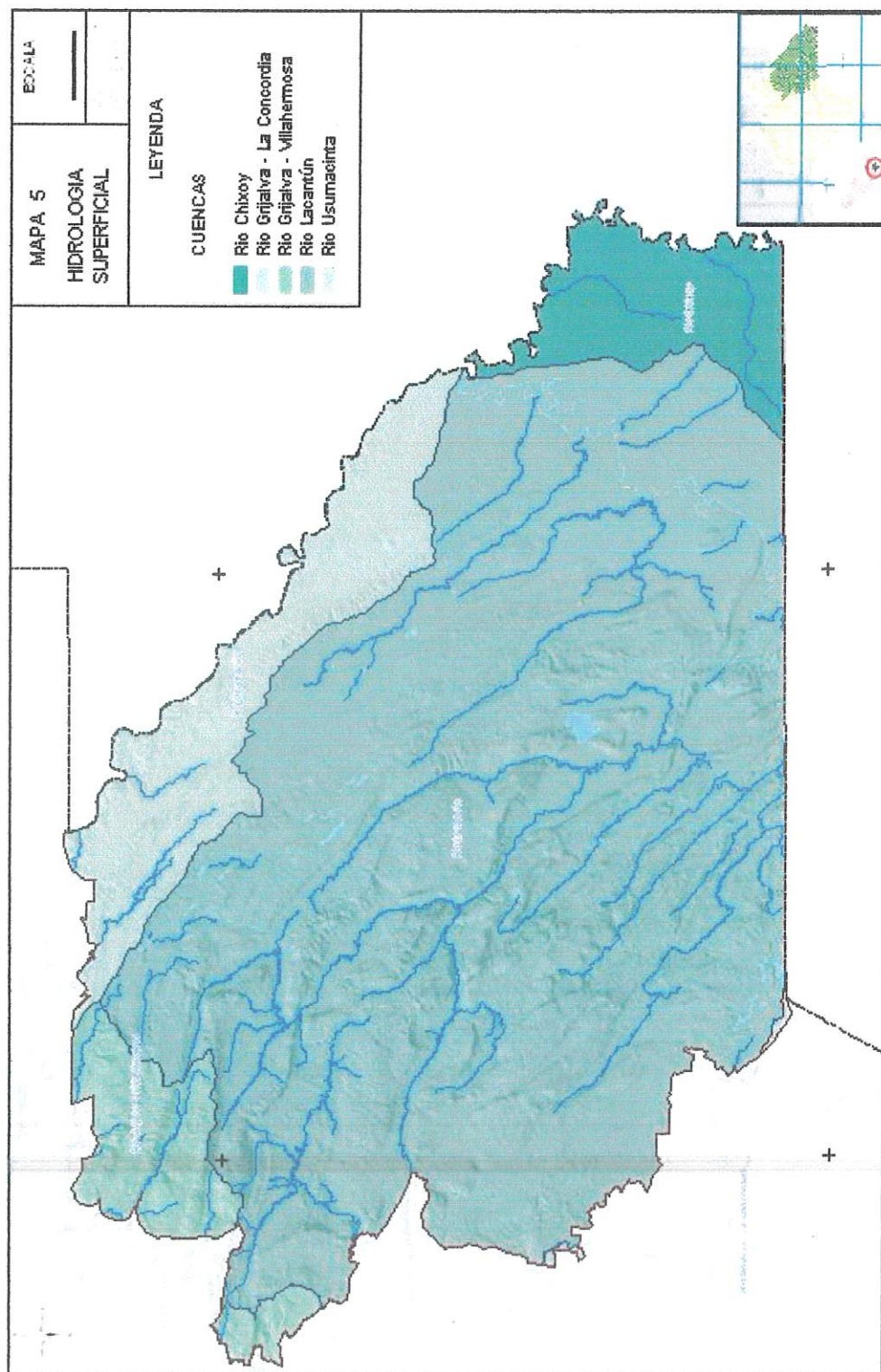
De acuerdo con las características de la historia geológica regional, del relieve y del clima, los suelos predominantes en las áreas de laderas con fuertes pendientes son delgados, someros, orgánicos, muy inestables, con fuerte riesgo a la erosión, (tipo rendzina, regosol y litosol); en las áreas de pendientes medias y suaves los suelos son en general de escaso desarrollo, poco fértiles, ácidos, inestables (tipo cambisol, luvisol y acrisol); en las áreas bajas, de acumulación de humedad, los suelos son más profundos, arcillosos y con procesos de hidromorfismo (tipo vertisol y gleysol); únicamente en las áreas

cercanas a las márgenes de los ríos se presentan suelos profundos y fértiles (tipo fluvisol).

Como ya ha sido señalado repetidamente, la exuberancia de la vegetación tropical -selvas altas y medianas, perennifolias y subperennifolias- no es un reflejo o indicador directo de la fertilidad o contenido de nutrientes del suelo, si no que del ecosistema en su conjunto, donde el ciclo de nutrientes es predominantemente orgánico. Esta característica de los ecosistemas tropicales plantea uno de los principales problemas de la incorporación de estas áreas a la producción agrícola.

La vegetación natural en la región Lacandona corresponde a diversos tipos de asociaciones tropicales: selva alta perennifolia; selva alta-mediana subperennifolia; sabana, encinar tropical; pinar tropical; bosque mesófilo; selva mediana o baja perennifolia; palmar; canacoital; popal y tular. La riqueza, diversidad y valor potencial de la flora y fauna regional son, en su inmensa mayoría, desconocidos.

La cubierta vegetal en el territorio es altamente diversa a nivel de especies, comunidades y ecosistemas. En especial la región Lacandona muestra una de las extensiones más grandes en el país de selvas altas perennifolias, uno de los ecosistemas más complejos y diversos que se conocen pero, a la vez, uno de los más vulnerables y frágiles frente a la manipulación humana. En cuanto a la composición y diversidad florística, por ser punto de contacto de dos reinos florísticos, en la región Lacandona se encuentran especies de origen neotropical que han invadido nichos neárticos y viceversa, por lo que han sucedido interesantes procesos de especiación que aunados a los eventos de su historia geológica, especialmente del Pleistoceno, explican los endemismos de esta región. La riqueza florística de la región se aprecia en el cuadro No. 2.



La fauna silvestre asociada muestra también una alta diversidad; en la Selva Lacandona se encuentran muchas especies endémicas a las selvas húmedas mesoamericanas y varias especies animales que se encuentran amenazadas o en peligro de extinción, como el jaguar, el aguila arpía y el tapir. Como indicador de la riqueza faunística de la región, se reporta la estimación del número de especies de vertebrados en relación al total del país. (Ver cuadro No. 3)

CUADRO No. 2. RIQUEZA FLORÍSTICA EN LA SELVA LACANDONA.

Tipo de Plantas.	México (No. de especies)	Chiapas (No. de especies)	Selva Lacandona. (No. de especies)
Vasculares	30,000	10,000	4,000
Helechos	1,100	650	300
Orquídeas	1,100	531	280

Fuente: CIEDAC. 1991.

CUADRO No. 3. RIQUEZA FAUNÍSTICA EN LA SELVA LACANDONA.

Vertebrados	México (No. de especies)	Selva Lacandona	
		(No. de especies)	(% del total nacional)
Mamíferos	439	114 – 129	27
Aves	961	287 – 388	35
Reptiles	702	84	12
Anfibios	272	25	9
Peces (agua dulce)	384	41	11

Fuentes: Gob. del Edo. de Chiapas. 1990.

CIEDAC. 1992.

3.- EL PROCESO DE COLONIZACIÓN

Si bien la región Lacandona forma parte del territorio donde floreció la cultura Maya en épocas prehispánicas, por lo que posee una gran riqueza histórica-cultural, interesa precisar algunos aspectos del proceso de colonización y desarrollo regional a partir del siglo XX.

En los albores del siglo XX, la mayor parte del territorio regional se encontraba despoblado; la enorme riqueza de las masas forestales y las selvas altas fueron la base del auge de la explotación maderable que caracterizó la actividad económica regional durante toda la primera mitad del siglo (De Vos, J. 1988). La apropiación del recurso forestal se dio a través de la compra de predios y de concesiones gubernamentales; las áreas preferentemente explotadas fueron aquellas localizadas sobre las márgenes de los principales ríos, con las tierras de mejor calidad y las masas forestales de mayor riqueza, usando las corrientes fluviales como vías de comunicación y de extracción de la madera. La explotación forestal se dio acompañada con el establecimiento de fincas agropecuarias que contribuían al sustento de los peones y trabajadores y abastecían de animales de trabajo a las empresas forestales.

Enfatizando, las actividades de extracción forestal se desarrollaron en la región desde el siglo XIX pero no implicaron un proceso de poblamiento significativo; la colonización de este territorio inició de forma incipiente durante las décadas de 1930 y 1940 y se intensifica claramente durante la década de 1950 y posteriores. La población colonizadora proviene tanto del interior de Chiapas como de otras entidades federativas. Las vías de entrada a la región han sido tres: Tenosique (Tabasco) y Palenque; Ocosingo y Altamirano; Comitán y Margaritas (Chiapas).

Las primeras inmigraciones y asentamientos campesinos que, a diferencia de las empresas forestales y fincas, se reproducen con una base

esencialmente agropecuaria para la autosubsistencia, se reportan a partir de la década de 1930 (Leiva, X. 1990), con el desplazamiento de población campesina indígena; peones acasillados de las fincas cercanas a Ocosingo y municipios vecinos que buscaron su liberación migrando hacia la selva. Este proceso de poblamiento ha caracterizado la dinámica del desarrollo social durante la segunda mitad del presente siglo.

Una alta proporción de la población inmigrante está constituida por grupos de campesinos indígenas sin tierra; expoliados y expulsados por las condiciones de vida y de trabajo en sus lugares de origen y buscan las condiciones mínimas para sobrevivir en este territorio selvático.

La lógica del proceso de colonización de la región Lacandona puede ser explicada por tres motivaciones o actitudes:

- Aminorar la presión agraria nacional.
- Escapar de condiciones de marginación.
- Solventar mediante reacomodos los desastres naturales y la construcción de grandes obras hidráulicas.

El proceso de colonización y poblamiento de la región Lacandona puede ser caracterizado en los siguientes períodos:

- Inicio de la colonización de 1950 a 1963.
- Auge de la colonización de 1964 a 1972.
- Fin de la colonización de 1973 a 1985.
- Estabilización de la población de 1986 a la fecha.

Durante el período de Inicio, de 1950 a 1963, la colonización se realiza por varios frentes; en particular, se dirige hacia las áreas cercanas a las cabeceras municipales.

En el frente Palenque-Tenosique la expansión de la frontera productiva la emprenden ganaderos tabasqueños y migrantes Tzeltales y Cho'oles.

En el frente Ocosingo-Altamirano, el grupo Tzeltal utiliza este acceso y se traslada a dos zonas: el valle del río Santo Domingo y las cañadas suroccidentales.

En el frente Comitán-Margaritas, es el grupo Tojolabal quien penetra en los municipios de Ocosingo y Las Margaritas tratando de huir de condiciones de extrema pobreza.

En aquellos días se inicia el proceso para constituir la empresa Maderera Maya, S.R.L. que se dedica a comprar propiedades en la Selva y solicita la creación de una Unidad Industrial de Explotación Forestal con el objetivo de aprovechar los recursos forestales. Los retrasos en la aceptación de la propuesta y los flujos migratorios ocasionaron que la empresa abandonara sus pretensiones.

Durante el período de Auge, de 1964 a 1972, se estima que los poblados aumentaron a 163 localidades.

En el acceso por Palenque, se profundiza el poblamiento por ganaderos tabasqueños, poblanos y veracruzanos, así como por grupos de Cho'oles y Tzeltales. La infraestructura de caminos, abierta para la explotación maderera, facilita el establecimiento de los asentamientos.

En cuanto a los pobladores provenientes de los Altos, el Norte y Ocosingo, continúan entrando, principalmente grupos de Tzeltales de los municipios de Chilón, Sabanilla y Tila.

Por el lado de Margaritas en 1967 se establece una política de reubicación de población Tzotzil en terrenos nacionales que, si bien no tiene mucho éxito, abre el proceso de poblamiento por grupos de los Altos de Chiapas. Además se profundiza la migración Tojolabal.

Tras el fracaso de la empresa maderera Maya, se constituye en 1964 Aserraderos Bonampak, que inicia la explotación forestal moderna de la Selva Lacandona, para ello se introduce nueva tecnología y son abiertas brechas de acceso, lo que facilita el proceso de poblamiento.

En 1967 el Gobierno Federal declara propiedad nacional una superficie de 401,959 ha., parte de los municipios de Ocosingo, La Trinitaria, Independencia y Las Margaritas, con el objeto de apoyar los procesos de colonización; en consecuencia, se inicia la inversión agrícola y ganadera por parte del Gobierno.

Hacia 1972, al inicio del período identificado como el Fin de la colonización, ésta había avanzado por el norte y el poniente de la región, con aproximadamente 150 pequeños asentamientos de campesinos Cho'oles, Tzeltales, Tzotziles, Tojolabales y Mestizos; los Lacandones se establecen formalmente en tres poblados (Nahá, Metzabok y Lacanjá Chansayab) y tramitan sus dotaciones ejidales. Es en esta situación cuando la acción del Estado cobra relevancia en la orientación del proceso de poblamiento; en ese año (1972) por decreto presidencial se adjudican 614,521 ha. al grupo Lacandón (66 jefes de familia), como reconocimiento o restitución de bienes comunales, bajo la justificación de asegurar la sobrevivencia de este grupo étnico y, por extensión, del ecosistema de selva.

El decreto mencionado desconoce o hace omisión de la existencia de 66 asentamientos campesinos y 15 pequeñas propiedades en el área dotada, los cuales, en consecuencia son considerados como asentamientos irregulares,

invasores de los bienes comunales y se plantea el desalojo; ante los problemas sociales que se suscitan, en 1974 el Gobierno de Chiapas desarrolló un programa de colonización "dirigida" y propone la creación de tres Nuevos Centros de Población Ejidal para concentrar en ellos a la población dispersa e invasora. La ejecución del programa implicó la participación de la fuerza pública y sólo se concretó, en 1976, con la creación de dos de estos Nuevos Centros de Población: Velasco Suárez (hoy Nueva Palestina) y Frontera Echeverría (hoy Frontera Corozal) que concentraron a 22 asentamientos; estas dos comunidades son posteriormente reconocidos como miembros de la Comunidad Lacandona. Sin embargo, los otros 34 asentamientos "irregulares" no accedieron a concentrarse en un sólo poblado (San Quintín), se organizaron para la defensa de sus derechos y permanecen hasta hoy en posesión de sus tierras.

Paralelamente, desde los inicios de la década de 1970, comienza a ser poblada el área de tierras bajas al extremo sureste de la región: la zona conocida como Marqués de Comillas, declarada como terrenos nacionales para la colonización y que ha sido la alternativa para resolver algunos problemas agrarios de otros Estados de la República y del interior de Chiapas, así como para la reubicación de campesinos afectados por la construcción de la Presa Itzantún -en el Norte de Chiapas- y por la erupción del Volcán "Chichonal". Actualmente cuenta con una población de 20,000 habitantes (aprox.) en 38 poblados.

Así, aunque en el período considerado como el Fin de la colonización, de 1972 a 1985, aumentan los flujos migratorios, se considera como la etapa final del proceso por un hecho que determina la reorientación del poblamiento: el decreto de Restitución de Bienes Comunales a 66 familias Lacandonas; además, el Gobierno Federal dinamiza la colonización de la zona Marqués de Comillas, declarada terrenos nacionales en 1967.

La ruta Palenque-Corozal fue la vía de entrada natural a la zona de Marqués de Comillas; en forma terrestre hasta Corozal y de ahí por vía fluvial hasta Benemérito de las Américas y Zamora Pico de Oro. Los pobladores son originarios de los estados de Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Michoacán, Guerrero, etc. Además, surge una vía aérea desde Tenosique y Palenque de donde provienen grupos similares al anterior, usada también como una forma de iniciar intercambios comerciales; y una vía terrestre, a través de los municipios de Comitán y Margaritas de donde provienen grupos de solicitantes Tojolabales, así como gente de Guerrero y Michoacán.

En 1982, la erupción del volcán Chichonal, ocasiona el desplazamiento o reubicación de grupos Zoques hacia la Selva Lacandona, en la Zona Norte y en Marqués de Comillas.

Entre 1982 y 1984, la profundización del conflicto bélico guatemalteco, generó flujos importantes de refugiados hacia México; en la región Lacandona se concentraron en la zona de Las Margaritas y Marqués de Comillas. Este hecho fortaleció la colonización dirigida hacia la franja fronteriza.

De 1983 a 1984 se generan procesos de reubicación de población Tzotzil de los municipios de Huitiupán, Simojovel y Sitalá hacia Marqués de Comillas, que iban a ser afectados por la construcción de la presa Itzantún.

El período de 1985 a 1992 se caracteriza por la Estabilización del poblamiento regional. Ya no se puede hablar de la combinación entre migración y crecimiento natural, para establecer las tasas anuales de crecimiento demográfico, puesto que los procesos migratorios se reducen a pequeños grupos de colonizadores que ocupan los espacios vacíos de los asentamientos ya constituidos. El último asentamiento, en 1986, está vinculado a la situación agraria nacional y a movimientos migratorios estatales que han tenido como origen una continua demanda de tierra de los núcleos rurales del país.

El proceso de poblamiento ha sido un factor determinante en la conformación regional y su diferenciación interna y guarda una correlación directa con el proceso de cambio en el uso del suelo y en la disminución de la superficie arbolada.

4.- POBLACIÓN Y CULTURA

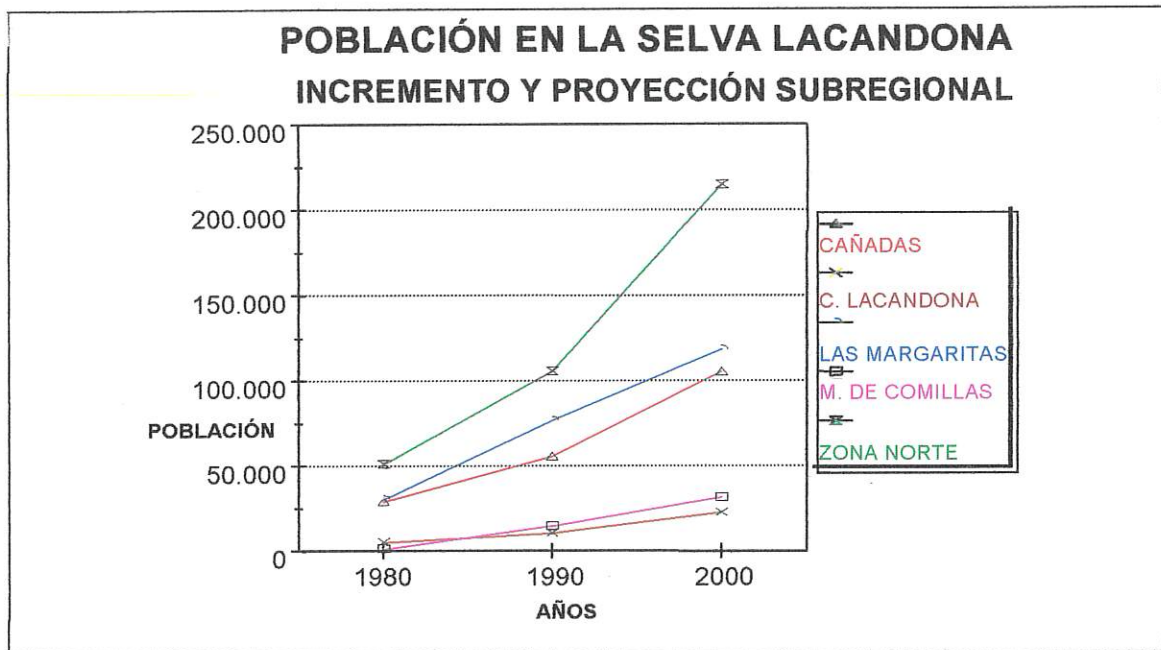
De acuerdo a la información a nivel de localidad, proporcionada por los X y XI Censos de Población y Vivienda del INEGI, la población total de la región Lacandona en 1980 fue de 118,517 habitantes, para 1990 de 265,067 y se estima que para el año 2000 la población será de 493,797. (Ver Cuadro No. 4 y Gráfica No. 2)

CUADRO No. 4. INCREMENTO Y PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA SELVA LACANDONA.

Región y Subregiones	1980 (Habitantes.)	1990 (Habitantes.)	2000 (Habitantes.)	Incremento 1980-1990 (%)	Incremento 1990-2000 (%)
Región Selva Lacandona	118,517	265,067	493,797	123.65	86.29
Cañadas de Ocosingo	29,344	55,954	105,586	90.68	88.70
Cañadas de Margaritas	30,717	77,128	118,600	151.09	53.77
Zona Norte	51,263	105,938	215,040	106.65	102.98
Comunidad Lacandona	5,605	10,936	22,926	95.11	109.64
Marqués de Comillas	1,587	15,111	31,644	852.17	109.41

Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

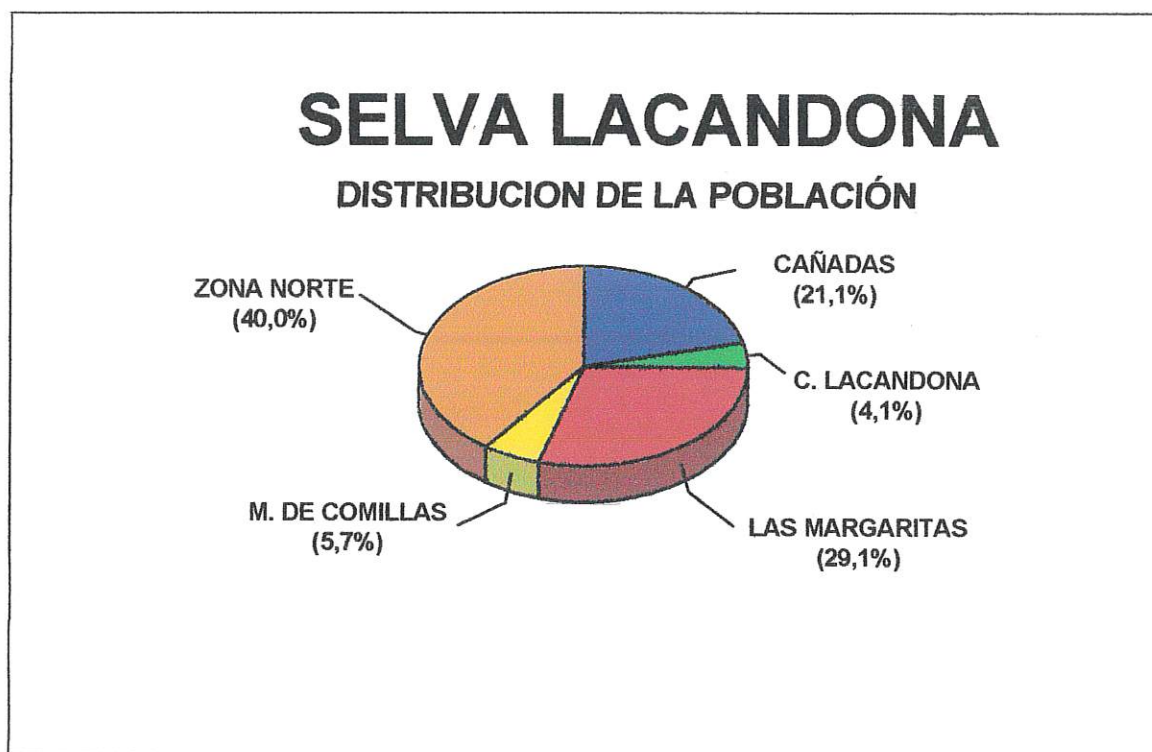
GRÁFICA No. 2 POBLACION EN LA SELVA LACANDONA



Actualmente la población se encuentra distribuida subregionalmente de la siguiente manera: en la zona Norte (40.0%), Las Margaritas (29.1%), Cañadas de Ocosingo (21.1%), Marqués de Comillas (5.7%) y Comunidad Lacandona (4.1%). (Ver Gráfica No. 3). En estas dos últimas regiones el patrón de distribución de la población es de tipo Concentrado y en las anteriores de tipo Disperso, prevaleciendo las localidades menores de 250 habitantes (XI Censo General de Población y Vivienda, 1990).

Culturalmente y de acuerdo a la distribución de los grupos étnicos en la región a nivel localidad, el grupo de población mayoritario es el de origen Tzeltal, localizado en las subregiones de Cañadas y en las porciones de la Zona Norte conocidas como Valle de Santo Domingo y Bachajón; el grupo Tojolabal es el segundo en población y se localiza en la subregión de Las Margaritas; el grupo Cho'ol, de gran relevancia histórica, se localiza tanto en la Zona Norte, en los municipios de Salto de Agua y Palenque como en la comunidad de Frontera Corozal de la Zona Lacandona. Otros grupos presentes son el Tzotzil (en la zona fronteriza de Las Margaritas), el Lacandón, el Zoque y el Chinanteco, originario del estado de Oaxaca.

GRÁFICA No. 3. DISTRIBUCIÓN SUBREGIONAL DE LA POBLACIÓN 1990.



Fuente: G.T.A. 1994.

5.- EL PROBLEMA AGRARIO

Las distintas formas de apropiación y distribución de la tierra entre los pobladores de la Selva Lacandona, definidas durante los últimos 50 años, han conformado un perfil agrario complicado; la acción del Estado mexicano ha tenido una importancia determinante: decretos de terrenos nacionales en 1959, 1961 y 1967, dotaciones y ampliaciones ejidales, creación de nuevos centros de población ejidal en Marqués de Comillas, de colonias agropecuarias en la Zona Norte y la restitución de los Bienes Comunales a los Lacandones en 1972, constituyen las principales acciones agrarias, plagadas de irregularidades e imprecisiones. Si a esta situación se añade la existencia de núcleos pendientes de resolución, los problemas agrarios inter-ejidales, la falta de actualización de los padrones agrarios y del usufructo parcelario, la falta de certificados agrarios y la existencia de asentamientos ilegales dentro de la Reserva de Montes

Azules o en los Bienes Comunales Lacandones, se presenta un grave problema un fuerte reto, de no fácil solución.

En 1959 se ejecuta el primer decreto de expropiación para declarar terrenos nacionales a la selva; a esta acción, ya vinculada con procesos de poblamiento por grupos indígenas de Chiapas, por tabasqueños y veracruzanos, le siguen los decretos expropiatorios de 1961 y 1967, éste último sobre una superficie de 401,959 ha. En la década de 1950 inician las dotaciones ejidales en los Municipios de Palenque, Salto de Agua, Chilón, Ocosingo y Las Margaritas.

En la década de 1970, aunado a los procesos dirigidos de colonización, se crea una modalidad de tenencia de la tierra: los Nuevos Centros de Población Ejidal que, en esencia, plantean una dotación con mayor superficie y apoyos financieros para su conformación; es así como se dota la tierra sobre la ribera del río Lacantún en Marqués de Comillas, a solicitantes del centro del país, aunque éstos no se establecen en su totalidad. Durante este periodo se agilizan las dotaciones ejidales y se formalizan las colonias agropecuarias.

Durante la década de 1970 y la primera mitad de los 80's, la agudización del conflicto bélico en Guatemala y la inmigración de población refugiada, acelera los procesos de dotación ejidal en la franja fronteriza.

En la actualidad el Gobierno, Federal y Estatal, pretende dar por concluido el reparto agrario y reducir la acción del Estado como regulador de la asignación de la tierra; sin embargo, la complicada problemática agraria regional, el retraso en las ejecuciones y los múltiples conflictos, que constituye uno de los ejes fundamentales de la demanda y movilización sociopolítica regional y estatal, lo obliga a dar una atención especial a la región.

La situación de la tenencia de la tierra es compleja, existen todavía resoluciones pendientes o parcialmente ejecutadas, así como indefiniciones y disputas entre comunidades y la falta de voluntad política y los intereses involucrados en su solución profundizan la problemática agraria.

La Comunidad Lacandona, ha visto "reducir" su área de 614,521 ha. originales a 349,561 ha. en 1978, por el decreto de la Reserva Integral de la Biósfera Montes Azules; en 1989-90 se reduce, por resoluciones a dotaciones ejidales, a 217,333 ha. y, en 1992 a 142,333 ha., debido a los nuevos decretos de creación de las Reservas Lacantún y Chan Kin. Aquí existe un conflicto permanente en la zona denominada "Desempeño" por asentamientos establecidos desde los años 70's, que se negaron a ser concentrados en 1974; así como 14 puntos latentes de conflicto menor.

Las Subregiones de Las Cañadas de Ocosingo y Cañadas de Margaritas presentan gran prioridad respecto a la problemática agraria, entendida en 2 aspectos: los conflictos con las propiedades privadas y la falta de resolución de varios asentamientos, dotaciones y ampliaciones. Es un hecho conocido que la organización A.R.I.C. Unión de Uniones se integra con el objetivo de la lucha por la tierra, y después de 20 años su objetivo es el mismo.

La siguiente prioridad es la Reserva Integral de la Biósfera Montes Azules, que al parecer jurídicamente está fuera de cualquier disputa agraria; sin embargo, se encuentra rodeada de procesos de explosión demográfica y de expansión ejidal. A su interior se han establecido varios asentamientos ilegales cuya reubicación debe estar fundamentada en un programa claro y preciso.

La última prioridad es Marqués de Comillas, donde se reporta la indefinición agraria de algunos asentamientos, sus límites y colindancias.

CUADRO No. 5. REPARTO AGRARIO EN LA SELVA LACANDONA.

PERIODO (Años)	DOTACIONES (No.)	AMPLIACIONES (No.)	RESOLUCIONES (No.)	SUPERFICIE ENTRE- GADA. (ha.)	BENEFICIARIOS (No.)
Sin Referencia			29	17,770.47	42
1931 - 1939	18		18	47,879.15	2,973
1940 - 1949	49	5	54	79,181.59	2,650
1950 - 1959	80	12	92	128,486.91	4,015
1960 - 1969	166	39	205	420,920.87	13,249
1970 - 1979	49	14	63	599,936.74	3,236
1980 - 1989	151	82	233	353,561.10	13,940
1990 - 1992	7	5	12	9,691.11	743

Fuente: G.T.A. 1994. Con base en S.R.A.

En resumen, el proceso de poblamiento y colonización durante la segunda mitad del siglo y la acción del Estado, han definido una estructura agraria regional compleja; aunque predomina la propiedad social (ejidal y comunal) según el régimen de tenencia, la distribución de los recursos entre la población es desigual en los diferentes ámbitos de la región. De acuerdo a la cartografía existente sobre la tenencia de la tierra y la información agraria sobre las distintas dotaciones ubicadas en la región, 833,532.56 ha. han sido entregadas como ejidos y 520,514.34 ha. como bienes comunales. (Ver mapa No. 6). La mayoría de las acciones han tenido su resolución presidencial en la década de los 60's cuando se dieron un total de 205, en los 70's a pesar de que se resolvieron sólo 63 expedientes se dio el mayor reparto de las tierras con 599,936.74 ha. y en los 80's se resolvió a favor de 233 asuntos.

Con grandes diferencias en cuanto a superficie dotada, los ejidatarios y comuneros de la región, en general devienen en una economía campesina con diversas tendencias regionales, que responden tanto a la historia inmediata de su desarrollo en la región, como a los orígenes, la cultura y las aspiraciones de la población colonizadora. La agricultura campesina en la zona de Marqués de Comillas difiere totalmente de aquella en la zona de Las Cañadas. La presencia de grandes propiedades privadas, de forma dispersa y periférica, viene a matizar la dinámica agraria; los ranchos y las fincas ganaderas y cafetaleras principalmente, marcan las tendencias de la producción empresarial y, hasta cierto punto son el modelo de referencia para la economía campesina.

6.- EL USO DE LOS RECURSOS NATURALES Y PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

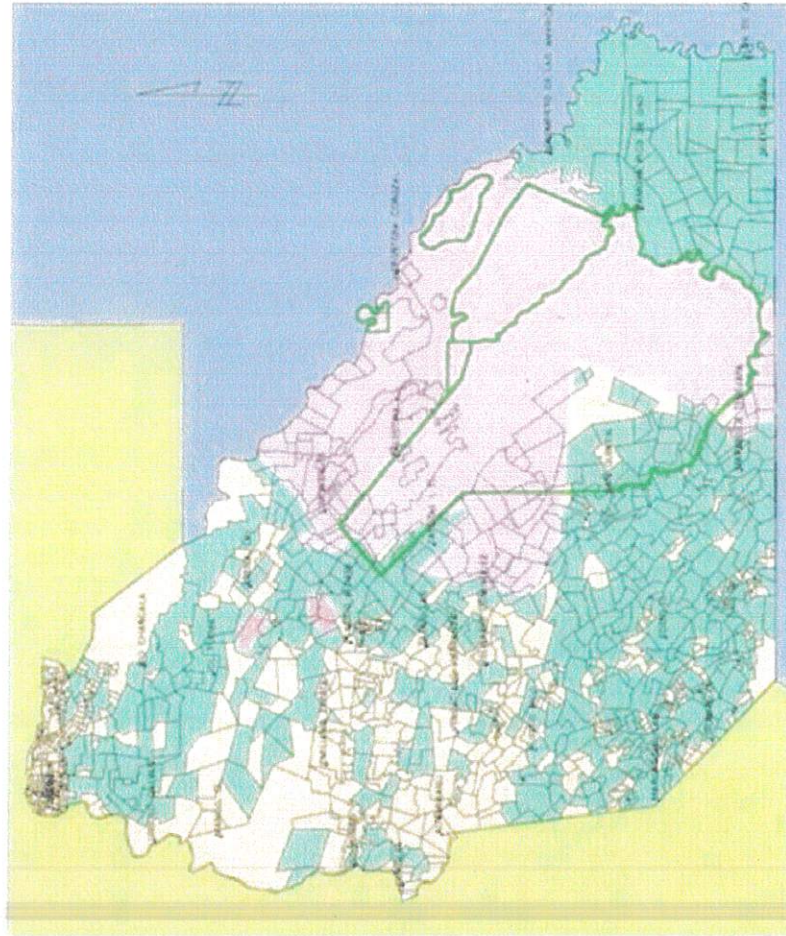
El desarrollo de actividades económicas y el proceso de colonización o poblamiento de la región impactan al ecosistema, transforman paulatinamente el paisaje con el cambio en el uso del suelo; las selvas y demás asociaciones

silvestres ceden territorio al cultivo de granos básicos, de café, de pastizales, de cacao, de chile, etc. El proceso se intensifica a partir de 1960 hasta la década pasada, con un importante ritmo de disminución de la superficie arbolada en la región.

Como ya fue anotado, las actividades de extracción forestal han sido las predominantes en la historia económica de la región. La explotación de maderas preciosas, practicada comercialmente desde hace más de un siglo, antes del proceso de poblamiento y colonización, se concentraron en el corte y aserrío de caoba y cedro; además, se ha realizado la extracción de chicle y de barbasco y, actualmente, tiene importancia la recolecta de hojas de palma camedor -xate-.

La producción de maíz y frijol con el sistema de milpa en roza, tumba y quema, ha sido la actividad económica fundamental que ha permitido la sobrevivencia de la población inmigrante en estas tierras tropicales; representa, en general, la primera etapa en la incorporación de nuevas tierras a la agricultura. Dada las condiciones del territorio y del clima, es posible realizar dos ciclos en el año y se tienen rendimientos aceptables; sin embargo, la pérdida drástica de la fertilidad de los suelos después de dos o tres ciclos de cultivos, así como el incremento del trabajo para el control de malezas y plagas, obligan a abandonar el terreno y tener un período de descanso o de recuperación de la vegetación silvestre y así, de la productividad y equilibrio del sistema. (Muench N., P.E. 1978)

Si bien la producción milpera, junto con el huerto o solar familiar y las actividades de caza, pesca y recolección, es destinada a cubrir las necesidades mínimas de alimentación de la unidad campesina, los productores realizan otras actividades productivas orientadas al mercado para tener ingresos monetarios y adquirir otros bienes esenciales. Estos procesos son, en primer lugar, el cultivo de plantaciones, predominantemente café, pero también se ha tratado de



MAPA 6	
TENENCIA DE LA TIERRA	
LEYENDA	
BIENES COMUNALES	
PEQUEÑAS PROPIEDADES Y PREDIOS SIN INFORMACIÓN	
EJIDOS	
ESTADOS DE CHIAPAS Y TABASCO	
REPÚBLICA DE GUATEMALA	

FUENTE: G.T.A. 1994.

ESCALA



impulsar otros, como cacao, cardamomo, hule, palma africana, etc., en general sin lograr el éxito esperado.

Como otra actividad agrícola mercantil, tiene importancia el cultivo del chile jalapeño o picante que, aunque con problemas de precios y de comercialización, se practica ampliamente y ha permitido la capitalización de algunas unidades campesinas.

Las actividades pecuarias han cumplido también el papel de productoras de bienes mercantiles y, en menor medida de bienes de uso y consumo directo. En las primeras etapas del proceso de colonización o inmigración, dadas las condiciones de incomunicación y de pobreza de las unidades campesinas, la producción porcina y de aves aprovecha los excedentes de maíz y brinda la posibilidad de comercializar el producto en el exterior de la región; posteriormente, las actividades de ganadería bovina se expanden y representan un paulatino proceso de capitalización y ampliación de la unidad de producción campesina; desde luego, en los ranchos y fincas periféricas esta actividad cobra vigor y se extiende hacia el interior de la región, con gran relevancia en la Zona Norte de la misma.

La expansión de la actividad ganadera ha venido desplazando a las áreas de producción de básicos y obliga a la apertura de nuevas áreas para cubrir estas necesidades.

Es claro que el proceso de producción agrícola, pecuaria y forestal en la región, con el cambio de uso del suelo implícito, ha sucedido igual que el proceso de colonización de la región, de manera espontánea y anárquica, reproduciendo de forma violenta y acelerada, el modelo de uso de los recursos aplicado en otras zonas tropicales de Chiapas y del país, donde predomina el trinomio de milpa-café-ganado y otros productos comerciales (chile).

Este proceso atenta gravemente contra los recursos naturales y las posibilidades para su conservación o preservación; la riqueza forestal de la región ha sido expoliada y la falta de un plan de manejo integral de la masa forestal no ha permitido desarrollar una estrategia de uso y conservación del recurso que sea la base para un desarrollo rural regional justo, coherente, que satisfaga las necesidades de la sociedad local y aporte al desarrollo del país en su conjunto.

De acuerdo con el análisis realizado por el Grupo Técnico de Apoyo al Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona, en 1993 se reporta la existencia de 847,043 ha. de bosques y selvas; 99,156 ha. de terrenos agrícolas; 352,082 ha. de pastizales; 227,812 ha. de acahuales recientes y 213,912 ha. de acahuales maduros; el 3.4% restante corresponde al área de la imagen de satélite analizada con nubosidad total.

Esta distribución de los tipos o clases de uso del suelo tiene diferencias a nivel de cada una de las Subregiones, lo que indica las diferencias en el patrón de uso de la tierra. En el caso de la Comunidad Lacandona la superficie de Selvas corresponde a un 80.3%, en cambio en la Zona Norte esta área es solo de 17.2% del total subregional. En la Subregión Cañadas, la superficie de terrenos agrícolas es de 5.8% y en Marqués de Comillas es de 3.9%. En cuanto a pastizales la Zona Norte presenta un 23.3% y en Las Margaritas el 9.6%.

Un análisis comparativo de la información cartográfica reportada por INEGI sobre el uso del suelo en 1979, respecto a la reportada para 1993 por el Grupo Técnico de Apoyo, permite estimar la dinámica del proceso de cambio de uso del suelo y las tasas de deforestación (Ver Mapas 7 y 8)

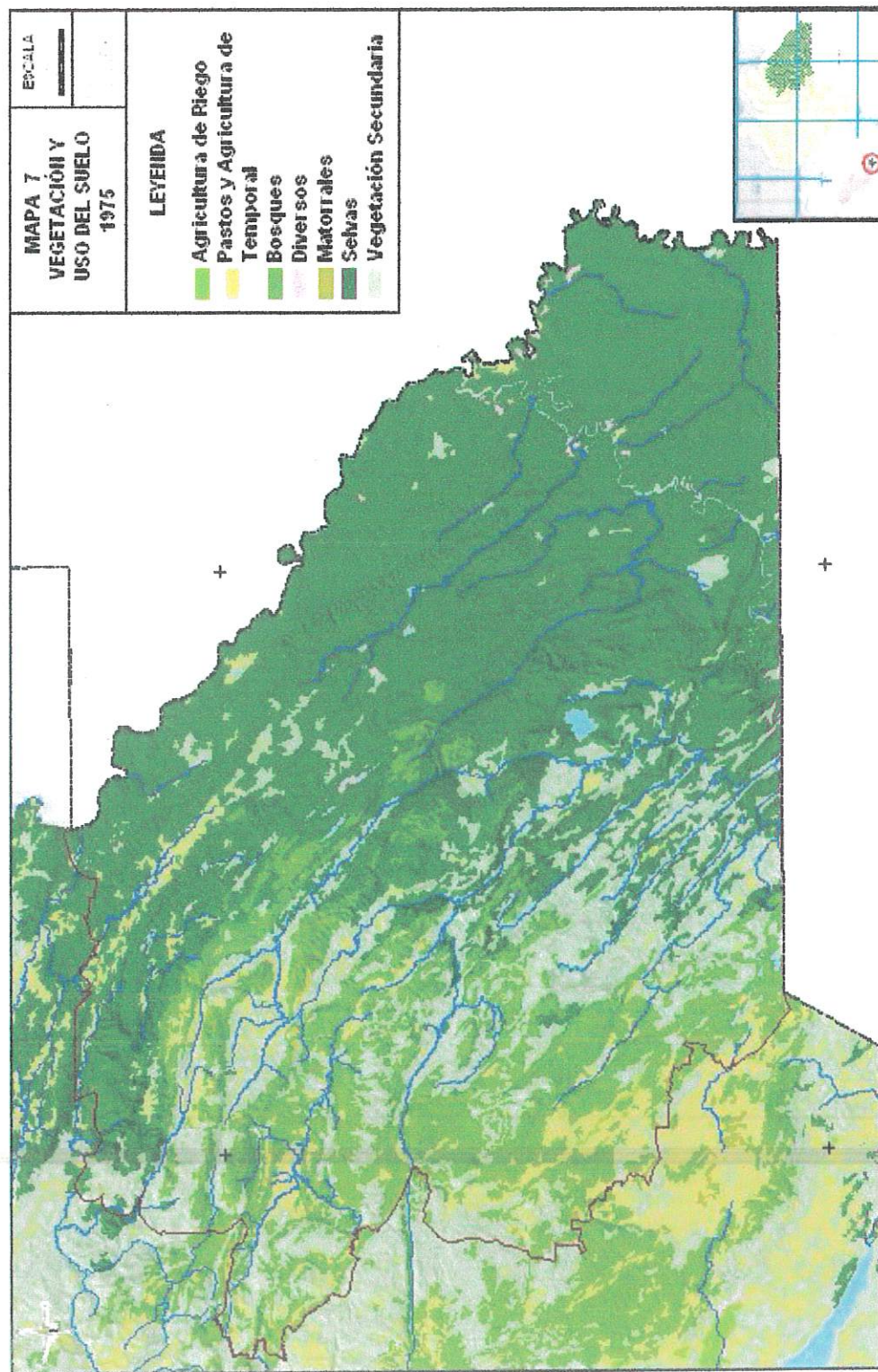
**CUADRO No. 6. USO DEL SUELO Y VEGETACIÓN EN LA REGIÓN
LACANDONA. 1979 -1993**

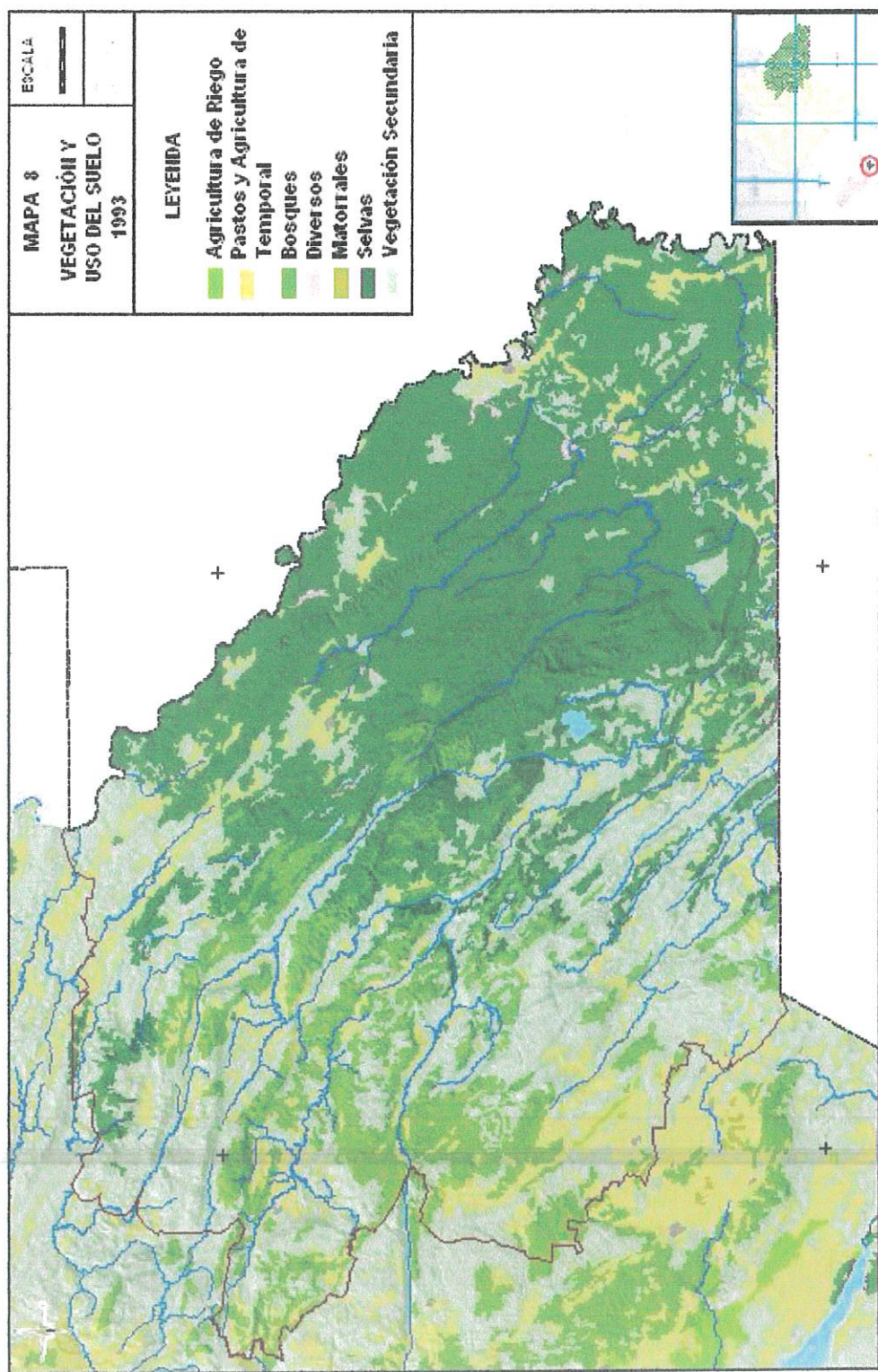
CLASES DE USO	1979		1993	
	(ha.)	(%)	(ha.)	(%)
Bosques y selvas.	1'455,164	70.4	847,043	45.3
Acahuales maduros.	99,321	4.8	213,912	11.4
Acahuales recientes.	80,703	3.9	227,812	12.2
Terrenos agrícolas.	247,298	12.0	99,156	5.3
Pastizales.	171,501	8.3	352,082	18.8
Quemadales.	0	0.0	32,797	1.8
Terrenos con erosión intensa	534	0.02	6,515	0.3
Zonas de inundación.	4,755	0.2	5,878	0.3
Cuerpos de agua.	6,974	0.3	16,173	0.9
Poblados.	257	0.01	5,064	0.3
Nubes	0	0.0	63,339	3.4
TOTAL:	2'066,507	100.0	1'869,771	100.0

Fuente: G.T.A 1994a. Análisis de la Carta de Uso del Suelo y Vegetación. Esc.

1:250,000. INEGI. 1984. Análisis de Imágenes Landsat TM, 1993.

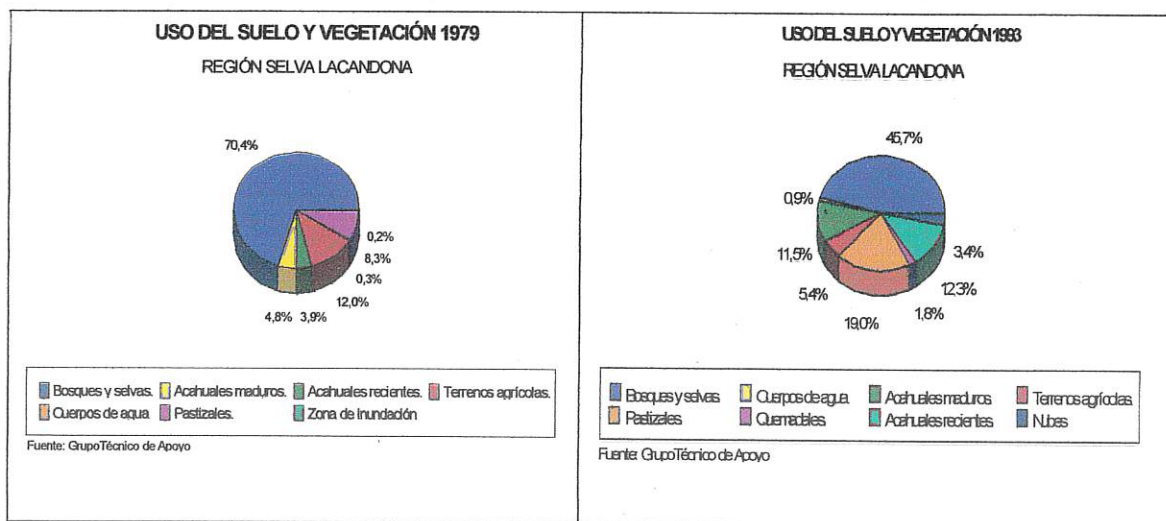
Con base en las estimaciones anteriores, en el período analizado (14 años), la cobertura forestal de bosques y selvas ha disminuido en un 41.8% -respecto a la superficie inicial-, a un ritmo promedio de 33,500 ha. anuales; si no hay una disminución en este ritmo, las superficie con bosques y selvas originales desaparecerá en un lapso de 25 a 30 años. La superficie de pastizales se ha incrementado a un ritmo promedio de 14,000 ha. anuales y los terrenos agrícolas, aparentemente, han disminuido a un ritmo de 8,900 ha. anuales; sin embargo, esta última tendencia debe ser analizada con mayor detalle, ya que debe tomarse en cuenta que dado el sistema de cultivo de anuales (roza, tumba y quema), en esta actividad están involucrados las áreas identificadas como acahuales recientes. Por último, es preocupante la tendencia de incremento de terrenos que reportan una erosión de suelos intensa.





La base de la reproducción social en la Selva Lacandona es la Agricultura (producción agropecuaria) constituida por un patrón agrícola de maíz, frijol, café y chile, principalmente y, secundariamente, cacao, frutales, arroz, macal y yuca, hortalizas y vainilla; en la producción pecuaria predomina la ganadería bovina en pastoreo extensivo (producción de crías o becerros al destete - engorda).

GRAFICA No. 4: USO DEL SUELO Y VEGETACIÓN. 1979 – 1993.



Dada la escasa y poco confiable información respecto a las características generales de la producción agrícola en la selva (superficies, volúmenes, rendimientos, valor, destino), se procedió a estimar la estructura productiva básica de la Agricultura en la región, sistematizando información de diversas fuentes, referidas a un total aproximado a las 200 comunidades.

De acuerdo con la información disponible (G.T.A. 1994a), más de la mitad de la superficie agropecuaria (52.3%) se dedica a la ganadería extensiva, seguido de un 23.3% de la superficie que se dedica a la milpa itinerante bajo el sistema de roza, tumba y quema en las áreas mejor conservadas y de roza-quema en las zonas ya degradadas.

Para precisar la estructura del patrón de cultivos en la agricultura regional, con la información disponible, se estimó el porcentaje de la superficie ocupada por cada uno de los principales cultivos a nivel subregional y regional, con los siguientes resultados.

CUADRO No. 7 PATRÓN DE CULTIVOS. ESTRUCTURA SUBREGIONAL.
(% de la superficie cultivada subregional.)

SUBREGIÓN/ REGIÓN	MAIZ	FRIJOL	CAFÉ	CHILE	CACAO	TOTAL
Cañadas de Ocosingo	44.3	29.7	25.7	0.3	0.0	100.0
Cañadas de Margaritas	47.0	13.5	37.5	0.3	1.7	100.0
Zona Lacandona	57.0	15.2	18.7	7.4	1.7	100.0
Zona Norte	56.1	16.4	13.8	13.6	0.1	100.0
Marqués de Comillas	56.5	14.8	1.6	19.2	7.9	100.0
Región Selva Lacandona	52.0	19.3	19.4	7.5	1.8	100.0

Fuente: Elaborado a partir de la información proporcionada por el Grupo Técnico de Apoyo. 1994a.

En cuanto a los rendimientos en la producción agrícola, se estima la cosecha de maíz con un rendimiento medio de 1.35 ton./ha., en donde el menor rendimiento se encuentra en la subregión Cañadas. El frijol tiene un rendimiento de 0.4 ton/ha.; en cuanto a la producción de café, se estima un rendimiento medio de 0.37 ton./ha. y en el chile es de 2.8 ton./ha.

7.- POBREZA Y MARGINACIÓN SOCIAL

Desde su origen, la gran mayoría de la población colonizadora de la Selva Lacandona corresponde al sector social más desprotegido y explotado

del medio rural chiapaneco (uno de los de menor desarrollo a nivel nacional) y de otras entidades federativas; los asentamientos y localidades establecidas de forma espontánea, carecen de infraestructura, apoyos y servicios mínimos; en una situación relativamente menos grave, los asentamientos que se establecen bajo la política del Estado mexicano, cuentan con algunos apoyos gubernamentales durante el proceso de poblamiento.

Si bien los niveles de rendimientos de la producción agropecuaria y la riqueza biótica del medio permiten asegurar un mínimo de bienes para la subsistencia, los excedentes al consumo inmediato, viables de mercantilizar, dada las condiciones de incomunicación de un medio tropical, montañoso y la voraz red del mercado libre y sus intermediarios -coyotes-, no han permitido la capitalización de la unidad campesina. Los niveles de ingreso monetario son muy reducidos y se destinan a la adquisición de otros bienes esenciales para el consumo inmediato, donde los comerciantes abastecedores aplican otra exacción económica.

Es evidente que los recursos naturales en el trópico húmedo son muy frágiles y la estrategia tecnológica aplicada por los productores impactan en los procesos y ciclos naturales, principalmente en el componente biótico y los ciclos orgánicos. El sistema de producción de básicos, la milpa en roza, tumba y quema, está basado en una estrategia orgánica, biológica, en ciclos largos; sin embargo, la división del territorio y su apropiación a través del sistema de tenencia de la tierra vigente y el rápido crecimiento demográfico con el incremento de la presión sobre la tierra, provocan la dislocación del sistema, lo que lleva a una mayor intensificación, a ciclos cada vez mas cortos, con caída de los rendimientos, de la productividad general del sistema y un impacto directo, de pérdida de biodiversidad y degradación ambiental.

Las condiciones de acceso en extremo penosas, la gran dispersión de la población y el rigor climático, sobre todo en la zona montañosa de colonización

espontánea por población indígena en alta pobreza, han configurado severas limitaciones que dificultan la dotación de los servicios básicos y la infraestructura para propiciar el bienestar social en la Selva.

Dada la velocidad del proceso de colonización y poblamiento (la apertura de áreas agropecuarias, la construcción de viviendas y el ordenamiento territorial de los poblados), la construcción de caminos, escuelas, clínicas y caminos, ha sido un proceso que evaluado en términos globales, se ha desarrollado a un ritmo relativamente acelerado, aunque de una forma desigual entre las subregiones. Al definirse la Selva Lacandona como un importante polo de atracción poblacional, el Estado estableció una negociación clara en términos de un apoyo inmediato para la movilización de la gente hacia determinadas zonas, como lo demuestran las declaratorias de los Nuevos Centros de Población Ejidal, o los subsidios iniciales con alimentos básicos para los migrantes y el apoyo a la construcción de viviendas en Velazco Suárez y Frontera Echeverría de la Comunidad Lacandona.

La celeridad con que se requería dotar de una infraestructura básica tanto para la producción, como para cubrir los niveles mínimos de bienestar en estas subregiones, provocó fuertes desequilibrios y contradicciones en términos de aplicar una asignación de recursos a nivel regional que permitiera impactar planificadamente, en las condiciones de vida de una población en rápido crecimiento. La ausencia de planeación y las prioridades que definen la aplicación de la inversión pública tanto en términos sociales como en su dimensión regional, así como la instrumentación de acciones por las instituciones, han ocasionado una atención desigual que favorece a las zonas con mejor acceso y a las organizaciones y comunidades que disponen con una mayor capacidad de gestión, mientras desprotege a las comunidades aisladas y profundizan procesos de marginación.

La situación actual muestra un panorama precario que subutiliza gran parte de la infraestructura creada, o más desalentador aún, ha sido abandonada por falta de mantenimiento, continuidad o inutilidad de la misma. Esto en gran parte se ha derivado de la falta de un esquema organizativo, tanto a nivel comunitario como regional, que posibilite tanto la apropiación real de los programas y las obras, como la transferencia técnica del conocimiento para garantizar su funcionamiento. En este sentido prevalece una fuerte dependencia de las comunidades hacia las instituciones.

De esta forma, pese a la inversión pública canalizada a la región en las últimas décadas (1970-80-90's), las condiciones de pobreza y marginación en la región son en extremo graves; los niveles de ingreso y las condiciones de vida son muy precarias. Aplicando el tipo de criterios usados por IMSS-COPLAMAR (1976) para estimar el grado de marginación social, la sistematización y análisis de la información disponible para el año de 1990, arroja los siguientes resultados.

**CUADRO No. 8.- INDICADORES DEL NIVEL DE MARGINACIÓN EN LA
SELVA LACANDONA**

VARIABLE	VALOR
Población con menos de \$1,000.00 mensuales de ingreso.	82.59 %
Población económicamente inactiva.	29.13 %
Población rural	99.09 %
P.E.A. ocupada en el sector primario	79.75 %
Población analfabeta, de 6 años y más.	43.09 %
Población con primaria completa, de 15 años y más.	4.22 %
Viviendas sin agua entubada	68.01 %
Viviendas sin drenaje	84.69 %
Viviendas sin electricidad	84.21 %
Incomunicación rural	85.35 %
Habitantes por médico	1,754.76

Fuente: G.T.A. 1994. Con base en: XI Censo de Población y Vivienda e información de IMSS, SSA, TELMEX, SECyS.

8. LA ORGANIZACIÓN SOCIAL

El origen de la población, el proceso de colonización de la región Lacandona y la acción del Estado, sobre todo en cuanto a política agraria, son los factores que condicionan y orientan las formas y grados de organización de la población campesina. Así, el proceso de organización social adquiere formas y tendencias diferentes al interior de la región y es un elemento más que caracteriza la estructura y diferenciación regional interna.

Hacia el poniente de la región, en la zona de las sierras y cañadas occidentales, de Ocosingo y Margaritas, el proceso organizativo ha girado en torno a la lucha por la tierra, tanto para obtener el reconocimiento de las dotaciones ejidales, como en cuanto a los conflictos ocasionados por los decretos presidenciales ya mencionados. Este proceso ha inducido a la conformación de una amplia organización y movilización campesina, que además de luchar y lograr la solución de algunos problemas agrarios, inició la lucha por la apropiación del proceso productivo (donde la comercialización del café ha jugado un papel relevante) y, a partir de 1994, ante las condiciones de extrema pobreza, marginación, injusticia y abandono, se expresa en el estallido del movimiento zapatista que exige reivindicaciones profundas.

Por su parte, la zona de Marqués de Comillas, donde no se ha dado una movilización social de lucha por la tierra, sino que más bien se ha repartido la tierra a diversos grupos solicitantes, la consolidación de la organización social campesina ha sido más difícil; el proceso organizativo se fundamenta en lograr inversiones que repercutan en la mejoría de las condiciones de vida social. La ubicación e importancia geopolítica de la zona, así como las acciones para la explotación petrolera, explican que esta zona tuviera durante algunos años, mayor atención o inversión institucional.

En la zona de la Comunidad Lacandona, el proceso de organización social se origina a consecuencia de las acciones agrarias de las instancias estatales. La Asamblea Comunitaria (la comunidad) con el Comisariado de Bienes Comunales es la forma organizativa que incorpora a la gran mayoría de los pobladores -comuneros-, establecida de acuerdo a las disposiciones agrarias; sin embargo, al interior de las comunidades se rescatan formas organizativas tradicionales y propias. Actualmente existe un proceso de organización interna, para tratar de impulsar la producción y aprovechamiento de los recursos comunitarios y satisfacer los requerimientos y demandas de la población local. Las diferencias originales de la población, de carácter étnico y cultural, dificultan la integración social y organizativa de la Comunidad Lacandona y le imprime tendencias de diferenciación y separación en tres grupos, con la consecuencia implícita de separación y distribución del territorio entre ellos, lo que atenta contra la integridad de las áreas naturales protegidas a su interior.

En la Zona Norte de la región, la organización social ha girado en torno a la lucha por la comercialización y el abasto; se identifican dos procesos organizativos relevantes a nivel subregional: la Cooperativa de Mieleros y la Cooperativa de Consumo del Sureste, que enfrentaron problemas administrativos, de manejo de fondos y capitalización. Actualmente, los problemas de la comercialización de la producción de chile y el abasto de insumos y otros bienes, ha movilizó a la población y reactivado la Unión de Ejidos Emiliano Zapata.

Todo parece indicar que ante la situación actual en la región Lacandona y en el contexto de la nueva política o acción del Estado, las tendencias caóticas en el desarrollo rural y en el uso de los recursos naturales se verán acentuadas. De acuerdo al grado de organización alcanzado por la base campesina, el grado de su participación y de conciencia respecto a las nuevas tendencias del desarrollo, tendrá mayor o menor capacidad para hacer

valer su presencia como el sujeto social más importante en el desarrollo regional.

9.- INTEGRACIÓN Y DIFERENCIACIÓN REGIONAL

Las características del desarrollo regional reseñadas en los incisos anteriores, que se estructuran a partir de la década de 1950, permiten distinguir al interior de la región problemáticas sociales, culturales, productivas y ambientales diferentes, con una espacialidad clara; en este proceso, el origen y cultura de la población inmigrante es un factor determinante de los patrones de uso de los recursos y de la definición de las estrategias de reproducción social, rasgos fundamentales de la diferenciación regional interna (Ver mapa No. 9).

En la actualidad, al interior de la región Lacandona se identifican 5 subregiones:

- Cañadas de Ocosingo.
- Cañadas de Las Margaritas.
- Marqués de Comillas.
- Comunidad Lacandona.
- Zona Norte.

En cada una de estas subregiones, el proceso de colonización presentó rasgos particulares y la región Lacandona es un crisol cultural muy diverso.

9.1 SUBREGIÓN CAÑADAS DE OCOSINGO.

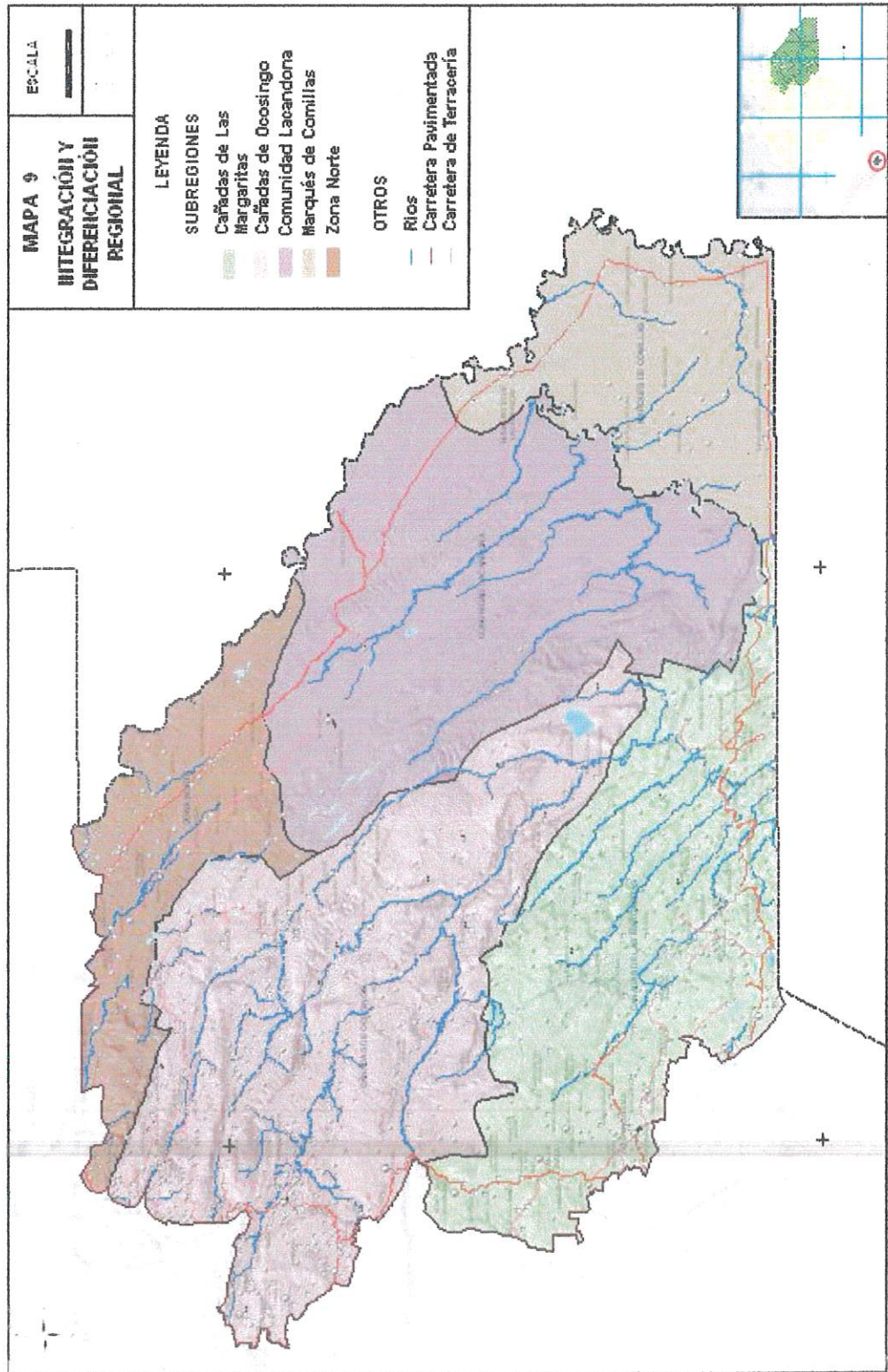
Se ubica en la porción occidental de la Selva Lacandona, comprendiendo parcialmente a los municipios de Ocosingo y Altamirano y abarca un total de 350,798. ha. que corresponden al 19.1% del total de la

superficie regional. Hoy en día se estima que la población es mayor a los 55,000 habitantes distribuidos en un gran número de pequeñas localidades entre los ejidos, ranchos y rancherías. La economía de los habitantes de la subregión se basa en la producción de maíz y frijol para autoconsumo y actividades comerciales como la cafecultura y la ganadería.

La reducción de las zonas forestales y la degradación de las agropecuarias en función de una presión poblacional creciente, así como las condiciones de gran marginación y pobreza son los problemas determinantes del desarrollo subregional. La organización y movilización social en esta área, estructurada a partir de formas organizativas de segundo y tercer nivel y con una fuerte influencia de la iglesia católica, es reflejo fiel de la gravedad de estos problemas.

En las Cañadas de Ocosingo la población colonizadora es indígena, Tzeltal, y dado el condicionamiento ambiental en esta subregión montañosa y el origen de los pobladores -expeones de fincas y ranchos de Los Altos y Norte de Chiapas- las actividades mercantiles en las estrategias de reproducción corresponden a aquellas de su bagaje histórico-cultural, la producción de café en plantaciones bajo sombra y la ganadería bovina en pastoreo extensivo para la producción de becerros para la engorda.

Sin embargo, la actividad fundamental para la reproducción familiar es la producción de básicos (maíz, frijol, calabaza, chile), en milpa de roza y quema, complementada con la producción del huerto familiar y la ganadería de solar o traspatio -cerdos y aves-; estas actividades aunque son bienes mercantiles, producción que llega a ser comercializada, en gran medida se orientan al consumo directo en la unidad familiar.



La comercialización de estos productos, en general, enfrenta un grave problema de intermediarismo y precios bajos lo que limita grandemente las posibilidades de "capitalización" de la unidad productiva; además, el mercado de ambos productos, café y ganando, ha enfrentado severas crisis que lesionan seriamente la estabilidad económica de las unidades familiares y los niveles de reproducción social.

En el caso de la ganadería bovina, además de los problemas actuales de bajos precios y baja demanda en el mercado de la carne, en la región Lacandona este proceso productivo enfrentó restricciones impuestas por la política estatal, tratando de desestimular y revertir su desarrollo y expansión, como estrategia de restauración de las condiciones ambientales. En este sentido la medida más contundente, impuesta a través de las relaciones mercantiles, fue la restricción de los créditos para la ganadería ordenada y acordada por el Gobierno del Estado.

En el caso de la producción milpera la comercialización de los productos se realiza en una mayor diversidad de formas, que van desde la venta a través de intermediarios o coyotes, la venta a las dependencias oficiales de comercialización y la venta directa entre productores, hasta el intercambio de productos -maíz- por trabajo; en cada una de estas formas, los precios o el valor del producto presenta diferencias, con repercusiones diversas en la economía y en el nivel de producción de la unidad familiar.

9.2.- SUBREGIÓN CAÑADAS DE LAS MARGARITAS

Se localiza en el extremo sur-occidental de la Selva Lacandona y ocupa una superficie aproximada de 356,114 ha.

Para 1990, la población fue de 77,128 habitantes, con una distribución altamente dispersa. El proceso de colonización en la subregión se

caracteriza por 2 flujos importantes: uno, de población Tojolabal y otro, de grupos étnicos diversos provenientes de Los Altos de Chiapas. Aquí también, existe un fuerte proceso de organización presentándose 13 organizaciones de segundo nivel que agrupan a más de 120 comunidades.

Existen diferencias internas, debido a la vocación productiva de los diversos ámbitos regionales, los cuales en algunos casos se orienta hacia el cultivo de café y en otros, hacia la producción de básicos o a la ganadería. La actividad económica más importante de la subregión es la cafecultura; sin embargo, en la zona de las cañadas de los ríos Euseba y Caliente y la parte alta del Lacantún existen fuertes tendencias a la ganaderización que ejercen presión sobre la Reserva de la Biósfera Montes Azules (RIBMA) por su límite sureste.

La crisis en el precio internacional del café y la comercialización del producto a través de las redes tradicionales de acopio controlada por los "coyotes", ha debilitado sustancialmente la base económica de la reproducción social regional y ha inducido a la organización de los productores para crear sus propios aparatos de comercialización; un caso relevante es la empresa campesina UNCAFESUR en la región de Margaritas que ha exportado su producción directamente al mercado privilegiado de productos orgánicos.

9.3.- SUBREGIÓN MARQUÉS DE COMILLAS.

Se ubica en el extremo suroriental de la Selva Lacandona y está delimitada físicamente por los ríos Lacantún y Salinas y la línea fronteriza con Guatemala. Abarca un total de 197,266 ha. que corresponden al 10.3% del total de la superficie.

La potencialidad natural de los recursos de la región está en razón de su gran superficie forestal y de las extensas vegas de río con suelos aptos para desarrollar una agricultura comercial.

Establecida como la última zona de colonización de la Selva, presenta un patrón de conformación espacial y cultural diferenciado, debido a las características de los flujos migratorios y al origen tan diverso de la población. De acuerdo con ello, las zonas próximas a los ríos presentan condiciones de desarrollo mayor que aquellas localidades en el centro y sur de la subregión. La población de Marqués de Comillas en 1990, es de 15,111 habitantes, localizados en 37 comunidades.

Los sistemas productivos incipientes se relacionan con el establecimiento de algunas zonas dedicadas a los cultivos comerciales, a la ganadería y a la producción de básicos. En esta subregión fue notorio el acelerado crecimiento de las áreas ganaderas en la década 1975-85 por los apoyos institucionales a esta actividad; esta expansión se vio frenada posteriormente por la drástica ruptura de apoyos y la veda forestal decretada en 1988; sin embargo, el crecimiento, aunque lento aún persiste con los recursos propios de los productores y sobretodo en los ejidos ribereños. La expansión ganadera es posible por la capitalización que se deriva de la producción de chile jalapeño en importantes áreas de la región.

En la subregión de Marqués de Comillas, la población es de origen muy diverso, predominando la mestiza sobre la indígena, con un mayor grado de desarrollo del criterio mercantil en las estrategias de producción social. En general, desarrollan con mayor intensidad la producción de chile, la ganadería bovina, la producción de cacao, arroz, etc. como parte fundamental, prioritaria para su reproducción. Desde luego, la producción de básicos está presente de forma relevante, sobre todo en los productores de más bajos recursos, donde juega un rol fundamental.

La producción de chile es la actividad mercantil que mayores ingresos y ganancias les reporta a los productores; sin embargo, la alta inversión necesaria para la producción determina que solo los productores con mejores tierras y cierta base económica, la practiquen. En general, el mercado de chile presenta demanda insatisfecha, con proyecciones a la exportación muy amplias; sin embargo, en la región el mercado está controlado por una red de intermediarios que fijan y manipulan los precios de compra locales, a la vez que controlan en buena medida los medios para el transporte del producto. El chile es comercializado en dos formas: en verde y seco (horneado); el productor prefiere comercializarlo en verde ya que no invierte mayor cantidad de trabajo en la labor del secado y obtiene mejores precios; sin embargo, ante una situación limitante en la comercialización (como la falta de comprador), deterioro o mala calidad del producto, el agricultor cuenta con la opción de secarlo, lo que reduce el volumen para su traslado y permite conservar el producto sin mermas, por más tiempo. Dada la importancia de este proceso productivo en la economía familiar subregional, el Gobierno ha estimulado su desarrollo y ha apoyado a los productores mediante préstamos monetarios sin intereses; de tal manera que, este proceso productivo es la actividad emergente y en expansión de esta subregión y en la región en general. La industrialización regional del producto es una alternativa para asegurar su comercialización con un precio más estable, agregarle valor y mejorar así el nivel de ganancia y de ingreso del productor; esta tendencia se ha visto apoyada con la instalación de una seleccionadora y empacadora en el ejido Chancalá en la Zona Norte de la región, centro de acopio de la producción regional.

La producción ganadera en la subregión de Marqués de Comillas enfrenta las mismas limitaciones que en las subregiones ya discutidas, aunque cabe señalar que la expansión ganadera en esta subregión fue muy rápida en el cambio del uso del suelo, con el establecimiento acelerado de áreas de pastizales.

La producción de maíz en esta subregión presenta pocos incentivos y, por el contrario, con frecuencia es comercializado producto proveniente de localidades guatemaltecas vecinas, a menores precios, lo que viene a deprimir la producción subregional. Los productores que le dan mayor importancia a este proceso productivo en su estrategia de producción, son aquellos que se encuentran con fuertes limitaciones económicas, donde la producción de alimentos para el consumo directo de la unidad familiar es fundamental para su reproducción; sin embargo, aún en estos casos, suele ser más eficiente vender su fuerza de trabajo y comprar el producto guatemalteco.

Las condiciones naturales para la producción en esta subregión, en especial los terrenos aluviales sobre las márgenes de los ríos, han permitido iniciativas de riego y mecanización para la práctica agrícola; sin embargo, es claro que si las relaciones de intercambio no permiten un proceso mínimo de capitalización e inversión en la producción agrícola, estas tendencias de intensificación productiva enfrentan fuertes dificultades para su desarrollo.

9.4.- SUBREGIÓN COMUNIDAD LACANDONA

Esta subregión está limitada al oriente por el río Usumacinta -frontera con Guatemala-, y el río Lacantún al sur-sureste; hacia el oeste colinda con las Cañadas de Ocosingo y hacia el norte con la subregión del mismo nombre. Ubicada en la porción media oriental de la Selva, abarca un total de 465,525 ha. que representan el 11.01% de la región.

La potencialidad de los recursos naturales de esta subregión está en función del espacio forestal, 88% del total de la superficie de la subregión está arbolada. La actividad ganadera en la zona es importante aunque ésta se realice en forma extensiva.

La Comunidad Lacandona está constituida en su mayoría,³ por tres localidades en las cuales predomina un grupo étnico distinto (Chol, Tzeltal y Lacandón) lo que espacialmente establece una diferencia importante en las características culturales y en la forma de apropiación de los recursos. Con base en los datos disponibles (1990), se estima una población de 10,973 habitantes, distribuidos principalmente en las comunidades de Nueva Palestina, Frontera Corozal y Lacanjá Chanzayab.

La subregión de la Comunidad Lacandona (Zona Lacandona) se define y estructura por la instrumentación de los decretos federales más importantes en la historia del desarrollo regional: el decreto de adjudicación o reconocimiento de bienes comunales (Decreto de la Comunidad Lacandona, 1972) y el decreto que crea la Reserva de Montes Azules (1978), además del programa de colonización dirigida o de reubicación de los asentamiento humanos en el área (1974-76), con la creación de los centros de población de Frontera Corozal y Nueva Palestina.

Las actividades económicas se basan en la producción de cultivos básicos para autoconsumo, la cafecultura, la producción de chile y la ganadería; en esta subregión hay una fuerte tendencia a ocupar áreas con pastizales después de algunos años de uso agrícola.

En la subregión Zona Lacandona queda comprendida la mayor parte de la RIBMA, decretada el 12 de enero de 1978, ubicada en el centro mismo de la Selva Lacandona, quedando la comunidad de Nueva Palestina dentro de la zona de reserva, por lo que es una localidad que presiona fuertemente sobre el patrimonio natural de esta área natural protegida. Esta subregión es estratégica para los propósitos de conservación de la biodiversidad; la extensión actual de las áreas naturales protegidas permite la protección de importantes porciones de selva alta perennifolia, selva mediana, y de bosques de pino encino.

³ Formalmente se deben considerar otros asentamientos Lacandones: Naha, Metzabok, Bethel, Ojo de Agua Chankin.

Por sus características la RIBMA es una de las áreas naturales protegidas más importantes del país, no solo por su valor biológico o climático, sino también por la población local y sus posibilidades de desarrollo. A lo largo de sus límites existen focos de presión sobre los recursos por las comunidades ubicadas dentro de la reserva en forma parcial o total, cuyas actividades económicas se basan en la trilogía milpa-café-ganado, con una tendencia mayor a la ganadería en la porción suroeste, en las zonas adyacentes a la comunidad de Amador Hernández y San Quintín.

En la zona de Palestina existe la penetración de la población para aprovechar terrenos dentro de la RIBMA y en los cuales la cafecultura y la ganadería se constituyen como actividades importantes. La tendencia general en estas zonas es la sustitución de áreas de vegetación secundaria y primaria para establecer áreas de cultivos básicos y ganadería, sobre todo a partir del año de 1980 en que se otorgan importantes apoyos crediticios para el desarrollo de esta actividad.

Integrada por tres étnias diferentes, cho'oles, tzeltales y lacandones, espacial o territorialmente separadas, la Comunidad Lacandona presenta diversas tendencias en la especialización productiva y en las estrategias de reproducción social, las que definen ciertas diferencias en el patrón de uso de suelo en los diversos ámbitos de la subregión.

En la comunidad tzeltal de Palestina, la especialización productiva mercantil incluye café, chile, ganado y la recolección de palma xate; en el territorio de la comunidad cho'ol en Frontera Corozal, desaparece la producción cafetalera, al igual que en la comunidad de los lacandones, donde además la producción diversificada de alimentos básicos y frutales, así como la recolección y pesca, diferencian las estrategias de reproducción familiar.

La recolección y comercialización de la palma xate, que crece en el estrato arbustivo de las diversas asociaciones de selva, distinguen la estructura productiva de esta subregión respecto a las anteriores; en la actualidad, ésta es la actividad forestal mercantil relevante en la región y la Comunidad Lacandona tiene el permiso del aprovechamiento en su territorio. El producto, la hoja de las diversas especies de palmas es comercializada con un intermediario quien lo coloca en el mercado estadounidense. La comercialización de este producto forestal no maderable sigue pautas similares a las de la comercialización de maderas preciosas: orientado al mercado internacional por una vía monopolizada, con fuerte control de los precios y con una práctica de manejo de los recursos extractiva y expoliativa.

9.5.-SUBREGIÓN ZONA NORTE.

Se localiza en la porción septentrional de la Selva Lacandona ocupa una superficie total de 383,900 ha. que representan el 11.9% de la región Selva; comprende parcialmente los municipios de Ocosingo, Palenque, Salto de Agua y Chilón.

Esta zona ha sido altamente deforestada sobre todo a partir de 1950 quedando actualmente sólo algunos relictos de vegetación primaria en las partes altas de las sierras. La población de esta zona está compuesta por 105,938 habitantes (1990) distribuidos en un total de 192 localidades.

La construcción del camino Chancalá-Monte Líbano, favoreció un patrón de colonización más identificado con el de la subregión Cañadas, basado en la producción de maíz, café y ganadería extensiva; la zona de los ejidos asentados a lo largo de la carretera Chancalá-Santo Domingo, tuvo un proceso distinto condicionado por el aprovechamiento maderero que ofreció otra base económica hacia una perspectiva netamente ganadera.

La mayor proporción de la superficie deforestada se ha incorporado anárquicamente a un proceso de ganaderización, reflejándose actualmente en grandes superficies de pastizales y pequeñas áreas de cultivo de granos básicos.

Por último, en esta subregión la estructura productiva integra las tres orientaciones mercantiles más importantes de la región; la ganadería bovina para la producción de carne, la cafecultura y la producción de chile; la expansión de la ganadería en esta subregión tiene el mayor desarrollo y las áreas de pastizales predominan en el patrón de uso de suelo; sin embargo, al igual que para las demás subregiones, la producción de chile es la actividad en expansión, ante los problemas del mercado del ganado y del café.

Las relaciones de intercambio en la región son, en general, de gran desventaja para los productores locales, sobre todo para el sector campesino indígena; siempre han respondido a intereses de acumulación extraregionales y han limitado fuertemente las posibilidades de fortalecer la base de recursos de los productores y de mejorar las condiciones de vida de la población local.

10.- LÍMITES PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Las peculiares características y el grado de integración de las distintas subregiones establecen la existencia de contradicciones fundamentales que se establecen como los factores que limitan o inhiben el desarrollo regional, estos son:

10.1.- CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

La gran disponibilidad de mano de obra y las limitadas opciones de empleo que existen para la población, propician que las altas tasas de crecimiento demográfico signifiquen un problema latente, cuyos efectos más

inmediatos se empiezan ya a sentir en las áreas de mayor densidad y concentración demográfica en donde crece el minifundismo y la escasa disponibilidad de superficie agrícola.

10.2.- PROBLEMÁTICA AGRARIA

La inestabilidad comunitaria y subregional propiciada por la incertidumbre en la tenencia de la tierra, significa un punto de conflicto en donde convergen un gran número de intereses intercampesinos. En especial, la sobreposición de decretos normativos y dotaciones entre la Comunidad Lacandona y los asentamientos de la zona denominada "El Desempeño"; así como entre la RIBMA y comunidades integrantes de la ARIC Unión de Uniones.

10.3.- INCOMPATIBILIDAD DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS

El crecimiento anárquico de los asentamientos humanos y la desigual distribución de la tierra no ha posibilitado la aplicación de formas de ordenamiento territorial que optimicen los sistemas productivos bajo un modelo de aprovechamiento que aproxime a las vertientes ecológica, económica y cultural en un esquema de sustentabilidad ambiental, rentabilidad económica y justicia social. Esta situación se ve afectada en especial por la falta de propuestas técnicas apropiadas a las condiciones de la Selva Tropical.

10.4.- AUSENCIA DE UN PROGRAMA RECTOR DE INVERSIONES

La inversión pública canalizada a la Selva no ha tenido las bases de una planeación regional y sectorial. Se ha desarrollado bajo un patrón anárquico que no pondera una diferenciación de áreas críticas.

La creación de obras de infraestructura y las acciones de asistencia técnica muestran una falta de continuidad y deficiencias en la coordinación institucional.

10.5.- DESARTICULACIÓN SOCIAL

Reflejada en la falta de una organización sustentada en una participación activa y democrática de todos los sectores sociales, lo cual obstaculiza la definición de un modelo de desarrollo y conservación que oriente el crecimiento productivo y de atención a los niveles mínimos de bienestar social; ello ha generado una diferenciada capacidad de gestión, donde se utilizan distintos mecanismos de presión para la negociación política.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DE LA SELVA LACANDONA

1.- ANTECEDENTES

El proceso de colonización de la Selva Lacandona determinó distintas formas de aprovechamiento de los recursos naturales; un factor primordial fue el origen de la población colonizadora, ya que los hombres y mujeres que se establecieron en la selva trajeron consigo prácticas y tradiciones que adaptaron o reprodujeron en sus unidades de producción familiar; de gran importancia fueron también las formas de explotación de los recursos realizadas por las compañías forestales con la apertura de caminos y la introducción de maquinaria, acelerando vertiginosamente el corte y extracción de árboles de maderas preciosas en zonas hasta entonces inaccesibles; esta práctica fue realizada hasta 1988, cuando se cancelaron los aprovechamientos forestales maderables.

En este proceso se generalizó la subutilización de los recursos propios de la selva (los forestales) y se desencadena un rápido proceso de cambio de uso del suelo mediante dos prácticas predominantes: la producción de básicos con el sistema de milpa en roza, tumba y quema y el establecimiento de pastizales para la ganadería bovina en pastoreo extensivo. La pérdida de cubierta vegetal arbórea repercute en procesos de degradación y pérdida de suelos que adquieren importancia en las zonas de relieve abrupto, a la vez que impactó sensiblemente en las poblaciones y en la pérdida de hábitat de gran número de especies de flora y fauna.

La devastación de la selva fue tan descomunal y acelerada que para 1990 se estimaba que más del 50 % del arbolado original había sido derribado, a una tasa aproximada a las 20,000 hectáreas anuales. El incremento de la población fue explosivo: de 70,000 habitantes en 1975 a 265,267 en 1990.

La política y acción oficial de los diferentes gobiernos ha sido poco clara y contradictoria, estimulando la anarquía y el caos en el proceso de incorporación de la región al desarrollo nacional (Mauricio, J. M. & Valladares, R. 1985). En este contexto, uno de los principales factores ha sido la emisión de diferentes y sucesivos decretos para la distribución de la tierra, el reparto agrario y el establecimiento de áreas naturales protegidas.

Las irregularidades en este proceso son muy numerosas y el problema agrario deviene en uno de los aspectos fundamentales del conflicto sociopolítico en la región. Hacia finales de la década de 1980, en la región Lacandona existían más de 200 localidades o asentamientos humanos que demandaban solución a sus problemas de tenencia de la tierra, situación que se venía complicando desde 1981 con la llegada de miles de refugiados guatemaltecos y con el surgimiento de conflictos por la tierra entre comunidades vecinas.

Los sucesivos gobiernos han pretendido solucionar diversos problemas simultáneamente: la demanda y los conflictos agrarios de miles de campesinos sin tierra de diversas regiones del Estado y de otras entidades del país, la falta de servicios y la marginación social, la crisis económica y los problemas productivos de la región, la devastación del patrimonio natural y la explotación de los recursos naturales de la región, como son el petróleo, el agua y las maderas preciosas.

En este proceso se han realizado esfuerzos institucionales para realizar una acción planificada y coordinada para el desarrollo social regional, sin lograr el éxito y los propósitos esperados. Un primer esfuerzo lo constituyó el Programa de

Desarrollo Económico Comunitario en la Selva Lacandona instrumentado en 1975, al que suceden, entre otros, la creación de un Fideicomiso (1976), la instauración de la Coordinación Ejecutiva de un Programa Ecológico (1978) y una Comisión Intersecretarial para la Conservación (1986); en todos los casos, los resultados fueron muy limitados debido principalmente a la escasa o nula participación de la población local en la planeación y ejecución de las acciones, a la vez que la deficiente coordinación entre las agencias e instituciones participantes.

2.- CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA

Al inicio de la administración gubernamental de Carlos Salinas de Gortari, la Federación y el Estado establecen un acuerdo para constituir y coordinar un programa integral para la región, bajo la responsabilidad del Gobierno del Estado. Así, en 1989 el ejecutivo estatal estableció, en el seno del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE), un Subcomité Especial para la Selva Lacandona, el cual retoma las diversas propuestas de programas y acciones para la conservación y el desarrollo regional y apoya la elaboración del Plan de Manejo de la Reserva de la Biosfera "Montes Azules". El Subcomité Especial define la delimitación de la región estableciendo un "polígono para la inversión", con una superficie aproximada a 1'860,000 hectáreas, en donde se distinguen 5 subregiones: la Zona Norte, la Zona Lacandona, Marqués de Comillas, Las Cañadas de Ocosingo y Las Cañadas de Las Margaritas.

En este contexto, en 1991 inicia la operación del Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona, como una acción especial en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, enfrentando un proceso sumamente complejo, en el cual la inversión pública seguía diversos criterios, en ocasiones francamente contradictorios.

El Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona (PCDSL) corresponde a un subcomponente especial (C4) del Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional, financiado mediante el préstamo 3310 ME, contratado con el BIRF (Banco Mundial) para operar durante el período de 1991 a 1994, con dos propósitos fundamentales:

- Promover el desarrollo comunitario y regional.
- Fortalecer la conservación de los recursos naturales.

El planteamiento original del PCDSL, en tanto componente especial del Proyecto y como elemento condicionante de la ejecución del mismo, responde a la indiscutible importancia nacional y aún mundial de la región Lacandona. ; en especial, responde a la creciente preocupación en el ámbito nacional e internacional por los recursos naturales, en particular por los recursos bióticos y retoma el enfoque del desarrollo sustentable para resolver la contradicción, hasta ahora excluyente, entre el avance de la sociedad y la conservación del patrimonio natural.

En el convenio de préstamo con el Banco Mundial se estableció un monto global de inversión de 30 millones de dólares americanos para la Selva Lacandona, durante un período de cuatro años (1991-1994) y se señalaron las siguientes líneas de trabajo:

- a).- Impulso y fortalecimiento de las acciones para la preservación y conservación de los recursos naturales, en especial en la Reserva de la Biosfera "Montes Azules", con la instrumentación de:
- Un sistema de Inspección y Vigilancia del tráfico de flora y fauna silvestre.
 - El deslinde y amojonamiento de las áreas naturales protegidas.
 - El estudio para el ordenamiento ecológico del territorio regional.

b).- Impulso al desarrollo comunitario en la región, con las siguientes características:

- Fortalecer las acciones de desarrollo social: educación y salud.
- Fortalecer la infraestructura productiva.
- Impulso a proyectos productivos con un manejo sustentable o conservacionista de los recursos.

El monto de la inversión canalizada a través del Programa durante los cuatro años de acción fue el siguiente:

MONTO	INVERSIÓN (pesos)
1991	15'310,300.0
1992	16'279,322.0
1993	21'149,644.0
1994	14'770,366.0
TOTAL	67'509,632.0

Fuente: G.T.A. 1994

Esta inversión se distribuyó en las cinco subregiones de la Selva Lacandona a través de diversos proyectos de desarrollo social (salud y educación), creación de infraestructura productiva, acciones para la conservación y proyectos productivos.

Así, a partir de 1991, el Programa para la Conservación y el Desarrollo inicia a desarrollar acciones planteadas, analizadas y autorizadas por el Subcomité Especial del COPLADE para la Selva Lacandona; el cual se encarga de integrar las acciones de planeación, evaluación y seguimiento de las acciones del Programa. Durante el período de desarrollo del Programa, las acciones se estructuraron como sigue:

- Conservación.

Inspección y vigilancia del tráfico de flora y fauna silvestre.

Deslinde y amojonamiento de las zonas de reserva.

Estudio para el ordenamiento ecológico del territorio regional.

Apoyo a la elaboración e instrumentación del Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Montes Azules.

- Desarrollo social.

Educación básica.

Educación ambiental.

Atención a la salud. Medicina comunitaria.

Capacitación técnica agropecuaria.

Capacitación y organización de la mujer campesina.

- Infraestructura social.

Sistemas de agua entubada.

Electrificación rural alternativa.

Construcción de letrinas.

Construcción de aulas.

- Desarrollo productivo.

Desarrollo agrícola.

Cafecultura orgánica.

Producción agroecológica de cultivos básicos.

Producción agroecológica de cultivos comerciales.

Impulso a plantaciones agroforestales.

Reforzamiento del huerto familiar.

Desarrollo pecuario.

Apoyo a la producción de especies menores.

Apicultura comunitaria.

Módulos de producción porcícola.

Desarrollo forestal.

Plan de manejo de Palma Xate.

Propagación y cultivo de Palma Xate.

Acuacultura.

Extensionismo acuícola con especies nativas.

Propagación de especies nativas.

- Infraestructura productiva.

Construcción de bodegas rurales.

Construcción y mantenimiento de caminos.

Beneficio de café y patios de secado.

Estudio para el establecimiento de áreas de riego y plantaciones industriales en

Marqués de Comillas.

- Planeación del Desarrollo Regional.

Evaluación y seguimiento del PCDSL.

Capacitación y actualización técnica.

3.- LA ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO

Los esfuerzos institucionales realizados para proteger y conservar la biodiversidad regional y los resultados alcanzados, ante la problemática ya descrita, llevaron a reconocer la relación directa y determinante entre los procesos del desarrollo social y la conservación de los recursos naturales; no es posible lograr la conservación de la biodiversidad en un contexto de pobreza, miseria y marginación social. La degradación ambiental y la pérdida de los recursos naturales son producto del desarrollo de la sociedad; en este contexto se encuentran sus causas, y por lo tanto, sus posibles soluciones.

A partir del reconocimiento de la mutua dependencia entre la Conservación y el Desarrollo, en tanto dos aspectos de un mismo fenómeno, el PCDSL retoma las acciones que desde 1980 impulsan diversas instituciones e inicia la gestación de un programa especial para la región Lacandona.

El establecimiento y la ejecución de políticas y acciones específicas, a diferentes niveles, se venía realizando reconociendo la diversidad del proceso regional; así, un primer avance fue el Diagnóstico para precisar y conocer la problemática (ya esbozada), como base para la planeación, ejecución coordinada y evaluación de las acciones del programa; esta etapa implicó la formación de grupos interdisciplinarios, un intenso trabajo de campo y el aprendizaje, elaboración de métodos y técnicas de investigación, en especial aquellas que involucran activamente a la población local. Las experiencias obtenidas de esta primera etapa, tanto de diagnóstico participativo, como de desarrollo comunitario, permitieron establecer una mínima base conceptual para el establecimiento del programa en el marco del convenio con el Banco Mundial.

La instrumentación, conducción y operación del Programa se realizó bajo la responsabilidad del Subcomité Especial del COPLADE para la Selva Lacandona, el cual era presidido por un representante de Gobierno del Estado, la Secretaría técnica recaía en la Secretaría de Desarrollo Social (antes Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) y participaban como vocales los representantes de las dependencias federales y estatales que actuaban en la región; eventualmente y sobre todo hacia el final del proceso, se contó con la participación de algunas de las principales organizaciones sociales regionales.

En este organismo se trató de impulsar una visión y un enfoque regional, intersectorial, buscando una integración de las acciones institucionales hacia la región; en este espacio de planeación y programación interinstitucional fue definida y precisada la región de trabajo, la diferenciación interna subregional de la problemática y las normas y los lineamientos estratégicos para el trabajo.

Así, en el seno del Subcomité Especial del COPLADE para la Selva Lacandona se consideró que toda acción que buscara soluciones a la problemática de la conservación y el desarrollo regional debía estar basada en:

- La participación organizada, creativa y consciente de la población local.
- La historia, la cultura y los recursos (naturales, humanos y materiales) de la localidad.
- Los principios ecológicos (agroecológicos) científicos y/o empíricos propios del trópico húmedo.
- Una amplia acción educativa, de asesoría y capacitación de la población que, sobre la base del rescate y valoración de los conocimientos locales, derive hacia la generación de tecnologías propias y adecuadas a los principios básicos ya mencionados y hacia la creación de una actitud de respeto hacia la naturaleza.
- La coordinación y reorientación de las acciones institucionales, en estrecho contacto con la población local, tanto para la instrumentación de soluciones a los problemas inmediatos, como para lograr una visión integral de la problemática regional que fundamente las acciones de planeación a mediano y largo plazo.

Con el propósito de fortalecer las acciones del Subcomité y asegurar la aplicación y ejecución de los acuerdos y lineamientos emanados del mismo, fue creado el Grupo Técnico de Apoyo, responsable de profundizar en los aspectos de planeación, programación, seguimiento y evaluación de las acciones del PCDSL, de forma participativa, en estrecho contacto con los técnicos de campo responsables de la operación y ejecución de las acciones y con las comunidades y organizaciones sociales beneficiarios del programa.

En una apretada relatoría cronológica, la conducción del Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona por el Sub-Comité Especial del Coplade, se desarrolló con la siguiente secuencia operativa:

1991.

- Conformación inicial del Programa.

Seguimiento y supervisión del desarrollo de los proyectos y acciones del Programa. Integración del Programa Operativo Anual (POA) a partir de las acciones institucionales en desarrollo y acordes a los lineamientos normativos del Programa.

- Diagnóstico, sistematización y análisis de la problemática del desarrollo social y la conservación de los recursos naturales en la región.

1992.

- Planeación y Programación para la integración del POA 1992 de acuerdo a los resultados de la supervisión, seguimiento de la operación en 1991 y del diagnóstico de la problemática regional. Estas labores fueron impulsadas por las oficinas centrales de la SEDESOL, coordinadoras de la administración del Programa.
- Difusión y aplicación de los criterios de elegibilidad de los gastos vigentes para el Programa.
- Definición, difusión y aplicación de los criterios y formas para la elaboración de los expedientes técnicos y la sustentación de los proyectos.
- Orientación general de las perspectivas de los proyectos en los diversos ámbitos de acción del Programa.
- La evaluación del cierre de ejercicio del POA 1991.
- La integración del Grupo Técnico de Apoyo al Subcomité Especial del Coplade para la Selva Lacandona para fortalecer la conducción y coordinación del Programa profundizando en las acciones de planeación, programación, seguimiento y evaluación de las acciones.

- Análisis y planeación participativa con los técnicos responsables de las acciones de los proyectos en el campo: caracterización de la problemática regional, subregional y sectorial; identificación de alternativas y prioridades.

1993.

- Definición de los lineamientos estratégicos del Programa a nivel global, regional, subregional y sectorialmente, a partir de los resultados alcanzados en 1992, para fundamentar la integración del POA 1993.
- Fomento a la participación social en la evaluación del cierre de ejercicio del POA 1992 y en el seguimiento de la ejecución del POA 1993.
- Apoyo a la capacitación y actualización técnica del personal responsable de las acciones del Programa en el campo.
- Planeación y programación participativa para la integración del POA 1994.

1994.

Con el surgimiento del conflicto sociopolítico en la Selva Lacandona, el movimiento zapatista a partir de enero de 1994, el proceso de planeación y programación del POA sufrió ajustes y modificaciones de acuerdo a las demandas sociales y políticas emergentes.

- Reprogramación y ajustes al POA 1994.
- Impulso a la participación social en la ejecución de los proyectos y acciones del Programa, con la transferencia de los recursos para la operación a las comunidades, organizaciones sociales y grupos de trabajo organizados (Comités de Solidaridad).
- Evaluación del cierre de Ejercicio del POA 1993, estimando el grado de cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Programa como indicador de la eficiencia de los resultados en el logro de los objetivos y propósitos fundamentales del mismo.

Durante el desarrollo de esta estrategia operativa, el Subcomité Especial del COPLADE promovió la concertación y participación social en las acciones institucionales, la coordinación e intercambio de experiencias entre los técnicos de la región y la sistematización de las labores de evaluación y seguimiento como fundamento para la planeación y programación de las acciones para la conservación de los recursos naturales y el desarrollo social en la Selva Lacandona.

4.- MARCO INSTITUCIONAL.

4.1.- MARCO INSTITUCIONAL EN QUE SE INSTRUMENTÓ Y DESARROLLÓ EL PROGRAMA.

El Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona es reflejo y expresión del esfuerzo realizado entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado, donde destaca la actitud de ambos, en relación con la conservación del rico patrimonio natural en el territorio y al mejoramiento de las condiciones y niveles de vida de sus habitantes. Esta actitud y voluntad política se aprecia claramente en el marco institucional en que se desarrolla el Programa, donde destacan entre otras, las siguientes acciones:

- Decreto Presidencial del 3 de octubre de 1990 en el que se declara de interés público la Reforestación en el Estado de Chiapas. En este decreto se establece como obligatorio la reforestación en áreas compactas o cercas vivas, en una extensión mínima del 10% de la superficie total del predio. En seguimiento a esta política, se han establecido convenios de reforestación con pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros.
- Acuerdo de Coordinación para llevar a cabo un programa especial de acciones en materia de inspección, vigilancia y protección ecológica y forestal en la

entidad; las dependencias responsables de la ejecución fueron: SEDUE y SDRE.

- En 1991 es decretada la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la cual es modificada y adicionada mediante Decreto el 5 de febrero de 1992. Con esta Ley queda normada la política estatal en materia ambiental, estableciendo disposiciones para la conservación, preservación y restauración ecológica. En este contexto, el ejecutivo estatal dispone la ampliación y modificación de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) en Secretaría de Desarrollo Rural y Ecología (SDRE).
- Se reglamenta el registro obligatorio de las motosierras y la expedición de permisos para racionalizar su uso y evitar la tala clandestina.

Otras disposiciones se refieren a modificaciones al Código Penal, creando figuras jurídicas para la procuración de justicia en la protección de los recursos forestales, faunísticos y ambientales.

Particularmente, respecto a la región Lacandona, destacan las siguientes acciones:

- Se declararon como áreas restringidas a los aprovechamientos forestales y faunísticos a los municipios de Ocosingo y Las Margaritas, donde queda comprendida la Reserva de la Biosfera de Montes Azules y su región de influencia. Con esta declaratoria se cancelaron los permisos para el aprovechamiento de maderas vivas y únicamente se otorgaron permisos de contingencia para el aprovechamiento de maderas muertas en pie o derribadas por el viento.
- Se definió una política de desestímulo al proceso de ganaderización y a la expansión de las áreas de pastizales, mediante la cancelación de proyectos y subsidios, así como de los apoyos crediticios para la ganadería bovina y la autorización de permisos para el cambio de uso del suelo.

- El gobierno estatal estableció una normatividad particular respecto al manejo de los "acahuales" (vegetación silvestre en proceso de regeneración) en el sistema tradicional de cultivo conocido como roza-tumba-quema o roza-quema, restringiendo el uso de áreas con acahuales mayores de 6 años.
- En cuanto a la construcción de caminos, el Gobierno Estatal acordó e instruyó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Comisión Estatal de Caminos, cancelar cualquier proyecto de construcción en el área de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules.
- Por su relevancia, cabe destacar los Decretos de creación de cuatro nuevas áreas naturales protegidas: la Reserva de la Biosfera Lacantún, el Área de Protección de Flora y Fauna Chan Kin y los Monumentos Naturales de Bonampak y Yaxchilán las que, junto con la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, hacen un total aproximado a las 412,000 hectáreas protegidas en la región.
- Elaboración del Programa de Manejo para la Reserva de la Biosfera de Montes Azules.
- Consolidación del SubComité Especial del COPLADE para la Selva Lacandona como un foro de planeación, programación y coordinación de las acciones de las diferentes dependencias y organismos actuantes en la región.

En el proceso de instrumentación y desarrollo del Programa, los esfuerzos realizados por el SubComité Especial fueron orientados a articular y eficientar la acción institucional en la región; tarea de difícil desempeño y de avances desiguales dada la diversidad de instituciones actuantes, de los aspectos y problemas a abordar y de las prácticas y normas en la operación y ejecución de las acciones. Esta situación diversa y compleja conducía a un desarrollo desigual de las acciones institucionales respecto a los propósitos y a las estrategias del Programa.

En el Programa de Conservación y Desarrollo participaron de forma relevante, las siguientes instituciones:

Instituto Nacional Indigenista. INI.

Secretaría de Desarrollo Rural y Ecología. SDRE.

Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL-SEDUE.

Secretaría de Educación, Cultura y Salud. SECS.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. SARH.

Secretaria de Comunicaciones y Transportes. SCT.

La participación institucional en la operación de las acciones de Programa fluctuó entre 5 y 9 dependencias de desarrollo y en menor medida de investigación (3).

El número de proyectos operados por el programa también fluctuó durante los cuatro años:

AÑO	No. DE PROYECTOS
1991	39
1992	43
1993	41
1994	28

La participación de las organizaciones sociales en la operación del Programa, inició durante 1991, con la participación de una organización en el proceso de concertación y programación de las acciones; en 1992 se amplió con la participación de dos organizaciones y una de ellas como ejecutora directa de las acciones; en 1993 participaron 3 organizaciones como ejecutoras y finalmente, durante 1994 se amplió a la participación de 5 organizaciones regionales como ejecutoras de proyectos.

5.- LA PRESENCIA DEL BANCO MUNDIAL EN LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

Considerando la especial importancia de la preservación del ecosistema y la conservación de los recursos naturales de la región, el préstamo 3310 ME del Banco Mundial estableció como condicionante la atención puntual y específica sobre la Selva Lacandona, enfatizando en la protección del patrimonio natural mediante acciones de vigilancia, inspección y monitoreo y en el ordenamiento ecológico -territorial- del uso de los recursos en la región.

En el documento base del préstamo, se hizo notar el énfasis en los aspectos de la conservación de los recursos naturales de la región por sobre aquellos concernientes al desarrollo social; aún cuando proponía el desarrollo de actividades productivas sustentables y acciones de regularización agraria, éstas se encuentran subordinadas a los criterios conservacionistas.

Durante la ejecución del Programa, el Banco Mundial prestó especial atención al seguimiento de estas acciones insistiendo en la aplicación de los criterios y las condicionantes establecidas en las negociaciones del préstamo para hacerlas valer de acuerdo a sus intereses. En general, el Contrato de Garantía del préstamo establecía que todas las acciones del PCDSL debían ejecutarse en términos satisfactorios para el Banco (personal, funciones, responsabilidades, estructura organizativa) con intervención directa en la planeación, autorización, monitoreo y evaluación de la ejecución de los programas operativos.

En muchas ocasiones, la aplicación de los criterios y lineamientos establecidos tanto en las condiciones generales del préstamo como por el personal experto y los responsables del Banco Mundial, actuó en contra de los propósitos generales planteados por el Programa. En general, la repercusión o manifestación más evidente y común es la de un excesivo burocratismo que

obstaculizó y retrasó el ejercicio y flujo financiero para la operación a través de diversos mecanismos: elegibilidad de los gastos, licitaciones, condicionamiento de autorizaciones, no invertir en la reserva (RIBMA), no financiar vía crédito, etc.

La fuerte intervención del Banco Mundial en el desarrollo de las acciones del Programa se evidenció en la frecuente presencia de su personal en Chiapas, con una inversión muy alta de días hombre, expertos o responsables del Programa. Con raras excepciones, esta presencia no tuvo repercusiones positivas para el desarrollo del Programa; por el contrario, hubieron repercusiones no deseadas tales, como:

- En la región se llegó a identificar al Banco Mundial y a su personal, por parte de algunos sectores de la población local, como las instancias que tenían en sus manos la orientación y decisión de las inversiones para la región, con menoscabo de la presencia, vigencia, confianza y credibilidad en las Instituciones Estatales y Federales.
- La marginación de la población asentada en la RIBMA respecto a las inversiones de la región, agudizaron un desequilibrio o desigualdad subregional, contraria a los planteamientos iniciales del Programa.

El excesivo condicionamiento al desarrollo de las actividades del Programa y la falta de sensibilidad hacia los problemas regionales por parte del Banco Mundial y sus expertos se manifestaron claramente en dos de las actividades planteadas como fundamentales; el estudio para elaborar y proponer el ordenamiento ecológico de la región y los trabajos para el deslinde y amojonamiento del territorio de la RIBMA.

En el primer caso, el proceso de aprobación o autorización - no objeción del Banco Mundial - de los Términos de Referencia para concursar y llevar a cabo el estudio, se realizó después de más de un año de trámite y de forma condicionada a la introducción de reformas fundamentales al trabajo. La

elaboración de los Términos de Referencia del Estudio para el Ordenamiento Ecológico de la Selva Lacandona implicó la participación de cuando menos 6 expertos del Banco Mundial y múltiples reuniones de trabajo con el personal de la SEDESOL y el Gobierno del Estado. Fundamentalmente, en este proceso el Banco Mundial trató de hacer prevalecer los criterios de conservación y eliminar los concernientes al desarrollo social, en la concepción básica del estudio. El Ordenamiento Ecológico se orientó exclusivamente hacia la conservación de los recursos naturales, de forma parcial y contraria a los planteamientos básicos del Programa: la integración de la conservación y el desarrollo.

En el segundo caso, los trabajos de deslinde y amojonamiento de la RIBMA, tocaron directamente a una componente muy sensible de la historia regional, esencia de la problemática actual: la distribución, tenencia y usufructo de los recursos naturales en la región. Si bien, El decreto que crea a la RIBMA es estrictamente normativo del uso de la tierra y no implica acciones agrarias, su emisión ha causado fuertes confusiones al respecto y ha sido un elemento fundamental en las negociaciones y luchas agrarias en la región; la existencia de la RIBMA ha definido la conformación subregional, la estructura e integración regional.

Por lo anterior, la ejecución de estos trabajos desencadenó o revivió un viejo problema de la región: la regularización del problema y rezago agrario; el amojonamiento de los límites de la RIBMA exigió un proceso de concertación con las comunidades involucradas, a través de sus organizaciones legalmente reconocidas (Comunidad Lacandona - Presidencia de Bienes Comunales- y ARIC Unión de Uniones), las cuales se han conformado durante los últimos veinte años en un proceso de lucha o confrontación, donde la tenencia de la tierra ha sido el eje fundamental. Durante el proceso de concertación de las acciones, el amojonamiento de la RIBMA se vió condicionado a la ejecución del amojonamiento de los Bienes de la Comunidad Lacandona, cuyo territorio enfrenta graves problemas de sobreposición de decretos, asentamientos ilegales

e invasiones agrarias. La falta de sensibilidad y la no percepción de esta problemática en su justa y trascendental dimensión por parte del Banco Mundial se reflejaron en no reconocer los gastos o erogaciones realizadas durante el proceso de concertación, por no ajustarse a los fríos y rigurosos términos y criterios establecidos.

CAPÍTULO TERCERO

LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DE LA SELVA LACANDONA. 1991 - 1994

1.- CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

1.1.- DESARROLLO. FINALIDAD Y ORIENTACIONES

En torno al concepto de Desarrollo existe un fuerte debate, fundamentalmente en cuanto a la validez de una idea universal que sea pertinente y aplicable a todas las sociedades y culturas del globo. Todo indica que el concepto de Desarrollo aplicado a la evolución y al desenvolvimiento de las sociedades humanas, es un concepto que emerge de la cultura y pensamiento occidental, con raíces en el pensamiento aristotélico y la ilustración, propio de los objetivos y de las transformaciones de la sociedad occidental, pero que de ninguna manera tiene un carácter universal, ya que existen diversas culturas y lenguas que no incorporan esta noción o su equivalente en su acervo, al menos bajo los criterios de "progreso" del desarrollo occidental.

Sin embargo, es necesario reconocer que el concepto occidental del Desarrollo se ha diseminado por todo el mundo y sus paradigmas mantienen la hegemonía universal, hoy más que nunca. Es por esto indispensable precisar su especificidad como concepto occidental describiendo las condiciones previas, los costos, los límites y las consecuencias de su aplicación para poder reconocer, estimular e impulsar alternativas o matices en otras sociedades y culturas.

En la noción occidental del desarrollo es posible percibir un doble aspecto; por una parte la noción aristotélica de la asimilación de la naturaleza de las cosas a su desarrollo, en sus múltiples fases y ciclos y, por otra parte, la noción de que el desarrollo no tiene fin alguno, que el progreso se encuentra en la base de una historia necesariamente acumulativa, donde cada etapa lleva dentro de sí el germen de la siguiente, necesariamente superior a la precedente. (Rist, G. 1992).

El concepto moderno de desarrollo adquiere relevancia universal al concluir la Segunda Guerra Mundial. La Carta de las Naciones Unidas proclama garantizar las condiciones para el progreso económico y social de todos los pueblos, de todos los países; una sociedad global o la humanidad en paz solo será alcanzada mediante el desarrollo, eliminando las diferencias con los pueblos "atrasados"; la unidad del mundo sólo será alcanzada mediante su occidentalización (Sachs, W. 1992). La enorme riqueza y diversidad socio-cultural de la historia humana es uniformizada y diferenciada, para su intervención y control, en países desarrollados, subdesarrollados, en vías de desarrollo; industrializados y no industrializados, o simplemente en pobres y ricos.

Sachs, W. (1992) puntualiza las repercusiones de esta occidentalización de la humanidad, señalando que el desarrollo ha arrasado con culturas enteras en todas partes del mundo; de las 5,100 lenguas que actualmente se hablan en el mundo, los indicadores sugieren que en el lapso de una generación solamente 100 habrán sobrevivido. Las lenguas desaparecen al mismo ritmo que las especies de plantas y animales y al igual que éstas son indicadores de la existencia continuada de los ecosistemas; las lenguas son portadoras de la diversidad cultural de la humanidad; "junto con los idiomas, concepciones

enteras de lo que significa ser humano se evaporan al calor del desarrollo".
(Sachs, W. (1992).

El desarrollo social, en los términos occidentales de su concepción, ha sido siempre evaluado bajo criterios económicos y del nivel de vida, tales como: el ingreso per cápita, el nivel de pobreza y pobreza absoluta, los niveles de nutrición, el producto interno bruto, etc.; bajo la consideración de que la reproducción social depende de la acumulación continua de bienes y saberes, se supone hacer el porvenir mejor que el pasado. Sin embargo, ha sido demostrado que existen diversas sociedades y culturas que no consideran a esta acumulación de bienes y medios materiales como el objetivo de su existencia, sino que se movilizan hacia otros objetivos, con otras orientaciones.

Así, la aplicación del concepto de Desarrollo, en los términos empleados en el ámbito político nacional y mundial, implica la imposición de los objetivos occidentales al avance social universal. En esta imposición radica gran parte del éxito que ha logrado, pero también de los fracasos en el logro de sus objetivos explícitos; todo parece indicar que la orientación del desarrollo occidental conduce a un callejón sin salida, acentuando la pobreza y desigualdad, degradando a la naturaleza, deteriorando el ambiente y aniquilando la diversidad cultural de la humanidad.

Dado lo anterior, es preciso continuar en la revisión y discusión del paradigma, del contenido real, los objetivos y orientaciones del "Desarrollo" en las diversas regiones y grupos sociales, tratando de aclarar sus raíces culturales, los motivos, los objetivos y propósitos que movilizan y orientan los procesos de reproducción y cambio social. En este contexto usamos el término de Desarrollo: ante la necesidad de búsqueda y apoyo a nuevos objetivos y orientaciones para el avance social, a partir de las particularidades o especificidades de la diversidad sociohistórica y natural de nuestras realidades regionales; aquí cobra relevancia la acotación "regional" del desarrollo, o bien,

el enfoque regional para su estudio y orientación. Quizá uno de los principales retos actuales se expresa en la pregunta: ¿Es posible lograr pluralidad y diversidad sociocultural en el actual contexto de globalización económica - mercantil- del planeta?

En resumen, el concepto Desarrollo es retomado en el contexto de búsqueda de un proyecto social movilizador, arraigado en la cultura y con objetivos, propósitos y orientaciones que van más allá de los objetivos técnico-económicos propios de la concepción occidental del desarrollo social.

1.2.- DESARROLLO AGRÍCOLA Y DESARROLLO RURAL

En general, las acciones para el desarrollo de la producción agrícola buscan el incremento de los rendimientos por unidad de superficie o el abatimiento de los costos de producción, con una mayor eficiencia y productividad en las técnicas de manejo de los factores de la producción (tierra-suelo, plantas y animales, capital y fuerza de trabajo). El desarrollo agrícola es visto como un proceso de avance mediante el cambio, transformación o mejoramiento tecnológico; es visto como un problema de desarrollo tecnológico, por lo que se tiende a no considerar el carácter sociocultural e ideológico-político del desarrollo de la producción agrícola.

Los cambios tecnológicos son un componente esencial del desarrollo agrícola, pero deben quedar claro los objetivos y propósitos de los cambios tecnológicos, sus implicaciones y los impactos culturales y ecológicos de su aplicación. Cualquier innovación tecnológica, además de constituir un potente apoyo para lograr mayor eficiencia, productividad y rentabilidad, impacta también las actitudes ante la vida, conforma sentimientos y moldea visiones del mundo (Sachs, W. 1992), a la vez que incide en las relaciones y procesos físicos, químicos y biológicos del sustrato material para la producción.

Es indudable que la amplia difusión de la tecnología "moderna" ha sido la principal arma de penetración de la concepción del desarrollo occidental; paradójicamente, la transferencia de tecnología en las diversas estrategias de desarrollo para los países atrasados ha conseguido resultados muy irregulares en lo económico, pero han tenido un gran éxito en lo cultural; la tecnología como "mágica herramienta del progreso", domina la imaginación en muchos países (Sachs, W. 1992).

Por nuestra parte, cuando hablamos de desarrollo agrícola nos referimos al avance técnico, económico y social de la producción, teniendo como objetivo fundamental satisfacer las necesidades de la reproducción económica y sociocultural del sujeto social, así como la reproducción de los recursos naturales y de los medios materiales básicos que la sustentan.

Con frecuencia se argumenta que el desarrollo agrícola está determinado por el contexto histórico y socio-político en que está inserta la producción. Esta apreciación, sin dejar de ser correcta, soslaya el principio básico de que en el desarrollo de un fenómeno intervienen de manera fundamental las condiciones, componentes y relaciones internas, inherentes al fenómeno mismo, al igual que las relaciones y condiciones predominantes en su entorno. En este contexto, en el desarrollo agrícola cobra gran relevancia el cambio tecnológico, ya que tiene un potente efecto en los procesos ideológicos y culturales, además de los ecológico-ambientales. El desarrollo agrícola genera o conforma su propio entorno sociohistórico.

En términos generales, el desarrollo agrícola es un componente fundamental en el desarrollo de la sociedad rural, con una gran fuerza de arrastre sobre otros planos y aspectos, tanto económicos como ecológicos, culturales y socio-políticos, de la vida rural. Por esto, la gran mayoría de las estrategias para el desarrollo rural tienen como un eje fundamental de trabajo el

desarrollo de la producción agrícola, aunque también, en la generalidad de los casos, es su camisa de fuerza.

Así, Desarrollo rural es la actividad que despliegan los grupos humanos que viven en estrecho contacto o vínculo con el campo, con la naturaleza, cuya reproducción histórica se basa fundamentalmente en la agricultura. Aquí, el término "rural" sirve para distinguir la problemática de la vida de los grupos sociales cuya reproducción se realiza en estrecho vínculo con la naturaleza, en la producción agrícola, de aquellos cuya reproducción se realiza en el ámbito urbano, basada primordialmente en las actividades secundarias y terciarias (la industria y los servicios).

En este contexto, el desarrollo agrícola constituye un eje rector del desarrollo rural; en especial, el desarrollo de la producción agrícola en el sector campesino. Visto así, el desarrollo agrícola de las sociedades o grupos campesinos debe ser transformado y constituir un concepto abierto que contemple todas las relaciones y vínculos con la globalidad de los aspectos involucrados en el desarrollo rural, en particular para lograr el avance global de la sociedad rural. De esta manera, los propósitos, objetivos y orientaciones del desarrollo agrícola deben de contemplar no solo los criterios estrictamente técnico-económicos, sino incorporar aquellos sociales, culturales, políticos e ideológicos pertinentes a la estrategia de desarrollo rural de una región en particular.

En general, las acciones para orientar e impulsar el desarrollo agrícola deben buscar:

- La satisfacción del sistema de necesidades cotidianas (biológicas, técnicas, económicas, sociales, culturales, psico-sociales, políticas e ideológicas) de la familia, la comunidad y la región.

- Potenciar e impulsar el desarrollo cultural de la sociedad regional.
- La reproducción, conservación y enriquecimiento de los medios materiales para la producción, en especial de los recursos naturales fundamentales (sustentabilidad).
- Apoyar e impulsar la participación y organización social, así como promover la construcción de una conciencia colectiva y una dirección e intencionalidad propia.

1.3.- DESARROLLO SUSTENTABLE: UN MATIZ A EXPLICITAR

El concepto de **Desarrollo Sustentable o Sostenido (D.S.)**, parece emerger como el paradigma del desarrollo en la década de 1990, hacia el fin del siglo y el cambio de milenio.

La interpretación y uso del concepto de D.S. ha causado gran confusión y proliferación de términos (crecimiento sostenido; desarrollo ecológicamente sustentable, desarrollo exitoso, etc.). La interpretación literal corresponde a: el desarrollo que puede ser continuado -indefinidamente o por un período de tiempo dado-. Así, la sustentabilidad debe ser parte del contenido, de los medios y de las propuestas del desarrollo social.

Resulta claro que, en este matiz de la noción de desarrollo, es el concepto de **Sustentabilidad o Sostenibilidad** en torno al cual se deben precisar los objetivos y los medios para impulsar y orientar el proceso.

El concepto básico de Sustentabilidad o Sostenibilidad tiene su origen en el contexto del manejo de los recursos naturales renovables (vgr.: manejo forestal, piscicultura) y se ha extendido hasta convertirse en un amplio slogan del movimiento ecologista.

En este primer contexto, la sostenibilidad o sustentabilidad es entendida como: "la existencia, permanencia y aún el enriquecimiento de las condiciones ecológicas necesarias para mantener la vida humana en un nivel específico de bienestar, a través de las generaciones futuras". Evidentemente, se refiere a una sostenibilidad ecológica.

Así, la observación fundamental radica en el hecho que el D.S., focaliza las acciones hacia las condiciones ecológicas para lograr la sustentabilidad, soslayando la evidente influencia de las condiciones sociales en la sustentabilidad ecológica, a lo largo del histórico proceso de interacción entre la sociedad y la naturaleza.

Los intentos de dar una connotación social al concepto tratan de analizar los aspectos sociales de la sustentabilidad ecológica. Una definición de "Sostenibilidad Social", planteada por Barbier (1987) es la siguiente: "... la habilidad o capacidad para mantener los valores, tradiciones, instituciones, culturas u otras características sociales, deseadas."

En la corriente principal de interpretación del D.S., la sustentabilidad ecológica es el atributo deseado, buscado, de cualquier patrón de actividades humanas, objetivos del proceso de desarrollo. En otras palabras, el D.S. se entiende como:

"Una forma de cambio social que, además de los tradicionales objetivos del desarrollo, tiene el objetivo (preocupación o limitante) de la sostenibilidad ecológica."

Esta es la definición más aceptada y pragmática, que resulta de la adición del objetivo de la sustentabilidad ecológica a los objetivos tradicionales del desarrollo.

El término D.S. adquiere preeminencia en 1980, en el contexto de la Estrategia Mundial de Conservación de la IUCN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), con el propósito global de: lograr el desarrollo sostenido, por medio de la conservación de los recursos bióticos. De esta manera, se plantea el reconciliar los intereses del Desarrollo con los de la Conservación.

El Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP), encabezó los esfuerzos de articular y popularizar el concepto de D.S.; en su concepción éste comprende:

- Ayuda a los pobres.
- Desarrollo autosuficiente, aún con condiciones naturales limitantes.
- Desarrollo eficiente en cuanto a costos, más allá de los criterios económicos tradicionales.
- Los grandes aspectos de salud, tecnología apropiada, autosuficiencia alimentaria, agua limpia y vivienda para todos.
- La noción de la necesidad de iniciativas centradas en la gente.

Una proliferación similar de objetivos se dio durante la Conferencia de Conservación y Desarrollo, realizada en Ottawa en 1986 (IUCN - UNEP - WWF). Aquí se planteó que el D.S. busca responder o satisfacer a 5 grandes requisitos, exigencias o demandas:

- Integración de la Conservación y el Desarrollo.
- La satisfacción de las necesidades humanas básicas.
- El logro de la equidad y justicia social.
- La provisión de la autodeterminación social y de la diversidad cultural.
- El mantenimiento de la integridad ecológica.

En contraste con las anteriores, la definición más popular de D.S. - adoptada por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (WCED 1987)- es bastante breve:

“D.S. es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”.

Si bien la definición de los objetivos fundamentales es muy concisa, los objetivos críticos y operacionales, que establece la WCED, no lo son tanto:

- Revitalizar el crecimiento.
- El cambio de cualidad del crecimiento.
- La satisfacción de las necesidades esenciales: empleo, alimentación, energía, agua y salud.
- Asegurar un nivel sostenible de población.
- Conservar y mejorar la base de recursos.
- Reorientar la tecnología y el riesgo en el manejo de los recursos.
- Fusionar o combinar Ambiente y Economía, en la toma de decisiones.
- Reorientar las relaciones económicas internacionales.
- Hacer el desarrollo más participativo.

De las anteriores definiciones se puede entender la gran importancia que ha estado adquiriendo el concepto de D.S., la cual se deriva de que presenta una alternativa, aparentemente simple, de definición de objetivos fundamentales (la satisfacción de las necesidades comunes y aquellas de la sostenibilidad), de los cuales se pueden derivar objetivos operacionales que atraviesan la mayoría de los límites y barreras políticas e intelectuales previas. De esta manera el concepto de D.S. tiene el potencial de construir un amplio y poderoso consenso.

Las consideraciones que han llevado a este consenso se derivan de las interrelaciones o retroalimentación que existe entre los fenómenos sociales y los ambientales. En suma, cada día se percibe con mayor claridad el estrecho vínculo entre el ambiente y la sociedad.

La corriente de pensamiento del D.S., esta basada en las siguientes premisas:

1).- La degradación ambiental.

- La degradación ambiental está ya afectando a millones de seres en el tercer mundo y seguramente afectará el bienestar humano en todo el globo en las próximas generaciones.
- La degradación ambiental frecuentemente es causada por la pobreza.
- Dada la interrelación de todos los fenómenos ambientales, la degradación finalmente afecta a todos, aunque las naciones e individuos más pobres sufrirán más y más pronto que los ricos.

2).- Los objetivos tradicionales del Desarrollo.

- Estos son: satisfacer las necesidades básicas e incrementar la productividad de los recursos de los países en desarrollo y mantener el standard de vida en los países desarrollados.
- Estos objetivos no son necesariamente antagónicos con el objetivo de la sostenibilidad ecológica; por el contrario, la sostenibilidad es necesaria para lograr estos objetivos de forma permanente.
- Se puede demostrar que los métodos ambientalmente sanos son redituables en el largo plazo y con frecuencia también en el corto plazo.

3).- El proceso social.

- El proceso de desarrollo debe ser participativo para tener éxito.

Bajo las premisas anteriores, es evidente la necesidad de un proceso de desarrollo que alcance los objetivos tradicionales, tenga patrones de uso de los recursos ecológicamente sostenibles y sea instrumentado de una forma participativa. En resumen, el D.S. es un "meta-acuerdo" que pretende unir a todos: empresarios, campesinos, trabajadores, políticos, burócratas, conservacionistas, etc.

El mayor logro o impacto que ha tenido la corriente de pensamiento del D.S. es el rechazo de la noción de que el desarrollo social necesariamente significa contaminación ambiental. Sin embargo, la gran debilidad del concepto y de la corriente de pensamiento involucrada, está dada por la incapacidad de desarrollar un conjunto de conceptos, criterios y políticas coherentes y consistentes.

Así, las debilidades más significativas son:

- Un desconocimiento de las causales y relaciones entre la pobreza y la degradación ambiental.
- Una falta de claridad de la relación entre el papel que juega el desarrollo económico, la sostenibilidad o sustentabilidad -ecológica y social- y las condiciones sociales que la afectan.
- Insuficiencia en la definición de la participación social y su relación con los conceptos de equidad y justicia social.

Es necesario advertir de la tendencia a considerar que la equidad social automáticamente asegura la sostenibilidad ambiental, o viceversa; o bien, de los problemas para la instrumentación de la participación social, donde se anotan cuando menos cuatro niveles de intervención: en la toma de decisiones,

en la ejecución, en la distribución de los beneficios y en la evaluación del desarrollo. Así también, es necesario llamar la atención en torno al paulatino abandono o soslayo para incorporar los conceptos de equidad y justicia en los planteamientos de la corriente de pensamiento del D.S.

Finalmente, para lograr avances en la elaboración conceptual de un nuevo paradigma, que incluya a la corriente del D.S., es necesario:

- Analizar y definir objetivamente el papel que juega el crecimiento económico en diferentes formaciones sociales, como un medio para combatir la pobreza y/o lograr sostenibilidad ecológica.
- Reconocer las inconsistencias internas e inadecuaciones de la teoría económica neoliberal, particularmente en lo referente a los aspectos de la distribución y el ambiente.
- Aceptar la existencia de causas culturales, tecnológicas y estructurales de la pobreza y de la degradación ambiental y explorar soluciones políticas, educativas e institucionales a ellas.
- Entender que existen múltiples dimensiones de la sostenibilidad e intentar desarrollar medidas, criterios y principios para ellas.
- Explorar patrones y niveles de demanda y uso de los recursos que pueden ser compatibles con diferentes formas o niveles de sustentabilidad ecológica y social y con diferentes nociones de equidad y justicia social.

Finalmente, para que el D.S. sea realmente “sustentado” como un paradigma del desarrollo se requiere de dos esfuerzos aparentemente divergentes: hacer al D.S. más preciso en sus bases conceptuales a la vez que permitir mayor flexibilidad y diversidad de acercamientos o enfoques en las estrategias de desarrollo, que puedan llevar a una sociedad en armonía con el ambiente y consigo misma.

1.4.- CONSIDERACIONES FINALES

En primer lugar, dado el énfasis y focalización en los problemas ambientales y en los aspectos ecológicos del desarrollo, en especial lo concerniente a los recursos bióticos, la propuesta del D.S. se dirige hacia el problema central del manejo de los recursos en la producción primaria, donde la agricultura cobra especial relevancia. Por esto, resulta conveniente acotar la "universalidad" del paradigma del D.S. en el ámbito del desarrollo agrícola, del desarrollo rural y, en especial, a los países en desarrollo. El D.S. no trata -no explica- otros aspectos del desarrollo de vital importancia, tales como el desarrollo industrial y sus tendencias, el desarrollo urbano y de los servicios, los problemas de la distribución y las tendencias del consumo; soslaya las relaciones socioeconómicas, políticas, de dominación y explotación.

En segundo lugar, el D.S. surge como una propuesta en el actual período de globalización de la economía, en el auge del liberalismo (o neoliberalismo) económico y la caída o retroceso del bloque socialista; a la vez, surge paralelamente o en respuesta a la percepción de la globalización de los problemas ambientales o ecológicos y al fracaso de los esquemas de desarrollo aplicados en los países del tercer mundo. Es por este contexto que la propuesta del D.S. cobra gran fuerza, además de ser herramienta de consenso y, como ya fue planteado, constituye una alternativa manejable y disponible, ante la ausencia o el vacío de esquemas alternativos.

La preocupación por ganar aceptación y apoyo político para el desarrollo y aplicación de este nuevo paradigma, responde claramente a la concepción de elaborar un esquema de desarrollo dirigido desde los niveles políticos y financieros más altos, contradiciendo algunos de los principios y postulados que defiende la propia concepción del D.S., tales como la participación social, la autodeterminación social y la diversidad cultural. Esta es una contradicción de fondo, difícil de resolver. Probablemente, sin solución.

En mi opinión, el concepto de sostenibilidad (ecológica) no puede llenar o satisfacer el contenido total de un paradigma universal del desarrollo; desde luego, la sostenibilidad ecológica es un elemento fundamental en los procesos de desarrollo económico y de manejo de recursos, pero soslaya las relaciones sociales de la producción y reproducción de la sociedad; de ahí la necesidad de buscar los nexos entre las ciencias sociales y las ciencias naturales, entre la historia social y la historia natural, para satisfacer o dar contenido a los vacíos actuales y a la parcialidad del paradigma propuesto.

Es evidente que el actual paradigma hegemónico del desarrollo social, está contenido en la propuesta neoliberal, la cual implica que las relaciones del mercado sean las que definan y orienten el desarrollo de las actividades económicas y por lo tanto, el manejo de los recursos naturales y el desarrollo tecnológico que resulte. Los postulados y argumentaciones del D.S., nunca se refieren a este aspecto fundamental; por el contrario en repetidas ocasiones se menciona que el D.S. pretende satisfacer los objetivos "tradicionales" del desarrollo (los económicos y sociales) y que éstos no se perciben antagónicos con el objetivo de la sostenibilidad ecológica; en muy pocas ocasiones se apunta la necesidad de analizar la influencia y determinancia que tienen los fenómenos económicos, en especial las relaciones y determinaciones del mercado, en la definición de la sostenibilidad ecológica de los procesos productivos.

Finalmente, considero que la construcción de un nuevo paradigma, alternativo y global debe incorporar los planteamientos de la sostenibilidad ecológica de las actividades humanas, pero debe, indiscutiblemente, incorporar también los elementos socioculturales, de la población y organización social.

El paradigma a construir debe retomar el carácter múltiple del desarrollo de la humanidad, la diversidad de culturas y concepciones o cosmovisiones de

la relación hombre o sociedad y naturaleza. Después de todo e indiscutiblemente, un objetivo central del Desarrollo es: la ampliación de la conciencia de la humanidad respecto a esta relación, respecto al papel o la integración de la sociedad en el universo, del hombre con la naturaleza.

2.- CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

2.1.- LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

La evaluación de los programas para el desarrollo regional reviste un gran interés, sobre todo en las regiones tropicales de los países atrasados; este interés responde a diversas características, condiciones y factores específicos en cada caso, pero que en general son los siguientes:

- Una grave crisis social.
 - Pobreza y pobreza extrema (miseria).
 - Marginación.
 - Falta de servicios (educación y salud).
- Una fuerte crisis económica.
 - Caída de los ingresos.
 - Incremento del desempleo.
 - Caída de la producción y productividad.
- Una fuerte crisis ecológica.
 - Pérdida de biodiversidad.
 - Pérdida de cobertura vegetal por un rápido proceso de cambio de uso del suelo.
 - Erosión y degradación de suelos.
 - Impactos ambientales globales.
- Una fuerte crisis tecnológica.
 - Tecnología occidental inadecuada.

- Incompatibilidad de los sistemas de producción con las condiciones ecológicas, económicas y sociales.
- Pérdida de cultura y conocimientos de la población local.
- Crisis sociopolítica.
 - Incremento de la movilización socio-política y de la demanda de servicios y apoyos a la sociedad.
 - Restricción y decremento de los recursos disponibles por el Estado para impulsar el desarrollo en zonas marginadas y por lo tanto un incremento en la necesidad de lograr mayor eficiencia, impactos y beneficios del gasto público.

De todo lo anterior se deriva que en principio la evaluación de los programas de desarrollo regional es demandada para lograr la mayor eficiencia posible de las acciones institucionales y asegurar la mayor efectividad de la inversión pública.

La Evaluación es planteada como una herramienta fundamental para la planificación y programación eficiente de las acciones para el desarrollo regional.

La concepción tradicional de la evaluación de programas de desarrollo o programas sociales en general, parte de considerarla como la etapa final del ciclo de la política gubernamental y se enfoca básicamente a:

- Conocer el grado de cumplimiento de las metas inicialmente planteadas.
- Explicar las causas de los desajustes entre las metas esperadas y las metas realmente alcanzadas.
- Justificar las actuaciones funcionarias de los instrumentadores del programa y deslindar responsabilidades.

De esta manera, la evaluación realizada tradicionalmente presenta fuertes limitantes; entre ellas sobresalen las siguientes:

- Enfatiza en el logro de las metas físicas, el número de actividades realizadas y las cargas de trabajo y soslaya el análisis de los impactos y resultados reales en las condiciones de vida y bienestar social, en las condiciones ecológicas y en los niveles de ingreso. Normalmente el análisis de los impactos y resultados reales no es posible realizarla por la falta de una referencia inicial básica.
- Los informes finales son desvirtuados para ocultar los resultados reales y los juicios desfavorables al programa o a la institución.
- Los resultados de la evaluación no logran impactar en el mejoramiento de la gestión del programa, o bien, en el diseño de futuros programas.
- Los resultados de las evaluaciones solo están disponibles para los que ordenan la evaluación, es decir, para las autoridades administrativas, la gerencia o dirección del programa.

La evaluación de programas de desarrollo regional se ha desarrollado en tres formas clásicas:

a) Evaluación de metas. Pretende medir los logros en función de las metas inicialmente planteadas o propuestas a alcanzar, para contribuir a la toma de decisiones gerenciales y a la reprogramación de acciones. Esta evaluación trata de explicar las discrepancias entre lo programado y lo alcanzado con la preocupación de que los resultados tengan una repercusión práctica induciendo cambios de política.

Los problemas y limitantes de estas evaluaciones son:

- En general, las metas de los programas son imprecisas o ambiguas; esta indefinición o ambigüedad en el planteamiento de metas puede ser deliberada para tener un consenso mínimo en los ambientes socio-políticos de los programas institucionales, ambientes siempre complejos e interactivos; también puede deberse a deficiencias de los programas, o bien, por la complejidad e incertidumbre de las acciones de los programas de desarrollo respecto a las condiciones socio-políticas de la región. En general, se espera que con el avance del programa los problemas regionales prioritarios se aclaren y por lo tanto las metas se precisen.
- Un gran número y diversidad de metas; esta multiplicidad de metas dificulta el diseño metodológico de la evaluación y el análisis e integración de sus resultados.
- La dificultad de diseñar una correcta selección de metas a evaluar dada la multiplicidad de las mismas.
- Evaluación de metas oficiales exclusivamente y no de aquellas que representan los intereses reales de los beneficiarios.
- La evaluación de metas enfrenta normalmente el problema de las modificaciones del planteamiento de metas a evaluar durante el proceso de desarrollo del programa.

Todas estas limitantes o problemas de los procesos de evaluación bajo esta forma conducen a la obtención de resultados débiles y poco útiles para los propósitos iniciales.

b) Evaluación de impacto. En general, esta forma de evaluación trata de responder a las preguntas centrales:

- ¿Cuál ha sido la efectividad del programa?
- ¿Se han logrado los resultados e impactos esperados?

¿Han cambiado las condiciones del desarrollo regional en la dirección deseada?

La evaluación de impactos trata de estudiar los efectos que se hayan producido en una población objetivo, en una región o en una situación determinada como consecuencia de la ejecución de las políticas o programas a evaluar; por lo tanto, trata de establecer relaciones de causalidad entre las acciones del programa y las nuevas condiciones del desarrollo regional, como resultados del programa.

Las estrategias metodológicas buscan determinar los efectos netos del programa o acción institucional, estrictamente imputables al programa, por lo tanto, es necesario diseñar métodos casi experimentales y apoyarse en instrumentos estadísticos rigurosos y precisos, como son los modelos causales lineales.

El problema central es lograr identificar las "medidas" de los impactos, las cuales deben ser muy sensibles. Esta forma de evaluación enfrenta los siguientes problemas y limitantes:

- La dificultad técnica de realizar una medición directa de los impactos del programa, lo cual además resulta costoso. La dificultad de realizarlo mediante la construcción de indicadores dado que este proceso normalmente es arbitrario, parte de supuestos que no pueden ser confirmados y no existen formas prediseñadas para establecerlos.
- Determinar los efectos netos del programa exige una medición inicial, previa a la intervención del programa y otra al final.
- Los impactos de los programas de desarrollo regional se manifiestan a largo plazo ya que demandan una intervención significativa y prolongada para producir un impacto real.

- Esta evaluación requiere datos confiables y representativos, no es posible realizarla con base en cifras oficiales.
- La variabilidad de las acciones del programa debe ser mínima durante el periodo de la intervención.
- Dado que se fundamenta en un planteamiento de causa-efecto las situaciones y condiciones de acción del programa deben estar relativamente controladas durante el proceso.

c) Evaluación de procesos o evaluación formativa. Esta forma de evaluación trata de detectar los defectos en el diseño de los procedimientos y métodos de trabajo del programa, así como las barreras u obstáculos durante la instrumentación de las acciones y proveer información ágil y eficiente para la toma de decisiones sobre su reprogramación.

Consiste en un intento sistemático por medir la cobertura del programa, el grado en que las acciones están llegando a la población objetivo y dar seguimiento a los procesos que se desarrollan al interior. Pretende identificar y precisar los mecanismos por los cuales las acciones del programa logran el éxito, o bien, los aspectos en que fracasa e identificar las estrategias alternativas para avanzar eficientemente. (Sulbrandt, J. 1993)

Esta forma de evaluación se realiza paralelamente al desarrollo de las acciones del programa y no ex-post como se hace en los dos casos anteriores. Para su instrumentación es necesario establecer la secuencia de pasos y relaciones causales que se supone llevan de los insumos a los productos esperados del programa, indicando los procesos que conducen a esos resultados. Metodológicamente, corresponde a un modelaje de tipo lógico que representa conceptual y gráficamente la estructura del programa teórico contra un modelo de equivalencia que muestra lo que efectivamente ocurre en el programa. De esta manera, los principales problemas para aplicar esta forma de evaluación se refieren a:

- Precisar la información a obtener para el seguimiento y diseñar el procesamiento técnico de la misma.
- Establecer sistemas internos de información operativa y gerencial.
- Seleccionar adecuadamente los indicadores para operar desde el inicio de las acciones.
- Analizar, a partir de los indicadores, la efectividad de los componentes del programa en el alcance de metas.
- Identificar enfoques y estrategias alternativas a los problemas y obstáculos encontrados durante el proceso de intervención.
- Aplicar de forma eficiente los resultados de la evaluación en la reorientación de las acciones del programa.

La principal limitante de esta forma de evaluación es que trabaja fundamentalmente sobre los factores técnicos, instrumentales y soslaya los de tipo social, organizativo y cultural. Dado su diseño y concepción básica se ajusta demasiado a la programación formal inicial del programa, lo que puede conducir a resultados y apreciaciones equivocadas.

En general, esta forma de evaluación no se ha aplicado a los programas de desarrollo en las regiones atrasadas, dada las deficiencias en el diseño previo, estructural, de los mismos que no cuentan con sistemas de evaluación y seguimiento internos eficientes.

En resumen y en un sentido amplio, **la evaluación de programas de desarrollo regional, en cualquiera de sus formas, consiste en un examen sistemático y riguroso de los logros y resultados de una política o intervención gubernamental, realizado a partir de criterios y premisas específicas, con relación a las metas inicialmente propuestas y a los efectos, impactos y procesos esperados en los grupos sociales identificados como beneficiarios de las acciones.**

2.2.- LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Las acciones de evaluación del PCDSL y de sus acciones específicas fueron concebidas como una fase del proceso de impulso y promoción del desarrollo social regional y de la conservación de los recursos naturales, realizada para fundamentar la acción de planificación, programación y orientación de las acciones del programa. Así, la evaluación consiste en la cuantificación, estimación, análisis y reflexión en torno al alcance o logro de los objetivos y metas de las acciones, según lo programado, así como de las repercusiones e impactos sociales y ambientales de las mismas y deriva a la elaboración de recomendaciones y estrategias de trabajo, de acuerdo al marco conceptual, programático, jurídico y operativo del Programa y de la situación sociocultural y ambiental regional.

Para realizar la evaluación del PCDSL, la estrategia metodológica planteó trabajar en torno a dos grandes vertientes:

- La evaluación de los logros o avances físicos y del ejercicio financiero realizados; aquí comprendió el cumplimiento de las metas físicas y del plan de trabajo inicialmente planteados, así como la eficiencia en el ejercicio presupuestal y la detección e identificación de los principales problemas en la planeación, programación, operación y administración del proyecto.
- La evaluación del logro o cumplimiento de los propósitos estratégicos del programa; aquí fue planteado estimar el grado de cumplimiento de los lineamientos estratégicos del PCDSL, como indicador del grado de cumplimiento de los objetivos y de los impactos y repercusiones sociales y ambientales de las acciones desarrolladas.

Indudablemente que la evaluación en esta segunda vertiente es la de mayor importancia y es en la cual enfatiza el presente documento; sin embargo,

cabe mencionar las dificultades para realizar esta valoración de forma objetiva y tangible, ya que son escasas y limitadas las capacidades metodológicas para hacerlo, así como las referencias básicas, rigurosas, sobre la situación inicial de la problemática regional; por otra parte, es difícil distinguir la causa o razón fundamental de algunos cambios en la problemática regional y adjudicárselos a la acción del programa, o bien, a otras acciones y condiciones políticas y socioeconómicas en el contexto del desarrollo social regional, estatal, nacional y aún mundial.

La instrumentación y desarrollo de los trabajos para la evaluación de las acciones del Programa fueron realizados en un proceso que paulatina y secuencialmente fue abordando las dos vertientes planteadas en la estrategia metodológica. Si bien se lograron ciertos avances con estos esfuerzos, nunca antes realizados en los programas institucionales para la región, resultó muy difícil su instrumentación ya que enfrentaron los arraigados círculos viciosos del trabajo burocrático-administrativo, a las concepciones anquilosadas del quehacer oficial y a los intereses político-económicos de los funcionarios públicos y de las instituciones participantes.

A pesar de los esfuerzos realizados, fue prácticamente imposible lograr la anuencia o el consenso entre las diversas posiciones de los representantes del Banco Mundial, la Unidad Coordinadora Central del Programa (SEDESOL), el COPLADE - Gobierno del Estado, la Delegación Federal de la SEDESOL en Chiapas y el propio Subcomité Especial del COPLADE, conductor del programa y, todos ellos, con respecto a las posiciones y demandas de las comunidades de la región.

A partir del primer año de operación del programa, el proceso de evaluación inició con los aspectos planteados en la primer vertiente de la estrategia; en 1991-1992 procedió la evaluación del cumplimiento de las metas y del plan de trabajo inicialmente planteados, mediante la aplicación de una

encuesta y la supervisión de obras por muestreo, la instrumentación de talleres y entrevistas abiertas con los beneficiarios y los responsables técnicos de la ejecución de las acciones.

Durante el segundo año, 1992-1993, se evaluó el grado de continuidad y la operación de las obras y proyectos ejecutados y fueron detectados, precisados y evaluados los principales factores limitantes para el desempeño exitoso de los proyectos.

Estas acciones se realizaron mediante reuniones de trabajo con los grupos de beneficiarios junto con los técnicos responsables de la ejecución de los proyectos y mediante la visita de campo para supervisar el desarrollo y operación de las obras y acciones; paralelamente se aplicó una encuesta tanto a los beneficiarios, como a los técnicos y funcionarios de las dependencias gubernamentales responsables de los proyectos, a partir de las cuales se realizó un análisis de congruencia entre las opiniones de cada una de las partes.

Durante el tercer año de operación del Programa (1993-1994), los trabajos de evaluación fueron enfocados a estimar el grado de aplicación y cumplimiento de los lineamientos o principios estratégicos del Programa, como indicador de la eficiencia del mismo en el logro o alcance de sus objetivos y propósitos fundamentales y como elemento fundamental para el análisis de las repercusiones e impactos del Programa en la problemática social regional y en la conservación de los recursos naturales. Estas acciones fueron realizadas mediante la aplicación de una encuesta por muestreo tanto a beneficiarios, como a técnicos y funcionarios públicos responsables de la ejecución de las acciones; una vez sistematizada la información y realizado un primer análisis de la misma, los resultados fueron presentados y discutidos a diversos niveles: en el Subcomité Especial del Coplade, con los funcionarios responsables de las dependencias gubernamentales, con los técnicos y con los grupos de

beneficiarios de los proyectos. A partir de las reflexiones y conclusiones emanadas de estas reuniones de trabajo se realizó un análisis de congruencia y se derivaron las consideraciones generales en torno a los logros y la eficiencia alcanzada por el Programa.

2.3.- EL MÉTODO DE EVALUACIÓN DE IMPACTOS Y LOGRO DE OBJETIVOS

Dada la importancia de la evaluación de estos aspectos, considero pertinente la presentación resumida de la metodología aplicada.

El trabajo se desarrolló en torno a cinco ejes de análisis, los cuales son correspondientes a los lineamientos estratégicos del PCDSL, a saber:

- La participación social.
- La fundamentación regional.
- La sustentabilidad.
- La educación y capacitación técnica.
- La reorientación de la acción institucional.

En cada uno de estos ejes de análisis fueron definidas las variables a estimar para la construcción de indicadores e índices a calcular con la información proporcionada por los agentes directamente involucrados en el desarrollo de las acciones (beneficiarios o población local, técnicos y funcionarios públicos).

Las variables a estimar en cada uno de los ejes de análisis fueron las siguientes:

- a) La participación social.
- La participación social, comunitaria, en la instrumentación y desarrollo de las acciones del programa.
 - La organización social, comunitaria, para la ejecución de las acciones del proyecto.
 - El fomento a la participación social organizada, desarrollada durante la ejecución del proyecto.
- b) La fundamentación regional.
- Fundamentación del proyecto en la cultura y el saber local.
 - La incorporación de la fuerza de trabajo local en el desarrollo del proyecto.
 - El uso de los recursos naturales y materiales de la localidad en la instrumentación del proyecto.
- c) La Sustentabilidad.
- La productividad y los rendimientos crecientes en los proyectos productivos.
 - La reconversión y transferencia tecnológica hacia un manejo agroecológico de los recursos naturales.
 - El impacto ambiental.
 - El beneficio social.
 - La conservación de la biodiversidad.
 - La incorporación de los elementos culturales y de conocimientos básicos de la localidad en la ejecución y operación del proyecto.
- d) La educación y la capacitación técnica.
- Los métodos y contenidos educativos y de transferencia de conocimientos.
 - La apropiación de los conocimientos por parte de los beneficiarios.
 - La formación de cuadros o agentes locales.

- e) La reorientación de la acción institucional.
- La integración y congruencia con la problemática local.
 - El fomento a la planeación participativa local y regional.

Con la estimación de estas variables se procedió al cálculo de los siguientes índices:

1. Índice de Participación Social.
2. Índice de Fundamentación Regional.
3. Índice de Sustentabilidad.
4. Índice de Acción y Aprehensión Educativa.
5. Índice de Reorientación Institucional.

A partir de estos índices se calculó un indicador global que fue denominado como Índice Global de Conservación y Desarrollo, para cada uno de los proyectos que integran el programa. El análisis y la discusión de los resultados fueron realizados a diferentes niveles: por proyecto específico; por sectores que integran el Programa (desarrollo social, desarrollo productivo, infraestructura y conservación); respecto a cada una de las problemáticas subregionales; y por cada una de las dependencias ejecutoras.

3.- RESULTADOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN

3.1.- DE LOS PROYECTOS INDIVIDUALES

El cuadro resumen general (Cuadro 9) presenta los resultados y valores de los índices estimados para cada uno de los proyectos evaluados y la Gráfica 5, los presenta ordenados, de mayor a menor, según el valor alcanzado en el índice global de conservación y desarrollo (I.C.D.).

CUADRO No. 9: RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR PROYECTO. P.O.A. 1993.

	PROYECTO	DEPEN- DENCIA	SECTOR	P.S.	F.R.	I.S.	I.A.E.	R.I.	I.C.D.
1	ASISTENCIA MEDICA/MEDICINA EXTERNA.	INI	DES. SOCIAL	78.73	100.0	85.71	100.0	74.14	80.68
2	MÓDULOS ORGANIZATIVOS PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS.	SEDESOL	PRODUCTIVO	40.00	100.0	100.0	100.0	46.55	75.53
3	BENEFICIO HÚMEDO DE CAFÉ	INI	INFRAESTRU.	77.78	71.43	50.00	88.89	44.83	71.01
4	APICULTURA COMUNITARIA	SEDESOL	PRODUCTIVO	38.89	64.29	41.18	86.11	77.59	66.03
5	ASIST. TÉCNICA AGRÍCOLA ECOLÓGICA DE LA SELVA.LAC.	SEDESOL	PRODUCTIVO	88.89	57.14	47.06	83.33	31.03	63.29
6	EDUCACIÓN BÁSICA EN LA SELVA	SECyS	DES. SOCIAL	61.30	14.88	66.67	57.87	89.51	61.84
7	ASISTENCIA TÉCNICA CAFETICOLA	INI	PRODUCTIVO	25.19	28.57	100.0	72.22	25.29	50.63
8	CENTRO DE CAPACITACIÓN TÉCNICA AVELLANAL	SEDESOL	PRODUCTIVO	33.33	0.00	94.12	55.56	53.45	49.79
9	ATENCIÓN MEDICA. CAPACITACIÓN. COMUNITARIA	INI	DES. SOCIAL	30.74	4.76	33.33	47.38	72.41	44.74
10	PRACTICAS DE MANEJO Y CONSERVACIÓN DE SUELOS	SEDESOL	PRODUCTIVO	38.57	20.00	70.59	37.22	42.07	41.43
11	MICROEMPRESAS DE LA MUJER CAMPESINA	SEDESOL	PRODUCTIVO	35.11	45.71	47.06	32.22	46.55	40.00
12	EDUCACIÓN AMBIENTAL	SECyS	DES. SOCIAL	30.00	71.43	100.0	19.68	53.45	39.94
13	CENTRO PISCICOLA LACANDONIA	SDRE	PRODUCTIVO	55.56	57.14	52.94	10.19	48.28	39.80
14	PLAN DE MANEJO DE PALMA XAT	SEDESOL	PRODUCTIVO	22.78	57.14	36.76	35.76	44.40	38.08
15	FOMENTO A ESPECIES MENORES	SDRE	PRODUCTIVO	22.54	57.14	46.22	20.44	45.32	34.96
16	REHABILITACIÓN DE LETRINAS	SEDESOL	DES. SOCIAL	17.22	25.00	50.00	16.78	50.43	28.06
17	APOYO A PRODUCTORES DE CAFÉ	INI	PRODUCTIVO	18.89	0.00	50.00	37.15	24.14	27.95
18	DESARROLLO DE SIST. SILVÍCOLAS	CIES	CONSERVAC	22.22	57.14	22.50	1.39	44.83	25.51
19	PISCICULTURA TROPICAL	SEDESOL	PRODUCTIVO	53.33	0.00	20.59	12.50	32.76	24.89
20	INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	SEDESOL	CONSERVAC	2.22	0.00	35.00	2.08	74.14	24.49
21	PIPDECOL	SEDESOL	PRODUCTIVO	21.11	28.57	47.06	9.03	26.72	23.42
22	HUERTOS FENOL. DE VAINILLA	SDRE	PRODUCTIVO	18.52	66.67	15.69	4.78	32.18	22.97
23	FOMENTO A LA PROD. APÍCOLA	SDRE	PRODUCTIVO	14.44	0.00	19.61	8.68	49.43	20.29
24	MÓDULOS PORCINOS	SDRE	PRODUCTIVO	40.56	0.00	20.59	13.54	21.98	20.15
25	EXTENSIONISMO ACUÍCOLA	SDRE	PRODUCTIVO	16.34	11.76	22.15	5.65	29.31	16.56
26	VIVERO LAS JOYAS	SARH	PRODUCTIVO	17.78	0.00	29.41	4.63	27.59	15.75
27	PROD. AGROECOL. DE BÁSICOS	SEDESOL	PRODUCTIVO	13.89	0.00	27.94	8.68	26.29	15.72
28	CONSTRUCCIÓN DE AULAS	SECyS	INFRAESTR.	3.33	0.00	25.00	7.64	34.48	13.53
29	ASIST. TÉC. A PROD. DE CACAO	SDRE	PRODUCTIVO	15.56	34.29	7.06	4.72	8.28	11.48
30	CENTRO DE DES. COMUNITARIO	SDRE	PRODUCTIVO	0.00	0.00	17.65	13.89	13.79	10.13
31	CENTRO DE FOMENTO A LA REVEGET. Y REST. ECOLÓGICA	SDRE	PRODUCTIVO	4.44	0.00	11.76	9.26	15.52	9.14

NOTA.- P.S. Índice de Participación Social.

F.R. Índice de Fundamentación Regional.

I.S. Índice de Sustentabilidad.

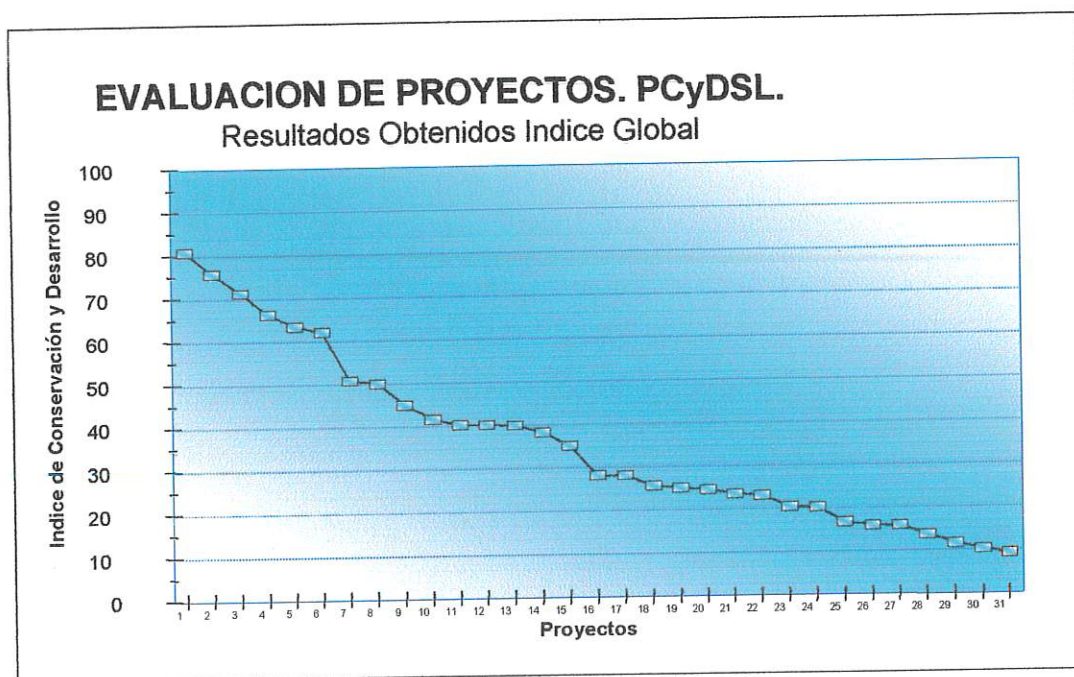
I.A.E. Índice de Aprehensión Educativa.

R.I. Índice de Reorientación Institucional.

I.C.D. Índice Global de Conservación y Desarrollo.

Fuente: Grupo Técnico de Apoyo, 1994.

GRÁFICA No. 5.- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR PROYECTO



Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

Los proyectos mejor evaluados son 6, que inician con el programa de Asistencia Médica del INI (80.68 de I.C.D.), Módulos Organizativos para el Aprovechamiento de los Recursos de UNCAFESUR-SEDESOL (75.53 de I.C.D.), Beneficio Húmedo de Café de INI (71.01), Apicultura Comunitaria de SEDESOL (66.03), Asistencia Técnica Agrícola Ecológica de UNORCA-SEDESOL (63.29) y el Programa de Educación Básica de SECyS (61.84). Dentro de estos Proyectos, considerados como Buenos y que constituyen un total de 6, 3 son de SEDESOL, 2 de INI y 1 de SECyS.

En un segundo grupo de proyectos, los cuales pueden ser identificados con resultados Regulares, se encuentran 9 proyectos encabezados por Asistencia Técnica del INI con 50.63 de I.C.D. y cierra con Fomento a especies menores de SDRE con 34.96. De los proyectos considerados como "regulares", 4 son ejecutados por la SEDESOL, 2 por el INI, 2 por SDRE y 1 por SECyS.

El resto de Proyectos cuyo I.C.D. se encuentra entre 28.06 (Rehabilitación de Letrinas, SEDESOL) y 9.14 (Centro de Fomento a la Revegetación y Restauración Ecológica, SDRE), conforman los que, en términos de la evaluación, podrían ser definidos como Deficientes, constituyen un total de 17 proyectos de los cuales 7 son de SDRE, 7 de SEDESOL, 1 de INI, 1 de SARH y 1 de SECyS.

De manera general podemos concluir, con base en estos resultados, que el mayor puntaje lo presentan proyectos con tres tipos de accionar: el primero, caracterizado por la participación directa de organizaciones campesinas en su esquema de trabajo, tal es el caso de Módulos Organizativos (UNCAFESUR), Apicultura Comunitaria (SSS), y Asistencia Técnica en la Producción Agrícola Ecológica (UNORCA). El segundo, lo caracterizan proyectos que tienen un buen esquema de trabajo con promotores locales y con mucho tiempo de accionar en la zona, además de que buscan resolver problemas fundamentales, como son los proyectos de Educación Básica de SECyS y el de Asistencia Médica/Medicina Externa de INI, con más de 4 años en la zona y cuyo esquema ha sido afinado poco a poco a través del tiempo que llevan de trabajo. Finalmente, los proyectos que responden a problemas sentidos por la población local y aquí se ubica el Beneficio Húmedo de Café de INI cuyo objetivo, atender problemas de comercialización, atrajo simpatías y participación hacia el proyecto.

3.2.- DE LOS SECTORES DEL PROGRAMA

Los resultados de la sistematización y análisis de la información por cada uno de los sectores del PCDSL son reportados en el Cuadro 10 y en las Gráficas 6 y 7.

El sector mejor evaluado corresponde a las acciones de Desarrollo Social, esto se debe básicamente a dos aspectos:

- Atienden problemas fundamentales de la región, como son la salud y la educación, por lo que los beneficiarios tienen interés en la adecuada ejecución de las acciones.
- El segundo aspecto es que las dependencias que ejecutan estas acciones tienen varios años laborando en el mismo proyecto, con el mismo personal (SECyS e INI), por lo que su continuidad les ha permitido bosquejar y afianzar un esquema de trabajo exitoso. Aquí es conveniente señalar que ambos aspectos -salud y educación- se desarrollan con la participación de promotores comunitarios.

En este sector, como puede apreciarse en el Cuadro 10, solamente el subsector Salud se encuentra nivelado en cuanto a sus índices promedio. Se detectan deficiencias en Aprehensión Educativa y Participación Social por parte del subsector Asistencia y en cuanto a la Fundamentación Regional para el subsector Educación.

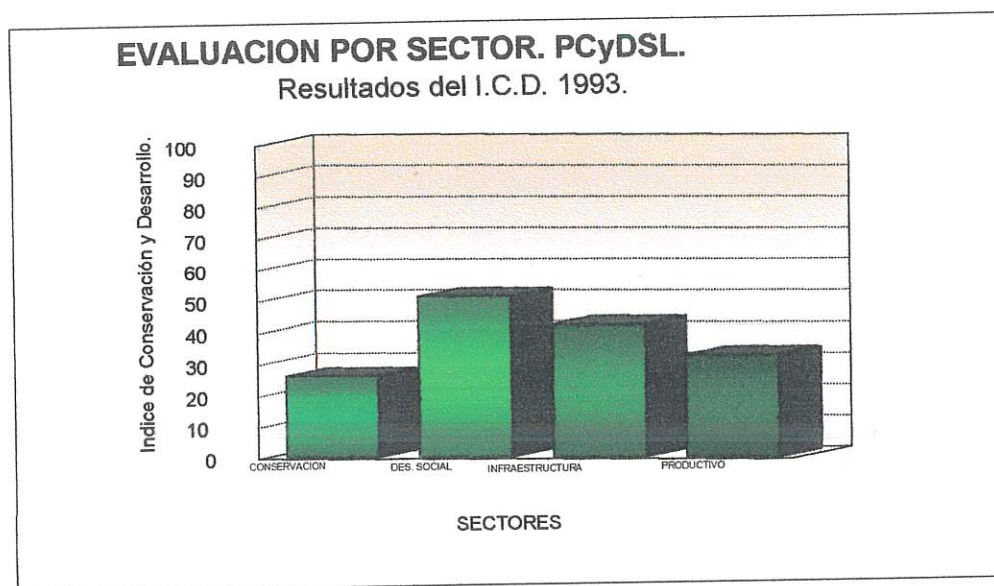
El sector Infraestructura y el Productivo, a pesar de tener problemas en algunos índices, sobresalen respecto del sector Conservación, debido a que también atacan problemas prioritarios para la población local. Es cierto que aún no cuentan con un esquema que garantice éxitos reconocibles, pero siguen despertando interés por parte de los beneficiarios, dados los propósitos de contribuir a la dieta alimenticia, a la economía de la población local y a mejorar las condiciones de vida. El sector Infraestructura presenta deficiencias en cuanto al índice de sustentabilidad ya que por sus características no incorporan aspectos culturales y no realizan estudios de impacto ambiental; en la mayoría de los casos la fuerza de trabajo es asalariada y en ocasiones ajena a la localidad.

CUADRO No. 10.- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR SECTORES
P.O.A. 1993.

SECTOR	SUBSECTOR	P.S.	F.R.	I.S.P.	A.E.	R.I.	I.C.D
CONSERVACIÓN		18.52	19.05	22.50	6.71	60.92	25.86
	CONSERVACIÓN	2.22	0.00	35.00	2.08	74.14	24.49
	FORESTAL	22.22	57.14	22.50	1.39	44.83	25.51
DESARROLLO SOCIAL.		43.60	43.21	67.14	48.34	67.99	51.05
	ASISTENCIA	23.61	48.21	75.00	18.23	51.94	34.00
	EDUCACIÓN	61.30	14.88	66.67	57.87	89.51	61.84
	SALUD	54.74	52.38	59.52	73.69	73.28	62.71
INFRAESTRUC TURA		40.56	35.72	37.50	48.26	39.66	42.27
	AGRÍCOLA	77.78	71.43	50.00	88.89	44.83	71.01
	EDUCATIVA	3.33	0.00	25.00	7.64	34.48	13.53
PRODUCTIVO		28.43	27.49	39.42	27.2	34.52	32.64
	ACUÍCOLA	41.74	22.97	31.89	9.45	36.78	27.09
	AGRÍCOLA	23.63	45.90	54.55	43.78	27.29	37.71
	ASISTENCIA	38.50	25.24	55.64	37.67	37.69	38.94
	FORESTAL	15.00	19.05	25.98	16.55	29.17	20.99
	PECUARIO	23.29	24.29	29.05	28.53	41.62	30.31

Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

GRÁFICA No. 6.- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR SECTOR.
PCyDSL 1993.

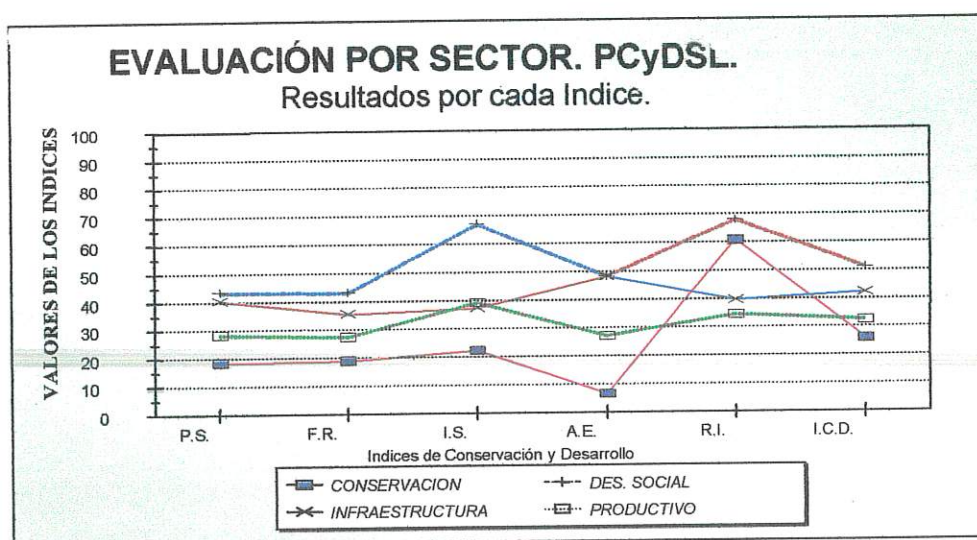


Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

El sector Productivo es uno de los mas diversos en el PCyDSL y se identificaron 5 subsectores: Acuicola, Agrícola, Asistencia Técnica, Forestal y Pecuario. Una comparación entre estos subsectores indica que el índice de Conservación y Desarrollo (I.C.D.), tuvo un menor puntaje en el subsector Forestal, que en este caso estuvo referido básicamente al Centro de Fomento a la Revegetación y Restauración Ecológica de SDRE, que ha funcionado solamente como productor de plántulas para los requerimientos de reforestación voluntaria, sin contar en su esquema con un proceso de planeación y capacitación o formación de promotores comunitarios.

Es conveniente indicar que en este sector hace falta puntualizar y preparar aún más el esquema de transferencia tecnológica y de capacitación hacia los beneficiarios y a la población local en general. Un caso ejemplificador de estas deficiencias lo muestra el subsector acuícola integrado por los proyectos de Extensionismo Acuicola y el Centro Piscícola Lacandonia ambos de SDRE, en los que no existe un programa definido de capacitación, ni tampoco un esquema de trabajo con promotores comunitarios, lo que garantizaría una autosostenibilidad a largo plazo.

GRÁFICA No. 7.- COMPARACIÓN ENTRE SECTORES. P.O.A. 1993.



Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

El sector Productivo, con índices bajos en general, presenta cierta regularidad en los valores de cada uno de ellos. La mayoría de los proyectos productivos que conforman el PCyDSL poseen una orientación hacia la sustentabilidad, en casi todas las acciones se incorpora el aspecto agroecológico y es uno de los más trabajados, a pesar de los problemas en campo que están referidos básicamente al logro de los resultados a corto plazo, a la permanencia de los técnicos y a la calidad de la asistencia técnica para que los beneficiarios adopten plenamente estas prácticas como alternativa productiva.

El sector Conservación presenta la evaluación más baja en el PCDSL y esto se debe a dos razones principalmente: la primera es que no buscan resolver problemas de beneficio local directo, lo que no atrae simpatías sociales y, la segunda, es que no realizan acciones de atención educativa que trate de garantizar la autosostenibilidad de sus acciones. Ante esta perspectiva es necesario buscar la manera de reformular estos enfoques con la finalidad de que se pueda cumplir con los objetivos planteados.

Un aspecto sobresaliente del sector Conservación es el índice de Reorientación Institucional, y eso indica que por lo menos existe coherencia entre lo planteado por la dependencia, los responsables del proyecto y lo que los beneficiarios manifestaron en la encuesta, además de la tendencia a transferir las acciones del sector a las organizaciones y comunidades locales.

La irregularidad del sector Conservación, indica que es necesario reforzar los aspectos de Fundamentación Regional, Aprehensión Educativa y, en menor medida, lo concerniente a la Sustentabilidad, de acuerdo a los lineamientos del PCyDSL.

Como puede apreciarse, en este sector, los proyectos poseen un bajo I.C.D. debido principalmente a los problemas en los aspectos de la apreensión

educativa, por lo que una de las recomendaciones en el sector es impulsar un proceso de acción educativa, en cada uno de los proyectos, para contribuir a la formación de una conciencia ecológica y a definir la manera en la que los beneficiarios puedan aprehender los objetivos y acciones de cada uno de los proyectos.

Por otro lado, la participación social en las acciones de conservación son muy limitadas debido a que no se ha tomado en cuenta la participación de los beneficiarios en la creación de los proyectos, por lo que una recomendación es buscar que los objetivos y finalidad de cada uno de los proyectos queden bien entendidos por los pobladores en las comunidades en las que los proyectos se realizan y, que participen creativamente en el logro de los mismos.

3.3.- DE LAS SUBREGIONES

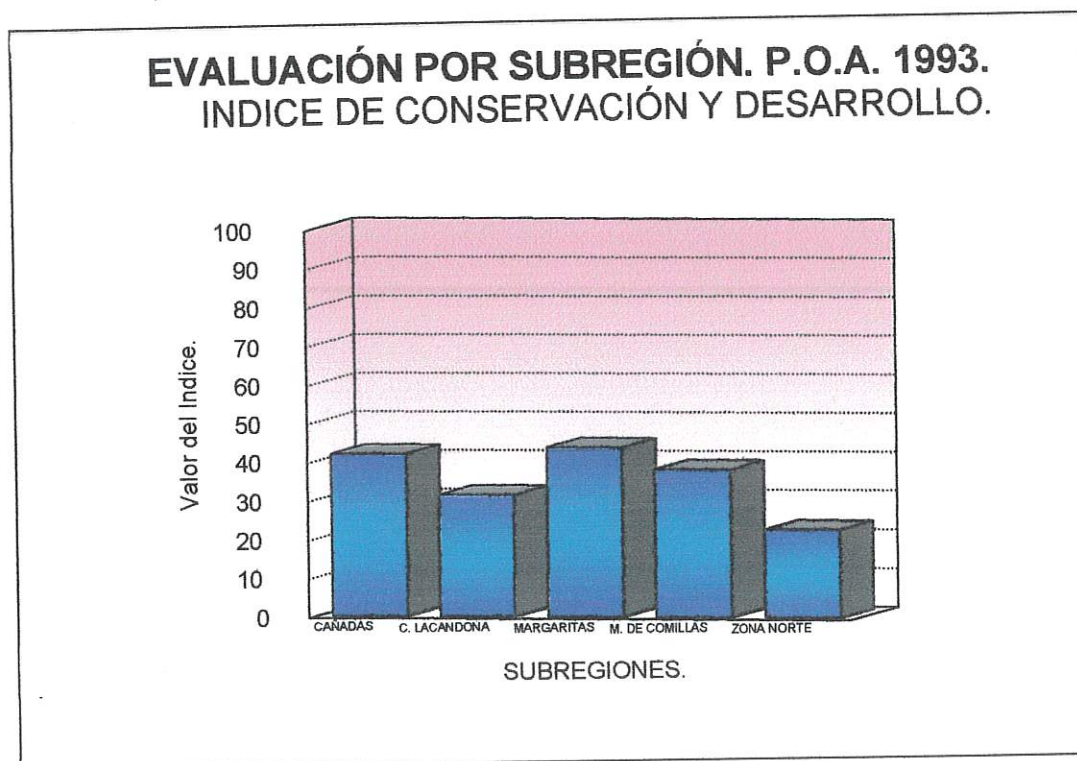
Como se mencionó en apartados anteriores, las subregiones identificadas en la Selva Lacandona son 5: Cañadas de Ocosingo, Comunidad Lacandona, Cañadas de Las Margaritas, Marqués de Comillas y la Zona Norte.

Subregionalmente, los resultados de la evaluación se presentan de la manera siguiente:

- En primer lugar, la subregión de Las Margaritas presenta el índice global más alto, con un I.C.D. de 43.78;
- En segundo lugar, la subregión de Las Cañadas de Ocosingo con un 41.97;
- En tercer lugar, se encuentra Marqués de Comillas con 38.17;
- En cuarto lugar la Comunidad Lacandona con 31.38 y,
- En quinto lugar la Zona Norte con 22.95.

Estos datos se aprecian en el cuadro 11 y en la Gráfica 8.

**GRÁFICA No. 8. - RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR SUBREGIÓN.
P.C.y D.S.L.**



Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

Esta diferenciación por subregiones indica y se debe a que, en Margaritas y Cañadas la presencia y participación de organizaciones campesinas fomenta y demanda un mejor trabajo de las dependencias. En cambio, en la Zona Norte se conjugan varios aspectos en los que sobresale que la SDRE es la dependencia con mayor cantidad de proyectos en la zona y de manera general, los programas de esta dependencia han resultado bajos en sus valores generales; así también, es indicativo que en la Zona Norte no se tiene la participación directa de organizaciones campesinas en el Programa.

En el caso de las tres Subregiones restantes, los resultados son expresión de la combinación de la presencia de varias dependencias, de los diferentes esquemas de trabajo, de la participación diferenciada de la población local organizada y de la responsabilidad de los técnicos.

Un aspecto sobresaliente es que en todas las subregiones, con excepción de Las Margaritas, el Índice de Fundamentación Regional es bajo. Esto indica en cierta medida, la dificultad de incorporar aspectos locales como la cultura y la fuerza de trabajo en cada una de las subregiones.

Por otro lado, es notable el descenso generalizado en el Índice de Aprehensión Educativa en las 5 subregiones, lo que también da una idea clara de que falta aún bastante trabajo para atender estos aspectos.

CUADRO No. 11.- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR SUBREGIONES. PCyDSL. P.O.A. 1993.

SUBREGIÓN	SECTOR	P.S.	F.R.	I.S.	A.E.	R.I.	I.C.D.
CAÑADAS DE OCOSINGO	DES. SOCIAL PRODUCTIVO	36.58	28.57	49.77	47.17	43.10	41.97
		33.33	57.14	100.00	66.67	79.31	62.32
		36.85	26.19	45.49	45.54	40.09	40.28
COMUNIDAD LACANDONA	CONSERVACIÓN DES. SOCIAL PRODUCTIVO	30.81	20.95	38.95	24.21	42.18	31.38
		22.22	57.14	22.50	1.39	4.83	25.51
		64.44	14.29	75.00	66.67	79.31	62.80
		25.93	19.05	34.31	19.04	35.78	26.64
CAÑADAS DE MARGARITAS	INFRAESTRUCTURA DES. SOCIAL PRODUCTIVO	30.69	50.34	64.71	40.70	45.40	43.78
		28.15	33.33	50.00	34.72	37.93	34.30
		49.63	80.95	100.00	46.45	68.97	59.15
MARQUES DE COMILLAS	CONSERVACIÓN DES. SOCIAL PRODUCTIVO	27.41	49.52	63.92	40.74	42.18	42.93
		39.29	30.68	40.87	31.62	52.78	38.17
		31.11	0.00	10.00	16.67	63.79	27.57
		59.67	41.07	65.00	60.86	76.47	59.86
ZONA NORTE	CONSERVACIÓN DES. SOCIAL PRODUCTIVO	21.93	22.98	21.23	6.84	31.71	19.76
		15.56	9.09	26.32	17.21	39.18	22.95
		2.22	0.00	35.00	2.08	74.14	24.49
		19.11	0.00	30.00	45.74	72.41	40.93
		15.28	12.50	24.63	9.24	26.62	17.23

Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

3.4.- DE LAS DEPENDENCIAS EJECUTORAS

La evaluación por Dependencias ejecutoras muestra claramente las características y diferencias en el trabajo de cada una de ellas.

En cuanto a la evaluación global, con el mayor puntaje sobresale el INI con un I.C.D. de 55.00; en segundo término la SEDESOL con un 38.84 e inmediatamente la SECyS con un 38.43; la evaluación desciende en el caso de la SDRE con un 20.61 y finalmente, la SARH con 15.75. Esta situación se puede apreciar en la Gráfica No. 9.

El Instituto Nacional Indigenista obtuvo los valores más altos, aunque en los índices de Sustentabilidad y Reorientación Institucional es superado por la SECyS. Para el INI el mayor problema fue la poca congruencia de opinión, en cuanto a la ejecución de las acciones, que existe entre quienes deciden los programas y lo planifican, con los responsables técnicos ejecutores y los beneficiarios de los mismos (Cuadro No. 12).

**CUADRO No. 12.- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR DEPENDENCIA
POA 1993.**

DEPENDENCIA	SECTOR	P.S.	F.R.	I.S.	A.E.	R.I.	I.C.D.
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA		46.26	40.95	63.81	69.13	48.16	55.00
	DES. SOCIAL	54.74	52.38	59.52	73.69	73.28	62.71
	INFRAESTRUC.	77.78	71.43	50.00	88.89	44.83	71.01
	PRODUCTIVO	22.04	14.29	75.00	54.69	24.71	39.29
SEC. DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS		17.78	0.00	29.41	4.63	27.59	15.75
SEC. DE DESARROLLO RURAL Y ECOLOGÍA.		20.88	25.22	23.74	10.13	29.34	20.61
	ACUÍCOLA	35.95	34.45	37.54	7.92	38.79	28.18
	AGRÍCOLA	17.04	50.48	11.37	4.75	20.23	17.22
	FORESTAL	4.44	0.00	11.76	9.26	15.52	9.14
	PECUARIO	19.38	14.29	26.02	14.14	32.63	21.38
SEC. DE EDUCACIÓN CULTURA Y SALUD.		31.54	28.77	63.89	28.40	59.15	38.43
	DES. SOCIAL	45.65	43.15	83.33	38.77	71.48	50.89
	INFR. EDUC.	3.33	0.00	25.00	7.64	34.48	13.53
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL		32.77	32.50	46.42	35.52	47.19	38.84
	CONSERVACIÓN	18.52	19.05	22.50	6.71	60.92	25.86
	DES. SOCIAL	17.22	25.00	50.00	16.78	50.43	28.06
	PRODUCTIVO	38.60	37.29	53.24	46.04	42.74	43.82

Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

En el INI, el sector con mayores deficiencias es el sector Productivo con deficiencias en tres de los 5 índices evaluados: Fundamentación Regional, Participación Social y Reorientación Institucional. El sector que presenta un mayor I.C.D. lo constituye el de Infraestructura pero con deficiencias en Sustentabilidad y Reorientación Institucional; cabe aclarar que las acciones en este sector están ubicadas básicamente en la subregión Margaritas caracterizada por tener un índice global alto, mientras que las del sector Productivo se encuentran en las Cañadas de Ocosingo y las de Desarrollo Social en Marqués de Comillas y Zona Norte. El sector de Desarrollo Social muestra una mayor regularidad en todos los aspectos, con problemas solamente en lo concerniente a la Fundamentación Regional de las acciones.

Como puede apreciarse, la SARH presenta los menores valores en general, ello debido a que en 1993, sólo ejecutó un proyecto en el sector Productivo, cuya calificación fue muy baja, especialmente en los índices de Fundamentación Regional y Aprehensión Educativa.

Por otro lado, después de SARH, la SDRE fue la dependencia que menor I.C.D. obtuvo en el análisis general, debido principalmente a deficiencias graves en lo correspondiente a la Aprehensión Educativa, aspecto muy poco afinado de acuerdo a las encuestas levantadas. Es de hacer notar que en el caso de la SDRE, los proyectos que maneja han tenido frecuentes cambios en los responsables técnicos ejecutores de los proyectos y han modificado los enfoques de trabajo, dependiendo de la persona que dirija las acciones regionalmente. Esta situación se debe también a que aún no se ha definido un esquema de transferencia tecnológica y los técnicos no han podido operativizar eficientemente las acciones en la región. Sin pretender justificar estos problemas, la dependencia ha tenido que bregar con proyectos productivos del PCDSL pero también ha tenido que responder a otras actividades institucionales en los planes regionales y estatales, como es el caso de la reforestación; esta situación desvía

y en ocasiones confunde el trabajo de los técnicos lo que ocasiona deficiencias en la operación en campo.

Esta dependencia trabajó solamente en el sector Productivo; con el fin de analizar sus componentes se procedió a dividir los resultados de la evaluación en subsectores identificando los siguientes: Acuícola, Agrícola, Forestal y Pecuario.

De estos cuatro subsectores el más sobresaliente fue el Acuícola que en términos generales obtuvo mejores valores debido al buen trabajo que desempeña el Centro Piscícola Lacandonia; sin embargo dados los resultados del programa de Extensionismo Acuícola, su I.C.D. se reduce drásticamente, sobre todo en lo referente a Aprehensión Educativa.

En segundo término se encuentra el subsector Pecuario representado por los proyectos de Módulos Porcinos, el Centro de Desarrollo Comunitario, Fomento a Especies Menores y Fomento a la Producción Apícola con problemas significativos en Fundamentación Regional, Participación Social y Aprehensión Educativa.

En tercer lugar se encuentra el subsector Agrícola que está conformado por los proyectos de Huertos Fenológicos de Vainilla y Asistencia Técnica a Cacao, y como puede apreciarse, estos tienen un bajo índice en Aprehensión Educativa, Sustentabilidad y Participación Social, esto quiere decir que es necesario que exista un mayor contacto con los productores y que a la vez se mejore el método de transferencia educativa actualmente empleado.

Finalmente aparece como último lugar el subsector Forestal representado por el Centro de Fomento a la Revegetación en el que se encontraron deficiencias en torno a su Fundamentación Regional, Participación Social y Aprehensión Educativa.

De manera general en esta Dependencia se observa una baja generalizada en el aspecto de la Aprehensión Educativa por lo que a manera de recomendación se propone resolver esta situación con un enfoque más participativo en el trabajo con los beneficiarios.

En el caso de SECyS y SEDESOL, el esquema de campo planteado ha dado resultados satisfactorios; a pesar de ello aún tienen deficiencias que requieren de ser corregidas como en el caso del Índice de Aprehensión Educativa que fue una de las fallas notables en el proceso de evaluación efectuado. Asimismo es conveniente señalar que se debe de enfatizar en un enfoque hacia la planeación y acción participativa, no solamente en el papel sino en las acciones para que los beneficiarios los reconozcan como tales; es decir, que los beneficiarios participen activamente y sientan que en verdad se les toma en cuenta al momento de planear y desarrollar las estrategias de trabajo.

La SEDESOL obtuvo el segundo mejor lugar apenas superando con 0.41 % a la SECyS, pero con deficiencias en Participación Social y Fundamentación Regional; en general en los tres sectores en los que tiene acción: Conservación, Desarrollo Social y Productivo. La más baja evaluación global la obtuvo el sector de Conservación representado por los programas de Inspección y Vigilancia y Desarrollo de Sistemas Silvícolas, cuyos promedios generales fueron bajos debido a la falta de atención en los aspectos educativos y en la Participación Social.

El sector de Desarrollo Social se encontró representado solamente por el proyecto de Rehabilitación de Letrinas que mostró deficiencias en los índices de Aprehensión Educativa y Participación Social, lo que determinó valores bajos. Por esta razón la recomendación fue enfocar la atención a resolver y a depurar la metodología de transferencia tecnológica y a incorporar promotores locales.

Finalmente, el sector Productivo fue el que obtuvo una mejor calificación de los tres sectores encontrados, al grado que en comparación con el mismo sector en INI y SDRE, el de SEDESOL posee la mayor calificación. Esta situación se debe a que presenta una regularidad en todos sus índices pero con problemas en los aspectos de Fundamentación Regional y Participación Social. Los proyectos que conforman este sector son: Microempresas de la Mujer, CATECAR, Apicultura Comunitaria, Asistencia Técnica Agrícola Ecológica, Piscicultura Tropical, Plan de Manejo de la Palma Xate, Prácticas de Conservación de Suelos y Producción Agroecológica de Básicos.

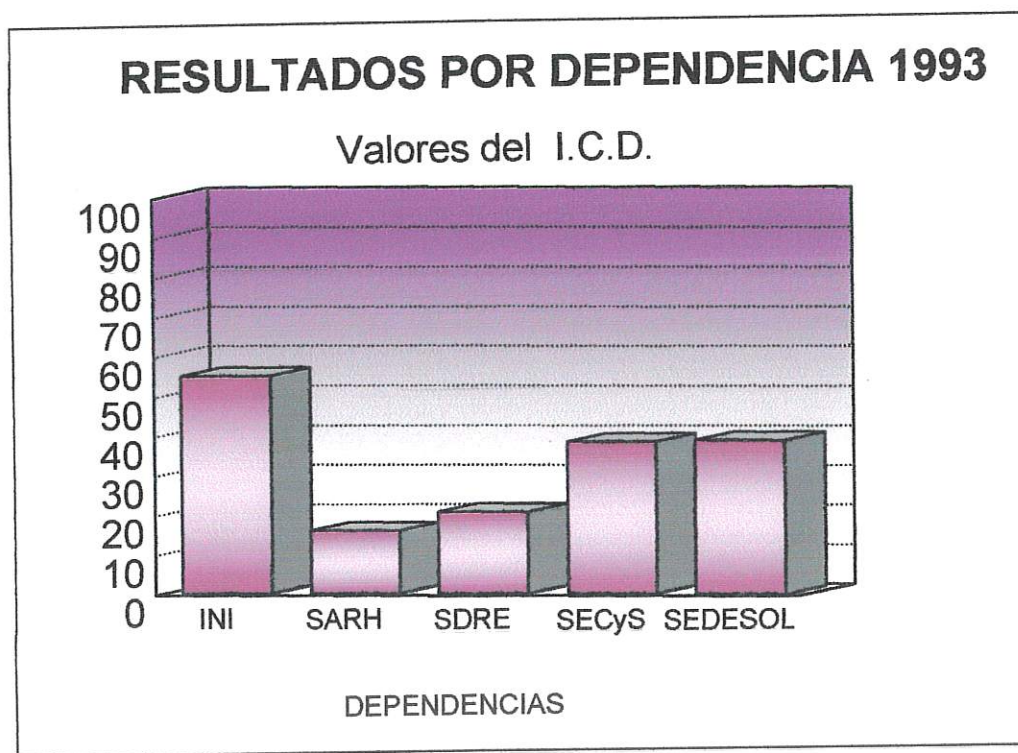
También de manera general se observan deficiencias en el índice de Aprehensión Educativa pero supera al resto de dependencias, con excepción del INI. El problema más grave como dependencia se encuentra en la Participación Social y en la Fundamentación Regional por lo que habría que trabajar en este sentido.

La SECyS obtuvo el tercer lugar debido básicamente a los problemas en Participación Social, Fundamentación Regional y Aprehensión Educativa, pero supera a todas las dependencias en el índice de Reorientación Institucional.

La acción de la SECyS en el PCDSL está conformada por dos sectores que son el de Desarrollo Social y el de Infraestructura.

En el caso de Infraestructura corresponde al proyecto de Construcción de Aulas y como puede apreciarse sus índices fueron muy bajos con respecto al sector de Desarrollo Social, con deficiencias serias en los índices de Fundamentación Regional, Participación Social y Aprehensión Educativa, lo que hace que la evaluación global de la Dependencia descienda hasta colocarse en el tercer lugar general.

GRÁFICA No. 9.- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR DEPENDENCIA
PC y DSL. P.O.A. 1993



Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

Por otro lado, el sector Desarrollo Social es el que tiene los índices más altos, del cual adquiere las características mas favorables la dependencia; sin embargo, las encuestas realizadas muestran deficiencias en los aspectos de Aprehensión Educativa principalmente, aspecto que debe cuidarse en la relación con los beneficiarios ya que si bien en los planteamientos escritos aparecen bien estructurados, en campo surgen deficiencias de aplicación.

En general puede apreciarse que todas las dependencias carecen de un método efectivo de transferencia de conocimientos; el INI en este aspecto superó a todas. De la misma manera en todas las dependencias existen problemas en cuanto a la Fundamentación Regional y a la integración de la Participación Social en sus proyectos y acciones, esta vez sin excepciones.

CAPÍTULO CUARTO

CUMPLIMIENTO E IMPACTO DEL PROGRAMA

1.- CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y RESULTADOS DEL PCDSL

Evaluar de forma precisa el grado en que se cumplieron los objetivos generales y específicos del PCDSL resulta una tarea difícil de realizar adecuadamente. Un primer paso consistió en la estimación del alcance de metas, el análisis de la continuidad y sostenibilidad de las obras y acciones y la precisión de los factores que limitan y obstaculizan el desempeño exitoso de las acciones del Programa.

Los principales resultados y metas alcanzadas oficialmente por el Programa están contenidos en los reportes presentados por las dependencias o instancias ejecutoras durante la operación de la obra o proyecto y en el cierre del ejercicio anual correspondiente.

En nuestro caso, procede exponer las principales consideraciones respecto a los resultados del Programa de acuerdo a las evaluaciones y al seguimiento realizados por las instancias de coordinación y dirección del PCDSL, tratando de enfatizar y puntualizar en algunos aspectos considerados fundamentales para así poder ponderar o estimar, con mayor objetividad y calidad, los logros e impactos reales del Programa en la problemática regional.

1.1.- EL CUMPLIMIENTO DE METAS

La evaluación del cierre del ejercicio del POA.1991, realizada por un equipo técnico interinstitucional, en abril-mayo de 1992, precisó que de un total de 177 obras evaluadas, solamente el 43.0 % se encontraban operando (76 obras), el 32.8 % se encontraba en proceso (58 obras), el 19.2 % se había suspendido (34 obras), el 4.5% de las obras se cancelaron y el resto (0.5%) no se precisó. Con la metodología de evaluación establecida, en el ejercicio del P.O.A. 1992 se pudo apreciar un cumplimiento del 70% en las metas propuestas.

La confrontación de esta información con los reportes formales identifican algunas de las realidades con que operan las dependencias ejecutoras y las obras en sí; en principio, solamente el 76% de las obras se ejecutaron; en un 33%, el logro de las metas fue preestimado y la eficiencia real del ejercicio, de acuerdo al ciclo fiscal, fue del 43%.

1.2.- DE LA CONTINUIDAD Y SOSTENIBILIDAD OPERATIVA DE LAS OBRAS Y ACCIONES DEL PROGRAMA

Uno de los retos que enfrentan la mayoría de los programas para el desarrollo social es lograr la **continuidad en la operación eficiente de las obras** realizadas, una vez que son "entregadas" a las comunidades y beneficiarios y que el apoyo, la acción y asesoría institucional son retirados. Las inversiones en infraestructura y prestación de servicios en la Selva Lacandona, promovidas por el Programa de Conservación y Desarrollo, no están ajenas a este problema. Todo parece indicar que el logro de estos propósitos está determinado o relacionado directamente con aspectos fundamentales de las acciones para la conservación y el desarrollo, como son:

- El grado de participación y organización social desarrollado con el proyecto, obra o acción.

- El origen y concepción inicial de la obra misma, ya sea como una solución o alternativa a una necesidad sentida y demandada por los propios beneficiarios, o bien, como una propuesta externa y ajena a los intereses y necesidades locales.
- La eficiencia y capacidad de la asesoría, asistencia y orientación técnica durante el desarrollo del proyecto o acción.
- El desarrollo y la eficiencia alcanzada en la capacitación y habilitación de la población local para operar y mantener la obra o la prestación de servicios.
- La eficiencia y eficacia de la obra o los servicios, en la solución del problema o necesidad comunitaria planteada.

De tal forma, la continuidad operativa de las obras impulsadas por el Programa muestra un desarrollo y eficiencia diferencial, en la diversidad de acciones emprendidas.

Los logros y avances más significativos son aquellos relativos a los proyectos que han mostrado impacto y mayor éxito en el logro de sus objetivos; sin pretender un análisis exhaustivo, las obras del PCDSL que operan de forma satisfactoria son:

- Las aulas escolares establecidas junto con los proyectos de Educación Básica.
- Las casas de salud y las farmacias comunitarias vinculadas a los proyectos de Salud.
- Los talleres, gallineros, huertos y panaderías impulsadas con el proyecto de Microempresas para la mujer campesina.
- Las bodegas, transporte y beneficio de café vinculados al proyecto de Uncafesur (Módulos organizativos).
- Los apiarios, bodega y beneficio de la miel impulsados por el proyecto de Apicultura comunitaria.

- Las parcelas de los productores de café con un manejo orgánico y conservacionista, promovido por los proyectos de apoyo a la cafeticultura, vinculados con las organizaciones locales (Uniones de ejidos).

Con menor eficiencia y continuidad operan las obras vinculadas a proyectos diseñados y ejecutados en forma externa a la comunidad, con un deficiente proceso de organización, bajo nivel de participación y que no inciden en la formación y capacitación técnica de los beneficiarios para fortalecer la continuidad y permanencia operativa de la obra o servicio. Entre otras, han mostrado deficiencias en la operación, las siguientes obras y acciones:

- Los módulos de producción porcícola intensiva.
- Las granjas de uso múltiple.
- Los estanques para la producción piscícola.
- Los sistemas para la dotación de agua entubada ejecutadas por contrato con una empresa o instancia especializada y ajena a la región.
- Los viveros para la propagación de especies frutícolas y maderables forestales.

En el contexto del Programa se han impulsado algunas alternativas productivas con supuesta viabilidad y posibilidades de éxito en la región, como son: el establecimiento de plantaciones tropicales como cacao, vainilla y hule, o bien, el fomento de las especies menores en la producción pecuaria; sin embargo, en diversos casos y momentos, estas acciones han enfrentado serias limitaciones y obstáculos en el logro de su ejecución y operación sostenida, continuada, al ser impulsadas sin tomar en cuenta las opiniones y experiencias de los productores y la población local y sin promover la organización y participación social, ni la capacitación y asesoría técnica requerida. Estas obras han operado debido al apoyo, subsidio y ejecución directa de las instituciones responsables de su fomento; lo anterior hace suponer que su operación y permanencia se verá detenida o abandonada cuando se retire el apoyo institucional.

1.3.- FACTORES LIMITANTES PARA LA EJECUCIÓN OPERATIVA Y EL ALCANCE DE METAS

De acuerdo a los resultados obtenidos en la evaluación del ejercicio 1992 (G.T.A. 1992), se observa que los principales factores limitantes para el desempeño exitoso de los proyectos fueron:

- En el 37% de los casos, aquellos provenientes o concernientes a la acción institucional, tanto de la dependencia ejecutora como del proceso administrativo, burocrático de planeación-programación-autorización-aprobación-ejercicio de la inversión y al accionar institucional en el campo.
- En un 25%, corresponden a la obra en sí; a su diseño y fundamentación en la problemática regional.
- En un 22% corresponde a la participación y organización de los beneficiarios en la ejecución y operación de la obra.
- El resto de la muestra analizada corresponde a otros factores tales como el desempeño del técnico responsable y los métodos de trabajo empleados.

1.4.- LA ACCIÓN INSTITUCIONAL

En el seguimiento y evaluación de la acción institucional en que se fue conformando y desarrollando el Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona, quedaron claramente expuestos los factores limitantes, que con relación al quehacer de la administración pública, federal y estatal, condicionaron en más de un caso, una correcta operación de las acciones en campo.

La estrategia de concertación social siguió dos líneas básicas: una, a través de la constitución de brigadas cuyo trabajo fue la realización de diagnósticos comunitarios para la elaboración de planes de acción y otra, la

conferida a la ejecución directa de programas ya sean productivos o de bienestar en dónde se establecían acuerdos entre los técnicos de las dependencias y la población campesina. Los programas de Protección y Preservación Ecológica tuvieron un especial tratamiento, ya que algunas organizaciones sociales vieron en estas acciones un medio para poder dar cauce a la solución de sus problemas agrarios; tal fue el caso de la Comunidad Lacandona respecto al programa de Deslinde y Amojonamiento de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules. Esta circunstancia, sin duda, obligó a hacer nuevas propuestas y compromisos que atrasaron el avance de los trabajos.

Sobre esta base de concertación social se sustentó en un alto porcentaje la identificación y selección de proyectos. Si bien en 1991, la integración del Programa Operativo Anual fue básicamente una conjunción de las acciones que ya se venían desarrollando en la región, el trabajo del Subcomité Especial del Coplade y de la Unidad Coordinadora Central permitió avanzar para 1992 con la conformación de un POA que al menos cumpliera con los principios de no duplicidad de funciones, "equilibrio" en la distribución sectorial/subregional de la inversión y selección de propuestas nuevas con potencial de consolidación.

Sin embargo, aun existía una distancia significativa entre el proceso de detección de necesidades, gestión social y constitución de programas de inversión. Esto debido en parte a la tradición paternalista del actuar institucional en algunas subregiones de la Selva y en parte también a la casi nula inversión pública en otras. A su vez, la carencia de cuadros profesionales calificados e interinstitucionales favoreció la concentración de acciones en las zonas de mejor acceso, bilingües y con mayor organización social, dejando fuera de la posibilidad de acceder a los apoyos a amplios sectores de la población.

Elementos de rectificación se dieron para la constitución del Programa Operativo Anual de 1993, en dónde además del análisis de las propuestas

institucionales, se dio un impulso mayor al trabajo directo con las iniciativas de organizaciones sociales de base.

La expansión de los espacios de discusión y análisis promovidos por el GTA al Subcomité Especial del Coplade, permitieron conocer además de la opinión de los titulares y planificadores de las dependencias, la de los técnicos de campo y promotores comunitarios; quienes enriquecieron en mucho las posibilidades de trabajo institucional.

Si bien, esto permitió un avance en la integración de los Programas Operativos Anuales, no puede omitirse el hecho de que a lo largo de todo el proceso, resultó muy difícil romper los círculos viciosos del trabajo burocrático-administrativo. Existe una cierta controversia en torno a que este tipo de problemas son causa principal o no para que las acciones propuestas se vean imposibilitadas en cumplir adecuadamente con las metas y objetivos para los que fueron planteadas. Los aspectos más críticos se refirieron básicamente a:

- La formulación de expedientes técnicos, en donde ciertamente hay deficiencias metodológicas y conceptuales, pero también en ocasiones la continuidad de acciones exitosas se ven interferidas por aspectos que son solamente de "forma" y no de "fondo" en su presentación;
- El mecanismo de autorización de la inversión que se ve sujeto a múltiples redefiniciones y reestructuraciones, en donde la "negociación" interinstitucional en muchos casos crea verdaderos "cuellos de botella" que a la postre repercuten negativamente en las acciones, retrasando hasta por siete u ocho meses la puesta en marcha de muchos programas. Es claro que una correcta definición de proyectos no debe sustentarse en una conformación precipitada de los Programas Operativos Anuales, pero no parece justificable el hecho de que año tras año, programas con buenos resultados se vean interrumpidos y obligados a entrar en un difícil proceso para la autorización de los recursos financieros. A su vez es evidente que a pesar de los

verdaderos esfuerzos realizados, en algunas ocasiones, lograr un consenso entre la posición de los representantes del Banco Mundial, la Unidad Coordinadora Central (SEDESOL México), el Coplade de Chiapas, la Delegación Estatal de la SEDESOL y el propio Subcomité Especial, fue algo casi imposible;

- La ejecución, operación, mantenimiento y supervisión de las obras se enfrentaron con la estructura burocrático-administrativa existente, ya sea en el retraso para el flujo de recursos financieros, la adquisición de materiales, el control y monitoreo del trabajo tanto de los técnicos como de promotores y beneficiarios y en general en la carencia de mecanismos para la solución de problemas y la toma de decisiones en campo.

Todo ello debido a la reproducción de una estructura vertical que va, desde las oficinas centrales de cada dependencia, hasta el grupo de trabajo en una comunidad, lo cual en muchos casos implica la aparición de efectos de "bola de nieve" que además de hacer ineficientes a los cuadros operativos, conducen a una aplicación deficiente de los recursos económicos.

Las evaluaciones practicadas durante 1991 y 1992 indican que la mayor parte de los factores limitantes para el avance de los proyectos y el logro eficiente de metas y objetivos, son imputables al actuar institucional, a deficiencias en la operación administrativa y de campo de las dependencias ejecutoras. En particular destacan: el atraso en la liberación de los recursos para la ejecución de los proyectos y obras, la poca presencia institucional en la región, con fuertes deficiencias en los trabajos de asesoría, asistencia, capacitación y transferencia de los conocimientos y deficiencias en la elaboración y gestión de los proyectos y expedientes técnicos.

Aún cuando el actuar institucional muestra diferencias entre las dependencias ejecutoras, en términos generales se observa que las instituciones

orientadas hacia los aspectos y problemas sociales reportan un mejor desempeño operativo y mayor congruencia con la estrategia básica del Programa; estas características decaen en el caso de las dependencias orientadas hacia los aspectos tecnoproductivos, de conservación e investigación.

El INI ha sido la institución que muestra el mejor desempeño en el conjunto; las acciones desarrolladas cuentan con participación social, están arraigadas en la problemática regional y la presencia y permanencia de los técnicos en el campo es satisfactoria. Estas características tienen su mejor expresión en las acciones y proyectos en el campo de Atención a la Salud y se debilitan en el caso de los proyectos productivos y de capacitación técnica, donde la principal limitante es la capacidad técnica y metodológica para impulsar la transferencia y reconversión tecnológica para el manejo sustentable de los recursos naturales en la región.

La SECS, del gobierno estatal, ha desarrollado acciones trascendentales y renovadoras en la atención a los problemas de la educación en zonas rurales marginadas, a través del Programa de Educación Básica en la Selva Lacandona (Peicasel). En estrecho contacto con la población local se ha actuado a través de promotores educativos y maestros comunitarios, habilitados por el propio programa y se ha incidido en el desempeño del servicio, con mayor permanencia de los agentes educativos y una mejor atención a la población escolar; el programa educativo ha promovido también el mejoramiento de la infraestructura educativa (Construcción de Aulas) y la integración del componente ambiental en la estrategia educativa.

El PEICASEL nace y se desarrolla en estrecha relación con la organización ARIC Unión de Uniones de Chiapas; sin embargo, enfrenta limitantes en algunos aspectos como en la fundamentación y arraigo en los elementos culturales de la región, donde ya se ha elaborado una cartilla de lectura en Tzeltal, lengua predominante en las comunidades del Municipio de Ocosingo. Así también, es

preocupante lo concerniente al reconocimiento, evaluación e integración de los trabajos realizados de parte de las instituciones de educación formal (SEP), lo cual incide en las posibilidades de continuidad y sostenibilidad de esta labor.

La SEDESOL (antes SEDUE) es la instancia que ha abordado una mayor diversidad de aspectos y temas de trabajo y ha mostrado mayor apertura para trabajar mediante convenios con otras instituciones y organismos (CIES, CIMECH, UNAM) y organizaciones de productores como Uncafesur, Unorca y la Comunidad Lacandona.

Dada la diversa temática abordada (asesoría, capacitación, asistencia, proyectos productivos, investigación y acciones para la conservación) en general, la eficiencia operativa de la Sedesol tiende a reportar valores medios, con gratas experiencias en proyectos productivos fundamentados en la organización y participación social (Apicultura comunitaria, Microempresas para la mujer campesina, Módulos organizativos Uncafesur, Cafeticultura orgánica).

Como limitantes, se reportan deficiencias en la fundamentación regional de las acciones, en la sostenibilidad y continuidad de las mismas y en la participación y concertación social involucrada.

Las instituciones dedicadas de forma más especializada al impulso de alternativas para la producción y al manejo de los recursos naturales han mostrado mayores deficiencias; en este caso se encuentran la SDRE y la SARH. Estas deficiencias se muestran en el desempeño y permanencia de los técnicos en el campo, donde se conjugan la falta de apoyo y agilidad institucional para estas labores y la escasa capacidad desarrollada (tanto teórica, como práctica) para lograr un eficiente proceso de capacitación y transferencia tecnológica en el proceso de formación de cuadros técnicos locales y en la generación e instrumentación de alternativas tecnoproductivas propias.

Desde luego, se tienen experiencias exitosas y eficientes en su desempeño, como son el Centro Piscícola Lacandonia y el Centro para el Desarrollo Comunitario de la SDRE, que responden en buena medida a la actitud, compromiso y trabajo mostrado por los técnicos responsables de la operación.

Durante el último ciclo (1994) y dadas las condiciones sociopolíticas en la región, así como la nueva estrategia institucional desarrollada (Módulos de Atención Social), la concertación y participación social en el desarrollo del Programa se han incrementado de forma significativa; así, los recursos financieros para la ejecución de las acciones, en diversos proyectos, han sido transferidos directamente a las comunidades y grupos organizados (Comités de Solidaridad), con lo que se espera una mayor eficiencia en la ejecución de las obras y una mayor apropiación del proyecto, de sus logros y resultados por parte de la población local. Sin embargo, cabe hacer notar la urgente necesidad de asesoría y seguimiento a estos procesos para fortalecer la capacidad técnica operativa y administrativa de las comunidades y organizaciones locales en la ejecución de las acciones para la conservación y el desarrollo regional.

2.- CUMPLIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

Si bien el Programa desarrolló acciones sistemáticas en los tres aspectos fundamentales de la estrategia operativa planteada: **bienestar social, apoyo productivo y conservación ecológica**, la eficiencia alcanzada en la operación o ejecución de esta estrategia presenta limitaciones.

De acuerdo a los resultados de la evaluación aplicada para estimar el grado de cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Programa, el Índice Global de Conservación y Desarrollo del programa es de 35/100; lo cual indica que la operación de éste, cumplió de forma parcial y deficiente con la aplicación de los lineamientos básicos. (G.T.A. 1994)

De manera aproximada, el grado de cumplimiento satisfactorio alcanzado por el Programa se estima en un 35% global, respecto al ideal implícito en la evaluación; sin embargo, existe una gran variación y diversidad en el grado de cumplimiento alcanzado por los diferentes proyectos y obras específicas al interior del Programa. La eficiencia en la aplicación de los lineamientos estratégicos del Programa es diferencial en cada uno de los niveles analizados.

A nivel **subregional**, la mayor eficiencia se alcanzó en la Subregión de Las Margaritas y la menor en la Subregión Zona Norte. Estos resultados son congruentes y responden a las condiciones prevalecientes en las distintas subregiones; como ya se ha mencionado en la Subregión de Las Margaritas se tienen los más altos grados de organización y participación social, las principales acciones emprendidas fueron ejecutadas por un grupo técnico asesor permanente y experimentado, plenamente identificado con las organizaciones sociales y los beneficiarios.

A nivel sectorial, la eficiencia de las acciones del Programa presenta aun mayor variación; los valores mas altos corresponden a las acciones para el Desarrollo Social (Salud y Educación) y los valores mas bajos, la menor eficiencia, los reportan las acciones para la Conservación y Preservación Ecológica.

Por otra parte, cabe mencionar que el grado de eficiencia en el cumplimiento de los lineamientos estratégicos en la operación del Programa presenta mayor variación en el desempeño de las diferentes instituciones ejecutoras; los mejores logros los reporta el Instituto Nacional Indigenista y la menor eficiencia fue mostrada por la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Es evidente que la operación del Programa ha mostrado las mayores deficiencias en la Zona Norte, la cual tiene gran importancia hidrológica, presenta una de las mayores presiones demográficas, es un frente de penetración hacia las

áreas de reserva natural, conserva algunos macizos forestales de importancia y presenta el mayor grado de deforestación y ganaderización.

También resulta evidente que las acciones para la Conservación muestran fuertes deficiencias, lo cual se traduce en una grave limitación del Programa en su conjunto, respecto a las posibilidades de dar cumplimiento efectivo a sus objetivos y propósitos genéricos; si bien el discurso conservacionista está presente en el contexto institucional, las dependencias han mostrado poco interés en el desarrollo de estas actividades, por lo que no se han generado las capacidades y experiencias que permitan asegurar su ejecución de acuerdo a los lineamientos estratégicos del Programa.

De acuerdo a las evaluaciones aplicadas, el Programa muestra sus mayores deficiencias en el logro de:

- La participación organizada, consciente y creativa de la población local en el desarrollo de las actividades del Programa;
- La fundamentación de las acciones en las condiciones de la localidad; es decir, en la estructuración y desarrollo de las acciones a partir de la cultura, la historia y los recursos humanos y materiales propios de la localidad;
- La incidencia efectiva en términos de la acción educativa y de capacitación técnica de la población local durante el desarrollo y operación de los diversos proyectos y acciones del Programa.

En resumen, la evaluación, muestra que los logros alcanzados en términos de la construcción de las bases para un desarrollo social armónico con la conservación del rico patrimonio natural regional, han sido limitados y muestran deficiencias, sobre todo en los tres principales aspectos planteados como lineamientos estratégicos para la acción: la participación social organizada, la

establecimiento de Areas Forestales Permanentes o "reservas" comunitarias.

- Talleres y reuniones de trabajo participativo, de diagnóstico y planeación a nivel de organización social, con las autoridades dirigentes, comités y representantes de base (Unión de Ejidos Julio Sabines P., ARIC Unión de Uniones, Comunidad Lacandona).
- Talleres y reuniones de trabajo para el diagnóstico, planeación y programación con los grupos de beneficiarios para la ejecución de acciones específicas; en algunos proyectos se desarrollaron paralelamente cursos de capacitación técnica (cafecultura orgánica, apicultura) y encuentros campesinos para el intercambio de experiencias.
- Reuniones de trabajo para el seguimiento y evaluación de los proyectos en ejecución, con los beneficiarios, representantes de las organizaciones (en su caso) y el personal técnico responsable del proyecto.

La participación del personal técnico y de los promotores en las labores de planeación y programación, aunque limitadas, reporta experiencias relevantes:

- Reuniones de trabajo para el diagnóstico y análisis de la problemática a nivel regional, subregional y sectorial.
- Reuniones y talleres de planeación y programación tanto por sectores, como por subregiones.
- Cursos de capacitación y actualización para los técnicos de la región, acordes a las líneas estratégicas básicas del Programa y para aliviar las deficiencias operativas detectadas. En estos cursos, talleres y reuniones de trabajo se promovió el intercambio de experiencias y opiniones y el análisis y discusión colectiva sobre los problemas para la ejecución eficiente de los proyectos y obras del Programa.

Es necesario señalar claramente un importante problema estructural del Programa: si bien los procesos de concertación y participación social (y del personal técnico de campo) en las labores de diagnóstico, planeación y programación de las acciones del Programa reportaron avances significativos (aunque limitados), enfrentaron a la vez, fuertes obstáculos y limitantes en la estructura y dinámica institucional e impactaron marginalmente en el proceso de toma de decisiones. Los procesos de priorización de las acciones para la integración del programa operativo anual (POA), la validación y autorización de los proyectos y la aprobación y liberación de los recursos financieros suceden o recaen en un ámbito institucional más allá y ajeno al espacio y a los esfuerzos de planeación de los beneficiarios y técnicos de campo. Algunas propuestas y proyectos emanados de beneficiarios y técnicos son desvirtuados, modificados o cancelados en el ámbito institucional.

El anterior es un problema a resolver abriendo la participación social en el ámbito oficial y dinamizando y simplificando el proceso burocrático-administrativo en el aparato institucional.

En este contexto, si bien el Subcomité Especial del Coplade para la Selva Lacandona promovió el intercambio de opiniones y la consulta con las organizaciones sociales y las comunidades de la región e inició el proceso de formalización de la participación social en el ámbito oficial con la incorporación de la Comunidad Lacandona en su seno, no logró resolver **el problema estructural de la planeación: el carácter político de la inversión pública.**

A partir del estallamiento del conflicto sociopolítico en la región (enero de 1994) estos procesos han sufrido alteraciones o modificaciones; en general, se ha acentuado el grado de participación social en la programación y ejecución de las acciones; sin embargo, se requiere de un esfuerzo de asesoría, seguimiento y evaluación para lograr un proceso de planeación participativa sistemático y riguroso.

2.2.- DE LA DISTRIBUCIÓN Y ORIENTACIÓN DE LA INVERSIÓN

La distribución de la inversión, respecto a la importancia o prioridad de las diversas problemáticas subregionales, responde a diversas condiciones, que van desde la facilidad de acceso o no de las diferentes comunidades y zonas, hasta el interés o actitud institucional por determinada problemática. Durante la instrumentación del Programa, el Subcomité Especial del Coplade trató de orientar la distribución de la inversión de forma planificada, de acuerdo a las diversas problemáticas subregionales y a las necesidades sectoriales en la región.

En el ciclo 1991, la distribución de la inversión denota la situación que prevalecía a este respecto en la región. El mayor porcentaje de la inversión (36.4%) se ejerció en Marqués de Comillas, aún cuando las peores condiciones de vida y marginación corresponden a las Subregiones de Cañadas de Ocosingo y de Las Margaritas. Esta situación cambió en los ciclos siguientes, de tal forma que la Subregión de Cañadas de Ocosingo pasó a tener el mayor porcentaje de la inversión anual (35.17%, 28.4% y 43.35%), adquiriendo esta distribución mayor congruencia con la problemática regional.

Sin embargo, es de hacer notar que la Subregión de Las Margaritas se mantuvo con un porcentaje similar al del inicio del Programa, lo cual respondió a la actitud institucional ante esta problemática subregional. En el caso de la Zona Norte de la Región, la inversión anual se comportó de forma errática, de acuerdo a la existencia o no de propuestas institucionales para trabajar en esta zona.

Durante el ciclo 1994, la planeación y programación de la distribución de la inversión, respondió con mucho a las exigencias de la situación del conflicto sociopolítico en la región; de tal suerte, el más alto porcentaje de la inversión ha sido canalizado a la subregión de las Cañadas de Ocosingo y la correspondiente a la Subregión de Las Margaritas es una de las mas altas de los cuatro ciclos respectivos.

CUADRO No. 13.- DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN POR SUBREGIONES.
1991 - 1994. (PESOS).

SUBREGIONES	1991	1992	1993	1994	SUMA
COMUNIDAD LACANDONA.	2'516,040	2'320,960	2'460,252	2'248,564	9'545,816
CAÑADAS DE OCOSINGO.	2'735,290	5'725,546	6'231,520	6'720,276	21'461,820
MARQUÉS DE COMILLAS.	5'571,080	4'011,016	5'113,422	2'993,301	17'688,819
CAÑADAS DE MARGARITAS.	1'993,220	1'731,980	2'758,098	2'184,370	8'667,668
ZONA NORTE.	2'494,680	2'489,824	5'398,875	1'357,405	11'740,784
TOTALES:	15'310,310	16'328,514	21'962,167	15'503,916	69'104,907

Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

Sectorialmente, al inicio del Programa (POA 1991) el mas alto porcentaje de la inversión se destinaba al impulso de proyectos productivos (61.5%) y el menor monto (8.26%) correspondía a la inversión para el desarrollo social (salud, educación, servicios); en segundo lugar, se ubicó la inversión para la creación de infraestructura (20.56%) y las actividades para la Conservación de los recursos naturales únicamente alcanzaron el 9.7% de la inversión total en ese ciclo.

CUADRO No. 14.- DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN POR SECTORES.
1991 - 1994. (PESOS).

SECTORES	1991	1992	1993	1994	SUMA
INFRAESTRUCTURA	3'147,802	1'800,342	3'669,139	1'320,717	9'938,000
CONSERVACIÓN	1'486,662	1'862,947	4'837,118	1'814,078	10'000,805
DESARROLLO PRODUCTIVO	9'410,943	6'088,144	5'910,537	4'373,664	25'783,288
DESARROLLO SOCIAL	1'264,903	6'577,081	7'545,373	7'995,457	23'382,814
TOTALES	15'310,310	16'328,514	21'962,167	15'503,916	69'104,907

Fuente: Grupo Técnico de Apoyo. 1994.

Esta situación se modificó gradualmente, de tal forma que a partir del segundo ciclo de ejercicio (1992), las acciones para el Desarrollo Social tuvieron mayor importancia, seguidas por las acciones para el Desarrollo Productivo. En general, las acciones para la Conservación adquirieron mayor importancia, sobre todo durante el ciclo 1993, cuando alcanzaron un 22 % de la inversión total. La inversión en Infraestructura se redujo en su peso relativo con los valores más bajos del conjunto.

Es indiscutible que los esfuerzos de planeación para lograr una mejor orientación y distribución de la inversión, de acuerdo a la problemática regional, realizados por el Subcomité Especial del Coplade, se vieron reflejados en una estructura mas congruente de la inversión en los ciclos 1992 y 1993; durante 1994, esta distribución se vio desequilibrada por la necesidad de dar respuestas rápidas a las demandas sociales emergentes de la situación de conflicto sociopolítico en la región.

3.- EL IMPACTO DEL PROGRAMA

Un aspecto cuyo conocimiento y evaluación es de suma relevancia, es el relativo al impacto efectivo que tuvieron los proyectos, las obras y acciones realizadas, tanto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población local como en la conservación de los recursos naturales.

Cabe reiterar la dificultad para realizar esta valoración de forma objetiva y tangible, ya que son escasas y limitadas las capacidades metodológicas para realizarlo, así como las referencias básicas, rigurosas sobre la situación inicial de la problemática regional; por otro lado, es difícil distinguir la razón o causa fundamental de algunos cambios en la problemática regional y adjudicárselos a las acciones del Programa, o bien, a otras acciones políticas y socioeconómicas en el contexto del desarrollo social regional, estatal, nacional y mundial.

3.1.- DE LA EFICIENCIA E IMPACTO DE LOS PROYECTOS REALIZADOS

En la Evaluación del ejercicio del POA 1993 se trató de estimar el grado de cumplimiento y aplicación de los lineamientos generales, estratégicos del Programa como indicador del grado de cumplimiento de los objetivos y el impacto esperado, para cada uno de los proyectos y obras ejecutadas.

De acuerdo a los resultados obtenidos, solo el 19.35% de los proyectos aplicaban y cumplían satisfactoriamente con los lineamientos básicos del Programa; estos proyectos obtuvieron calificaciones de 80 a 60 puntos (con base en 100) respecto al cumplimiento de los lineamientos generales del PCyDSL; el 29.03% obtuvieron calificaciones de 50 a 35 puntos y el 51.62% de los proyectos se ubicaron en posiciones con problemas graves para cumplir con los lineamientos del Programa, ya que obtuvieron resultados de 28 a 9 puntos (G.T.A. 1994).

Lo anterior indica que más de la mitad de los proyectos operados en 1993 no cumplieron con la aplicación de los lineamientos básicos del Programa, por lo que se espera que sus resultados y las metas alcanzadas no tengan un impacto significativo en la problemática regional.

3.2.- DE LOS AVANCES Y LOGROS DEL PROGRAMA

En este contexto de baja eficiencia, de forma cualitativa se pueden mencionar los avances y logros más significativos alcanzados por el Programa en los diferentes aspectos de la problemática regional, como indicadores del cumplimiento efectivo de los objetivos del Programa y del impacto de las acciones y obras realizadas.

En los aspectos del **Desarrollo Social** es donde el Programa ha logrado los impactos más efectivos sobre la problemática regional. En especial son de

relevancia los avances y logros en materia de los servicios de **Educación Básica** y de **Salud**. En ambos aspectos, la región presenta graves rezagos y el Programa ha logrado incidir de forma eficiente para aliviarlos en algunas zonas de la misma. Las experiencias desarrolladas fueron instrumentadas con una nueva estrategia de trabajo, donde las acciones y la prestación de los servicios respectivos fueron realizadas con la definitiva participación de **promotores comunitarios** formados, capacitados y asesorados por un cuerpo técnico permanente y con conocimiento de la problemática regional. Indudablemente que las experiencias y fortalezas desarrolladas deben ser apoyadas y profundizadas en la región y pueden servir de modelo para instrumentar acciones semejantes en otras regiones marginadas del estado y del país.

En cuanto a los aspectos del **Desarrollo Económico**, el Programa ha incidido en algunos procesos y actividades económicas fundamentales para el ingreso y la reproducción de las unidades familiares.

En primer lugar cabe mencionar los logros y avances en la **producción cafetalera** de la región. Estos logros han sido en las dos fases más importantes del proceso: en la producción en el campo y en el proceso de beneficio, acopio, almacenamiento y comercialización del grano. La eficiencia en estos trabajos esta referida tanto al mejoramiento del ingreso monetario del productor como al manejo de los recursos productivos disponibles. En la primera fase del proceso se ha fomentado la reconversión tecnológica hacia la producción de **café orgánico**, con lo cual se ha logrado obtener un sobreprecio relativo del producto y por lo tanto del valor de la producción y a la vez, se han introducido prácticas de manejo y conservación de suelos y de fertilización orgánica con la elaboración y aplicación de compostas. En la segunda fase, se ha mejorado la infraestructura básica para el beneficio (despulpadoras y patios de secado), el acopio y almacenamiento (bodegas) de la producción y se ha desarrollado un proceso de comercialización con exportación al mercado europeo y estadounidense, fundamentado en la organización de los productores con el apoyo continuo de un cuerpo técnico

asesor y de capacitación y asistencia técnica propio. El apoyo a la producción cafetalera tiene gran relevancia porque involucra a una amplia porción de la población regional y el sistema de manejo técnico es compatible con los intereses de conservación de los recursos naturales, ya que implica el manejo de plantaciones bajo sombra (con dos estratos vegetales como mínimo) en terrenos de fuertes pendientes, con asociaciones bióticas de alta fragilidad y con gran riesgo de erosión edáfica.

El impacto de estas acciones se vio reducido por la condición general del mercado internacional del café (con la mayor caída de los precios en los últimos 50 años) que prevaleció durante todo el desarrollo del Programa.

Otra de las acciones eficientes del Programa ha sido el fomento de la participación organizada de las mujeres campesinas en pequeños grupos de trabajo para la creación de **microempresas** para la producción avícola, hortícola, talleres de costura y panaderías. Si bien la cobertura de las acciones es aún limitada, los avances cualitativos alcanzados son satisfactorios ya que se logra incorporar a la mujer campesina indígena en actividades productivas, antes inexistentes, necesarias para la vida comunitaria. La organización de la mujer campesina e indígena ha iniciado, está en crecimiento y abre un importante campo de trabajo para incidir eficientemente en el proceso de desarrollo social y en la conservación de los recursos naturales de la región.

Otro de los impactos efectivos logrados por el Programa se reporta en la **producción apícola** en la subregión de las Cañadas de Ocosingo, aunque el cubrimiento de estas acciones se vio reducido a ocho grupos de trabajo comunitarios. La experiencia desarrollada con el proyecto de Apicultura Comunitaria, logró constituir una organización de productores apícolas, con niveles aceptables de rendimiento productivo y con éxito en la comercialización del producto en el mercado europeo. Como en el caso anterior, el fomento de las actividades apícolas además de mejorar las condiciones de ingreso económico de

los productores involucrados, ha incidido en la creación de una actitud conservacionista de los recursos y de fomento de la vegetación silvestre melífera y polínifera en las zonas de trabajo.

El Programa también trató de incidir en las actividades de **aprovechamiento y recolección de la palma Xate (Chamedorae)** de las áreas de selva. Entre otros aspectos, cabe destacar la realización del estudio dasonómico que pretendió establecer las bases para el ordenamiento de esta actividad, así como estimar el grado de impacto y deterioro del recurso causada por la misma. Por otra parte destaca también el impulso y fomento a la reconversión tecnológica en esta actividad, con la propagación de la especie en viveros y su establecimiento y cultivo en plantaciones bajo el dosel de la selva o de cafetales y el enriquecimiento y repoblación de áreas silvestres deterioradas. Si bien la cobertura lograda por estas acciones, en términos de superficie, volumen o valor de la producción no ha sido significativa, el impacto logrado en la conciencia y actitud de los productores ha sido favorable, aceptando y apropiándose de esta alternativa tecnológica. Actualmente, las acciones en este proceso productivo se orientan hacia la aplicación de la propuesta tecnoproductiva, así como hacia el mejoramiento de los procesos de selección y empaque, y de las condiciones de comercialización del producto. La producción de palmas de ornato abre la perspectiva productiva de otros follajes tropicales para la exportación, cuyo mercado parece presentar amplias posibilidades y cuya producción intensiva y diversificada implica un manejo que puede ser compatible con los propósitos de conservación de los recursos naturales de la región.

El Programa ha tenido poca incidencia en la producción básica de la economía campesina regional. Las acciones de apoyo a la producción milpera y a los **cultivos básicos** no han impactado de forma significativa los indicadores fundamentales del rendimiento o productividad. El impacto más significativo ha sido con el fomento de prácticas agroecológicas en el proceso productivo, tales como el cultivo de "frijol abono" para mejorar las condiciones de fertilidad del

suelo, la aplicación de compostas y el cultivo en terrazas o franjas a nivel; todo ello en una escala muy reducida.

Otra de las actividades donde el Programa ha actuado con poca eficiencia, ha sido en el fortalecimiento o mejoramiento de la alimentación e ingreso de la unidad familiar, mediante el fomento de la **piscicultura rústica** y de la producción pecuaria con **especies menores** (aves, cerdos, ovinos). En el caso de la piscicultura, el Programa avanzó en el conocimiento de los recursos locales, incorporando especies nativas al cultivo en estanquería rústica y en la fase de producción masiva de crías o alevines; sin embargo, presentó deficiencias y limitantes en la fase de distribución del pié de cría y en la prestación de servicios de fomento, asistencia, capacitación y asesoría técnica a los productores, por lo que no se logró un efectivo impacto en la economía familiar.

En cuanto a los aspectos de **Infraestructura y servicios** a la población, otro de los aspectos de incidencia del Programa ha sido las acciones para mejorar las condiciones de **comunicación**, apoyando en el mantenimiento y mejoramiento de las principales vías de acceso a la región. De forma limitada, el Programa trató de incidir en el mejoramiento de los **servicios de agua** en algunas comunidades; en este aspecto se intentó una fase piloto fomentando que las propias comunidades construyan las obras de dotación de agua entubada. Finalmente, el Programa fomentó la **construcción y uso de letrinas** para combatir el fecalismo al aire libre y disminuir la incidencia de enfermedades asociadas. Sin embargo, es preciso asentar que el Programa no logró establecer una estrategia clara y precisa para la creación y dotación de infraestructura de servicios en la región.

En materia de la **Conservación** del patrimonio natural regional, los impactos efectivos de las obras y acciones realizadas por el Programa han sido más limitados. Destaca la creación del sistema de **Inspección y vigilancia** del tráfico de flora y fauna silvestre de la región, con la dotación de la infraestructura y equipamiento necesarios (casetas, vehículos, radio comunicación) y la

contratación del personal técnico y operativo requerido. Sin embargo, estas acciones han mostrado limitaciones y deficiencias en la operación y no han logrado impactar en el control, regulación y disminución del aprovechamiento clandestino de los recursos bióticos; en parte, esto es debido a la casi nula participación social en el desarrollo de estas acciones.

Las actividades de inspección y vigilancia enfrentan problemas de retraso administrativo-financiero y de aceptación y concertación social, así como en la definición conceptual y operativa del quehacer en la región. El trabajo realizado no ha mostrado capacidad o posibilidad de ir más allá de tratar de operar la inspección y vigilancia del tráfico de flora y fauna en la red de comunicación terrestre y fluvial de la región; las labores de educación ambiental, de difusión y promoción de la necesidad de conservar y proteger la naturaleza, han sido prácticamente nulas.

En la actualidad, la operación del sistema de inspección y vigilancia al interior de la región ha sido transferida a la Comunidad Lacandona, lo cual plantea un nuevo escenario y nuevas posibilidades para hacer más eficiente las labores encomendadas para promover una conciencia social por la conservación y preservación del rico patrimonio natural y de la calidad ambiental en la región.

Otra de las acciones impulsadas por el Programa, que ha mostrado poca eficiencia en el logro de sus propósitos explícitos ha sido el **deslinde y amojonamiento de las áreas de reserva**; sin embargo, es preciso señalar que el poco impacto logrado ha sido en razón de la difícil situación regional en torno a la tenencia de la tierra y los derechos agrarios de las comunidades, ejidos y asentamientos humanos en las áreas de reserva natural y zonas aledañas; la conflictiva y confusa situación agraria no ha permitido avanzar eficientemente en el desarrollo de estas acciones, por lo que su impacto directo en la conservación de los recursos naturales puede considerarse prácticamente nulo.

El impacto de los trabajos de deslinde y amojonamiento de la reserva de la biosfera "Montes Azules" ha sido el de acelerar o dinamizar los procesos de concertación social para la solución de los añejos conflictos agrarios de la zona y el de iniciar la difusión y fomento del concepto de regulación y ordenamiento del uso del suelo entre las comunidades involucradas. Este proceso en la actualidad se ha visto alterado y el tratamiento del problema agrario recae directamente en el gobierno estatal y federal.

Las acciones del Programa en torno al **ordenamiento ecológico** del territorio regional han sido planteadas como la realización de un Estudio cuyo producto permita la regulación y orientación del uso de los recursos en la región, buscando diversidad e intensidad productiva y la preservación y conservación del rico patrimonio natural de la región. Esta acción ha mostrado un retraso marcado; la elaboración y autorización de los términos de referencia para la licitación, concurso y adjudicación de la obra fue un proceso de dos años de duración.

El Estudio para el ordenamiento ecológico de la Selva Lacandona (G.T.A. 1994a) está planteado en dos fases y ya se ha iniciado la ejecución de la primera, realizada por el Grupo Técnico de Apoyo al Subcomité Especial del Coplade. Los resultados de la primera fase del estudio se tendrán a fines de 1994 y se plantea realizar la segunda fase, durante 1995 y 1996.

Por otra parte, de forma paralela al Programa fue elaborada una primera propuesta oficial del **Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules**, el cual incluye como parte fundamental una zonificación para regular el uso de los recursos en el área de reserva con un planteamiento normativo específico; indudablemente que éste será un buen avance en los esfuerzos por ordenar el territorio regional hacia asegurar la conservación de los recursos naturales.

En este esfuerzo se compiló y sistematizó la información más relevante acerca de las condiciones naturales, de los recursos bióticos, de los principales problemas sociales y económicos y del manejo de los recursos en las actividades productivas en la región; se zonificó la Reserva para ordenar su manejo y protección, se definieron los componentes y subcomponentes integrantes del Programa y se definieron las principales políticas, normas y reglamentos para el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en la RIBMA. Sin embargo, la aplicación y operación de este Programa de Manejo ha sido lenta y se ha venido difiriendo por los trámites y procesos de validación social e institucional previos a su aplicación formal.

En relación con el ordenamiento ecológico del territorio regional, destaca la emisión de los decretos presidenciales de cuatro nuevas áreas naturales protegidas en la Región Lacandona: **1) Reserva de Biosfera Lacantún; 2) Área de protección de flora y fauna silvestre Chan Kin; 3) Monumento Natural Bonampak y 4) Monumento Natural Yaxchilán.** Es necesario elaborar los Programas de Manejo de estas áreas protegidas, lo cual ayudará a la conformación de un modelo para el ordenamiento ecológico de la región.

El Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona ha fomentado el avance en **el conocimiento de los recursos naturales** en la región; aunque de forma limitada, se han impulsando acciones de **investigación** orientada hacia el conocimiento de determinados recursos para promover alternativas de manejo y aprovechamiento de los mismos. Este es el caso de la investigación sobre la ictiofauna regional, que llevó a la identificación de especies de peces nativos, utilizados por la población local en su dieta y que son viables de cultivo bajo condiciones controladas. En este caso, los resultados del trabajo realizado fueron incorporados de inmediato por el programa de piscicultura rústica, extensionismo acuícola y el centro piscícola Lacandona, con lo que se canceló la reproducción y distribución de especies exóticas -Tilapia- para su

cultivo y se sustituyeron con las especies nativas que mostraron mayores ventajas.

Con esta misma orientación se ha impulsado la investigación sobre los procesos de sucesión vegetal y su enriquecimiento dentro de los campos de milpa cultivados bajo el sistema de roza-tumba-quema, para fundamentar y promover estrategias para el desarrollo de sistemas silvícolas a partir de los períodos de barbecho del sistema.

Una relevante acción del Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona en el impulso y apoyo al conocimiento de los recursos naturales regionales, fue la inversión destinada al acondicionamiento y apoyo de la Estación de Investigación Biológica Chajul, como sede para el desarrollo de este tipo de investigaciones. Aquí, la UNAM y Conservación Internacional (CI) han desarrollado diversos proyectos de investigación en torno a la flora y fauna silvestre, así como de las condiciones ambientales en la región. Sin embargo, los avances logrados en **estas acciones han tenido poco impacto en las labores de planeación y programación de las inversiones para la Conservación de los recursos naturales y el Desarrollo regional.**

CAPÍTULO QUINTO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.- DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA

EL Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona, durante 1991 - 92, ejecutó entre el 70 y 75 % de las obras y acciones programadas; en un 33% de los casos el cumplimiento de las metas fue preestimado y la eficiencia del ejercicio anual, de acuerdo al ciclo fiscal, fue del 43%.

Los resultados de la evaluación practicada durante el segundo año de operación del Programa (1992) confirman que uno de los retos que enfrentan la mayoría de los programas oficiales para el Desarrollo es lograr la continuidad en la operación eficiente de las obras y acciones realizadas, una vez que son "entregadas" a las comunidades o grupos beneficiados y que el apoyo, la acción y la asesoría institucional son retirados. Durante 1992 - 93, solamente un 75% de las obras ejecutadas por el Programa mostraban continuidad en su operación, con un desarrollo y eficiencia diferencial.

Respecto a los factores limitantes para el desempeño exitoso de los proyectos y la eficiencia en el logro de las metas planteadas, los resultados de la evaluación practicada mostraron que un 37% los factores limitantes provienen o conciernen a la acción institucional, a la dependencia ejecutora, con diversos problemas en el proceso administrativo, burocrático de la ministración de la inversión y en el accionar institucional en el campo. En un 25% correspondieron al

diseño de la obra o proyecto en sí y a una inadecuada fundamentación en la problemática local; y, en un 22% los elementos limitantes correspondieron a deficiencias en el proceso de organización de los beneficiarios para asegurar la ejecución y operación de la obra o acción.

2.- DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

La evaluación (1993-94) trató de estimar el grado de cumplimiento y aplicación de los lineamientos estratégicos del Programa en cada uno de los proyectos que lo integran, como un indicador del grado de cumplimiento de los objetivos y propósitos generales del Programa y del impacto de las acciones realizadas. De acuerdo a los resultados obtenidos, sólo el 19.4% de los proyectos aplicaron y cumplieron satisfactoriamente con los lineamientos básicos del Programa; el 29.1% cumplían medianamente con los principios establecidos y el 51.5% presentaron graves deficiencias en el cumplimiento de dichos lineamientos.

Más de la mitad de las acciones del Programa no cumplieron con los lineamientos estratégicos del mismo, por lo que se espera que sus resultados y las metas alcanzadas no tengan un impacto significativo en la problemática regional.

El Programa en su conjunto presenta las principales limitaciones en el logro de:

- La participación organizada, creativa y consciente de la población local en el desarrollo de las actividades del Programa.
- La fundamentación de las acciones del Programa en las condiciones locales; es decir, en la estructuración y desarrollo de las acciones a partir de los elementos culturales y de la historia local, así como de los recursos naturales, humanos y materiales propios de la localidad.
- La aprehensión educativa y de capacitación técnica de la población local.

3.- DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

La operación global del Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona cumplió en un 35 % global aproximado del ideal implícito en la evaluación.

El cumplimiento de los objetivos y propósitos generales del Programa presenta una fuerte variación y diferenciación al interior del mismo y en los diferentes niveles de análisis: entre proyectos, entre sectores, entre subregiones y entre las dependencias ejecutoras.

Los proyectos y acciones que tienen éxito y mayor impacto en la problemática regional son aquellos que reunieron las siguientes condiciones:

- Tienen la participación directa de las organizaciones campesinas en el desarrollo y conducción del proyecto.
- Trabajan a través de promotores campesinos comunitarios que han sido capacitados por el proyecto.
- Atacan problemas fundamentales de la vida comunitaria y de su sistema de necesidades.
- Cuentan con un equipo técnico experimentado y comprometido con la problemática comunitaria y regional.
- Tienen más de 3 años de trabajo en las comunidades.

A nivel sectorial, es evidente que el sector del Programa con mayores logros fue el de Desarrollo Social, lo cual responde básicamente a dos factores fundamentales:

- Atienden problemas fundamentales de la vida comunitaria como: la salud y la educación, por lo que los beneficiarios tienen gran interés en una adecuada ejecución de las acciones.
- Las dependencias ejecutoras y el personal técnico tienen varios años trabajando estos aspectos en estrecho contacto con las comunidades, por lo que han podido diseñar un esquema de trabajo exitoso, a través de una red de promotores comunitarios.

Los sectores de creación de Infraestructura y de fomento al Desarrollo Productivo muestran una eficiencia media, a pesar de presentar problemas y deficiencias en algunos de los aspectos evaluados; esto es debido a que también atacan problemas prioritarios para mejorar la alimentación y el ingreso económico familiar, así como para las condiciones de vida de la población local, aún cuando en muchos de los casos no cuentan con un esquema de trabajo que garantice éxitos reconocibles.

Finalmente, el sector de acciones para la Conservación es el que muestra los resultados menos significativos, lo cual se debe a las siguientes razones:

- No plantean resolver o atacar problemas para el beneficio directo de la población local, lo cual no atrae simpatías locales.
- En general no cuentan con un esquema de trabajo educativo fuerte y bien fundamentado.
- Las dependencias ejecutoras muestran poco interés en el desarrollo de estas actividades, si bien el discurso conservacionista está siempre presente en el entorno institucional.

Subregionalmente, los mejores logros corresponden a las zonas de Las Margaritas y de la Cañadas de Ocosingo, donde las organizaciones campesinas tienen fuerte presencia y mayor participación en las acciones del Programa, por lo que fomentan y demandan un mejor trabajo de las dependencias oficiales.

La evaluación por Dependencias refleja claramente los esquemas y la experiencia de trabajo de cada una de ellas; en general sobresalen las dependencias que tienen más tradición de trabajo con las comunidades campesinas e indígenas.

La participación social, la presencia y demanda de las organizaciones sociales incidieron en el mejoramiento del desempeño de las instituciones y dependencias oficiales en la región, lo cual fue identificado como la fuente de la mayor parte de las limitaciones en los primeros ciclos de evaluación.

4.- DEL IMPACTO Y LOGROS DEL PROGRAMA

El Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona ha coadyuvado a precisar la problemática regional, diferenciarla y trazar líneas de acción correlativas. Desde luego, incidir en la solución o corrección de los problemas planteados es una tarea prácticamente utópica; sin embargo, los logros limitados del Programa han definido algunas estrategias operativas eficientes y una orientación general para coadyuvar en el desarrollo social (salud, educación y asistencia). Así también, algunas acciones del Programa para el apoyo y fortalecimiento de la economía comunitaria y familiar, con un manejo sostenible de los recursos, han logrado incidir y arraigarse, los cuales permiten analizar las condiciones para el éxito y la eficiencia de las obras y proyectos para el desarrollo regional.

La Evaluación practicada muestra que los logros alcanzados, en términos de la construcción de las bases para un desarrollo social armónico con la conservación del rico patrimonio natural regional, han sido limitados y muestran serias deficiencias, sobre todo en 3 de los principales principios estratégicos para la acción: la participación social organizada, la fundamentación regional de las acciones y en la acción educativa y de capacitación de la población local.

Si bien la problemática regional es en extremo compleja y difícil, algunas de las acciones institucionales, incipientes, inician a mostrar bondad para coadyuvar en los procesos de conservación y desarrollo. Con logros limitados pero significativos, se tienen:

- La atención a los problemas de salud de la región, mediante la acción de promotores y parteras de las comunidades.
- Un amplio esfuerzo en educación básica, mediante la acción de promotores educativos y maestros comunitarios de la localidad.
- La reconversión tecnológica en la producción de café, donde se ha extendido el sistema de manejo orgánico.
- La incorporación del manejo de abonos verdes -frijol abono- en la producción de básicos -milpa-.
- La incorporación al cultivo en plantaciones de la palma xate y afines.
- La incorporación de especies nativas de peces al cultivo en estanques rústicos.
- La comercialización directa, en el mercado internacional, del café orgánico, por los propios productores organizados.
- La participación de la mujer campesina, de forma organizada, en actividades productivas.
- Un sensible cambio de actitud de la población local respecto a la conservación de la selva.
- La participación de la población local en procesos de planeación, seguimiento y evaluación de las acciones institucionales, en coordinación con el personal técnico adscrito a la región.
- La ejecución directa de los proyectos por parte de la población local organizada, con la transferencia de recursos a la comunidad, comité o grupo de trabajo.

Desde luego, estos logros son aún incipientes, pero indican o marcan algunas alternativas eficaces y una rica experiencia a sistematizar, discutir y profundizar.

5.- RECOMENDACIONES

De acuerdo a los logros y la experiencia desarrollada por el Programa y ante la compleja situación actual y futura de la región, proceden las siguientes recomendaciones.

El Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona en particular, y la acción institucional en la región en general, se encuentran en una nueva situación contextual, en una nueva etapa, operando bajo **una nueva concepción estratégica donde el principal elemento lo constituye la promoción decidida de la participación social en la ejecución de las acciones**. La transferencia de los recursos a las organizaciones sociales, a las comunidades y grupos de trabajo para que ellos sean quienes ejecuten los proyectos y operen las obras, bajo su entera responsabilidad, constituye un cambio cualitativo de gran importancia en la estrategia para impulsar el desarrollo social y fomentar la conservación de los recursos naturales de la región. Indudablemente, la aplicación de esta estrategia se hará y repercutirá de forma diferencial en la diversidad social de la región, pero en general, permitirá canalizar con mayor eficiencia la inversión pública en la región.

Este proceso requiere de una serie de consideraciones, condiciones y acciones de acompañamiento para lograr avances exitosos; entre éstos, anotamos:

- Retomar y profundizar el proceso de planeación participativa coordinando los esfuerzos institucionales con los sociales para fomentar un accionar autogestivo, democrático y consciente de la población local.

- Fortalecer y profundizar en las acciones educativas y de capacitación técnica y gerencial de la población local, de los productores y las mujeres campesinas, en un proceso de reconocimiento y enriquecimiento de la cultura local para derivar hacia la generación de instrumentos y prácticas tecnológicas, administrativas y organizativas propias, adecuadas o adaptadas a las condiciones y problemas socioculturales, económicos y ecológicos de la región.
- Proporcionar un amplio y eficiente servicio de asesoría y asistencia técnica y administrativa a los grupos de trabajo, responsables de la ejecución de los proyectos y obras en desarrollo.
- Coordinar el seguimiento y evaluación de las acciones para el desarrollo en la región, en estrecha vinculación y coordinación entre la población local, las instituciones y las organizaciones que actúan en la Selva Lacandona.

En el caso de la región Lacandona, dado el especial énfasis que se le da a los propósitos de conservación de los recursos naturales y la grave situación de marginación, aislamiento y pobreza social, es indiscutible la necesidad de una mayor intervención normativa del estado para la orientación de los procesos de planificación y gestión del desarrollo social. En este contexto, es de primordial importancia dejar claramente establecidos los lineamientos básicos de la política de desarrollo para la región, reforzar la organización social campesina en su desarrollo autónomo y democrático, planificar la inversión pública de forma congruente con los propósitos de mejorar el bienestar social y la conservación de los recursos naturales y proteger la producción campesina y la economía regional mediante medidas, normas y procesos de regulación del mercado, subsidios y servicios.

De forma puntual y con base en los resultados de la evaluación y seguimiento del Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona, se derivan las siguientes recomendaciones para impulsar las acciones institucionales para el desarrollo y la conservación en la región.

- Fortalecer el grado de participación social en las acciones institucionales, principalmente en los proyectos productivos y de conservación.
- Establecer los mecanismos de concertación e impulsar la transferencia de la ejecución de las acciones a las comunidades y organizaciones campesinas.
- Realizar una clara y permanente acción educativa y de capacitación en todos los proyectos institucionales, con la aplicación de un método participativo y la formación de promotores comunitarios, en especial en las acciones para la conservación de los recursos naturales.
- Fortalecer las acciones para la reconversión tecnológica en el manejo de los recursos naturales, a través de proyectos productivos con un fuerte componente ambiental y educativo.
- Es preciso profundizar en los esfuerzos para la reorientación de la acción institucional, sobre todo en las fases de programación y ministración de los recursos disponibles para la operación de los proyectos.

6.- DE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Si bien la metodología de evaluación aplicada permitió tener una visión global de los avances, aciertos y limitaciones de las acciones del Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona, indiscutiblemente el diseño metodológico presenta diversas deficiencias, necesarias de identificar y precisar para proceder a resolverlas en casos similares.

Uno de los indicadores contruidos que resulta con valores que no reflejan las condiciones reales de ciertos proyectos, corresponde al de Fundamentación Regional. En su diseño se consideró la incorporación de elementos culturales propios de la localidad como una variable independiente y definitoria del índice mencionado. Esta valoración resulta correcta para ciertos proyectos y acciones, pero resulta sobrevalorada o incorrecta para otros, donde la incorporación de los elementos culturales locales en el desarrollo de las acciones no es esencial y definitiva: tal es el caso de los siguientes proyectos:

Inspección y Vigilancia, Atención Médica (INI), Construcción de Aulas, Piscicultura Tropical y el Centro de Desarrollo Comunitario.

El aspecto de la Sustentabilidad en los proyectos y acciones impulsadas por el Programa fue considerado como esencial; sin embargo, es necesario precisar la definición básica de este concepto y sus implicaciones en los diferentes tipos de proyectos y en los diferentes sectores de trabajo para poder precisar y redefinir las variables a considerar para su evaluación en cada uno de los diferentes casos tratados.

Finalmente durante la ejecución de la evaluación y dadas las condiciones sociopolíticas prevalecientes en las subregiones de Las Cañadas y Margaritas, no fue posible aplicar el esquema de muestreo tal como se había definido; de tal forma, esta deficiencia puede arrojar sesgos en la información de los proyectos que operan en estas subregiones. La repercusión más evidente afecta la evaluación del proyecto de Construcción de Aulas, donde la muestra se redujo a una sola observación.

7.- PERSPECTIVAS DE LA CONSERVACIÓN Y EL DESARROLLO EN LA SELVA LACANDONA

Los problemas fundamentales que afectan la conservación de los recursos naturales y el desarrollo social en la Región Lacandona han sido señalados en diversos momentos y por diversas fuentes; en el momento actual se expresan de forma explosiva y caótica en el conflicto sociopolítico (Movimiento Zapatista), de cuya solución depende en gran medida el destino inmediato de la sociedad y de la naturaleza regional.

Los problemas fundamentales del desarrollo social y de la conservación de los recursos naturales en la Selva Lacandona se resumen en:

- Altos niveles de marginación y pobreza.
- Altas tasas de crecimiento demográfico.
- Conflictiva y confusa situación agraria.
- Deforestación y pérdida de cubierta vegetal.
- Sistemas de producción primaria extensivos y depredadores.
- Pérdida de biodiversidad y de calidad ambiental.
- Serias amenazas a la integridad de las reservas naturales.

La expresión particular de estos problemas en los diferentes ámbitos de la región conforma un conjunto regional complejo con un mosaico cultural, organizativo y sociopolítico igualmente diverso.

Sin duda alguna, el futuro de la Región Lacandona está supeditado a la evolución y desarrollo del actual conflicto sociopolítico. La consecución de acuerdos que permitan iniciar un proceso de pacificación y reconciliación será la base sobre la cual se sustentará el proceso de desarrollo regional que, bajo nuevos lineamientos, principios y procedimientos permitirá dar un cambio a las actuales condiciones de vida de amplios sectores de la población y retomar el camino de la convivencia armónica con la naturaleza.

Por ello, hoy más que nunca resulta muy difícil hacer un análisis prospectivo que no caiga en el terreno de la mera especulación. Con esta advertencia, se identifican algunas tendencias generales que pueden presentarse en el corto, mediano y largo plazo.

Existen algunas constantes de orden socioproductivo que difícilmente presentarán cambios al menos en el corto plazo; tal es el caso del crecimiento explosivo de la población y de la aplicación de los actuales sistemas de cultivo de maíz y café. La dinámica de aumento de la participación social y el mayor número de demandas presentadas a partir del primero de enero de 1994, permiten

también asegurar con cierta confianza que, por el momento, la inversión hacia la zona seguirá siendo cuantiosa con o sin acuerdos de paz de por medio.

Este panorama, establece algunas tendencias en cuanto al papel que la conservación de los recursos naturales jugará los próximos 2 años. Primero, será difícil evitar una expansión de la frontera agropecuaria, ésto debido al período de cambio de gobierno en un contexto de fuerte lucha política y al tiempo necesario que se tendrá que esperar para definir una estrategia alterna a la veda forestal y al desaliento a la ganadería. Segundo, este proceso tendrá también impacto en los aprovechamientos forestales. Tercero, la canalización de la inversión pública corre el riesgo de tener un carácter inmedatista; por lo que resulta muy importante contener o modificar cualquier iniciativa cuyos impactos ambientales no se conozcan con cabalidad. Cuarto, no resultará casual en este contexto el hecho de que se presente una difícil contradicción entre las posiciones en pro de la conservación y las derivadas de un aumento incontrolable de demandas político-sociales y agrarias. La prolongación del conflicto propiciará además, que en algunas regiones, fuera de la zona de conflicto, pueda existir también un incremento en la formación de grupos dedicados al aprovechamiento ilícito de flora y fauna, y al narcotráfico.

En lo referente a las condiciones de vida, en el corto plazo se identifican ciertos elementos para prever un mejoramiento en la cantidad de la oferta de servicios primordialmente en salud, educación, agua entubada, comunicaciones y aún en la puesta en marcha de algunas plantas agroindustriales. Los efectos que dejarán sentirse son: un aumento temporal del empleo, un incremento en la burocracia y el intercambio de productos. Difícilmente se podrá superar el problema de que estos servicios sigan siendo de mala calidad y muy dependientes del exterior, la dificultad para poder transferir recursos humanos capacitados hacia la zona y lo incipiente de los actuales procesos de reconversión productiva hacen previsible el hecho de que, a menos que se instrumente un

mecanismo alternativo, el impacto en los niveles de ingreso y nutrición no sea significativo.

El carácter geopolítico de la región bien puede ser el espacio para que aparezcan varios espacios alternativos en los que se busque ampliar los rangos de movilización social; el equilibrio de la dinámica de Desarrollo Regional; la integración de las diversas formas de participación de un número cada vez mayor de organizaciones sociales y; el abrir mayores oportunidades reales y permanentes a los amplios sectores marginados. Dicho escenario que se presentará en los primeros años de la próxima administración permitirá aprovechar la experiencia desarrollada en estos años, seguramente ni las dependencias, ni la ONG's, ni la población local desean volver a prácticas ya superadas de simulación e ineficiencia. De no ser así seguramente presenciaremos un aumento todavía mayor de la tensión socio-política derivada de una profunda crisis del actual modelo de desarrollo.

Por tanto, el cambio de dicho modelo de desarrollo se convierte en el mayor reto que se presentará en el mediano plano (3-6 años). El actual desbordamiento de los problemas de la región, debe de encontrar cauce a partir de la definición de tres políticas de desarrollo:

- La primera, orientada a lograr un aprovechamiento sostenido de recursos naturales, la protección y preservación de las áreas mejor conservadas; así como restauración de las zonas improductivas y deterioradas, es decir, la puesta en práctica de una estrategia de Ordenamiento Ecológico del Territorio. Especialmente críticas serán en este rubro las zonas de las Cañadas, Nueva Palestina, la región Fronteriza del Sur y Francisco León por los impactos que ya presentan; la Meseta de Agua Escondida, la Sierra de Cojolita, el Nudo Diamante y la zona de Benemérito de Las Américas, amén de las actuales Areas Naturales Protegidas que presentan las áreas forestales más compactas; y la de Frontera Corozal, Altamirano, las

regiones de Chiapas y los Lagos de Montebello en Las Margaritas y Marqués de Comillas en donde se presentan condiciones propicias para el tráfico de madera. Es previsible que a más tardar en el mediano plazo se hayan definido con claridad los mecanismos para el otorgamiento de subsidios directos a productores para el manejo y conservación de los Recursos Naturales; fortalecido con mayores medios y sistemas de monitoreo ecológico basada en el análisis de imágenes de percepción remota.

- La segunda, referida a permitir una inversión pública sostenida en la zona que desarrolle líneas productivas y de desarrollo social, favoreciendo la adaptación y crecimiento de los mejores individuos, que permitan contar con una base social capacitada a partir de los recursos humanos locales. A pesar de ello, es muy probable que, antes de que termine este siglo sectores de la población se vean obligados a salir hacia las ciudades periféricas (Ocosingo, Las Margaritas, Palenque, San Cristóbal) en busca de empleo; y que el estado ceda a los Organismos No Gubernamentales y a las Organizaciones Sociales el papel de ejecutor de las acciones para el desarrollo social.
- La tercera se refiere a la definición de una estrategia de Desarrollo Regional, que permita reorientar los procesos productivos hacia algunos de tipo manufacturero, agroindustrial y agroforestal. Dicha estrategia, para ser viable, debe integrarse bajo nuevos esquemas de participación social y planificación del desarrollo. Dependiendo de la base que se establezca en los acuerdos de paz, no sólo resultarán impostergables, sino necesario incluir en la estrategia de Desarrollo Regional temas como: autonomía, indigenismo y creación de nuevos municipios; nuevos mecanismos para la impartición de justicia; reconstrucción económica e inversión productiva privada; definición de un plan de infraestructura, reordenamiento agrario y sobre todo la descentralización tanto en las estructuras de toma de decisiones más cercanas a mecanismos plurales de amplia participación social, como en la administración de recursos.

Una prolongación no deseada del conflicto o la complicación de las consecuencias derivadas por una sobrepolitización de la región, creará probablemente obstáculos para impulsar serios procesos de desarrollo regional integrado.

Durante los primeros años del siglo XXI, no sólo se deberán iniciar sino también avanzar en la implementación de un Plan de Ordenamiento Ecológico, en donde se dé una correcta operación de las ANP y un fuerte impulso a la reconversión tecnológica. Derivado de un mayor acceso a servicios, educación e información y del aumento de la migración, la variable demográfica se establecerá e iniciará un largo camino en retroceso. Es innegable, sin embargo que, difícilmente se podrán abatir sensiblemente los actuales niveles de desempleo y los avances que se tengan en la nutrición y en general en el nivel de vida de la población en el largo plazo no parecen que pierdan su carácter selectivo y desequilibrado.

BIBLIOGRAFÍA

A.R.I.C. Unión de Uniones. 1990. Censo 1990. Datos Básicos por Subregión. Ocosingo: Región Cañadas. Chiapas, México. (Fotocopia).

Barbier, E. B. 1987. The Concept of Sustainable Economic Development. En: Environmental Conservation. Vol. 14, No. 2: 101 - 110. 1988

C.I.E.D.A.C. 1991. Conservación y desarrollo sostenido en la Selva Lacandona. El caso de Las Cañadas. Chiapas. México, D.F. (fotocopia).

De Vos, Jan. 1988. Oro verde: la conquista de la Selva Lacandona por los madereros tabasqueños. 1822 - 1949. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Diario Oficial de la Federación. 1972. Resolución sobre Reconocimiento y Titulación a favor del Núcleo de Población Zona Lacandona, Municipio de Ocosingo, Chiapas, de una Superficie de 614 321 hectáreas de Terrenos Comunales. 6 de marzo 1972. México.

Gobierno del Estado de Chiapas. 1990. Propuesta de Plan de Manejo para la Reserva Integral de la Biósfera de Montes Azules, Selva Lacandona. Chiapas, México.

Grupo Técnico de Apoyo. 1992. Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona. Resultados de la evaluación del P.O.A. 1992. SEDESOL/Gobierno del Estado. Tuxtla Gutz. Chiapas, México. (Fotocopia)

Grupo Técnico de Apoyo. 1994b. Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona Evaluación 1991 - 1994. Informe. SEDESOL/Gobierno del Estado. Tuxtla Gutz., Chiapas. México. (Fotocopia).

Grupo Técnico de Apoyo. 1994^a. Estudio para el Ordenamiento Ecológico de la Selva Lacandona. Informe preliminar, primera fase. SEDESOL. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México. (Fotocopia).

I.M.S.S.- COPLAMAR. 1976. Geografía de la Marginación. México, D.F. México.

Lele, M.S. 1991. Sustainable Development: A Critical Review. En: World Development, Vol. 19, No. 6: 607 - 621. Great Britain.

Leyva S., X. 1990. La conservación de los recursos naturales visto desde los factores sociales: el caso de las Cañadas de la Selva Lacandona. Revista de Difusión Científica, Tecnológica y Humanística, Vol. I, No. 2: 43 - 50. Tuxtla Gutz., Chiapas, México.

Leyva X. y G. Ascencio. 1991.- Espacio y Organización Social en la Selva Lacandona. El caso de la subregión Cañadas. En: Anuario del Instituto Chiapaneco de Cultura. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. México. Pp 17-49

Mauricio L., J. M., Rubén Valladares A. y Héctor García J. 1984. Lacandonia: Una incorporación anárquica al desarrollo nacional. Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. México. 52 pp.

Muench N., P. 1992. Desarrollo Rural en la Región Lacandona, Chiapas. Ensayo semestral. Maestría en Desarrollo Rural Regional. U.A.CH. Chapingo, México. (Fotocopia).

Muench N., P. E. 1978. Los Sistemas de Producción Agrícola en la Región Lacandona. Estudio Agronómico Preliminar. Tesis de Licenciatura. Universidad Autónoma Chapingo. Chapingo, México. 267 pp.

Mülleried, F., K. G. 1982. Geología de Chiapas. Colección Libros de Chiapas. Publicaciones del Gobierno del Estado de Chiapas/UNAM. Editorial Cultura T.G.S.A. Chiapas. México.

PASECOP. 1992. Diagnóstico Socioeconómico de la Selva Lacandona. Bases para la planeación regional. SEDUE. Chiapas, México. (fotocopia). 88 pp.

Rist, Gilbert. 1992. El Colonialismo Moderno. El desarrollo como proyecto cultural ajeno. En: Opciones. No. 7. Abril de 1992. pp. 10 y 11.

S.P.P. - I.N.E.G.I. 1981 a. Carta Fisiográfica. 1:1'000,000. Hojas Mérida y Villahermosa. México, D.F.

S.P.P. - I.N.E.G.I. 1981 b. Atlas Nacional del Medio Físico. México, D.F.

S.P.P. - I.N.E.G.I. 1981 c. Carta de Climats. 1:1'000,000. Hojas Mérida y Villahermosa. México, D.F.

S.P.P. - I.N.E.G.I. 1984. Carta de uso del suelo y vegetación. 1:250,000. México, D.F.

INEGI. 1992. XI Censo General de Población y Vivienda. 1990. Aguascalientes, México.

Sachs, Wolfgang. 1992. Arqueología de la idea del desarrollo. (Artículo en VI Partes). En: Opciones, Nos. 2, 3, 4, 5, 6 y 7.

SEMARNAP. 1996. Selva Lacandona. Uso del Suelo 1993. Unidad de Información Geográfica. Tuxtla. Gutz., Chiapas. México. (Fotocopia).

Sulbrandt, José. 1993. La evaluación de los problemas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. En: Kliksberg, Bernardo (Com.) 1993. Pobreza: Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. FCE. México, D.F. pp 309 - 350.