



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL**

**"LA PLANEACION REGIONAL  
Y EL TRABAJO SOCIAL"**

**TESIS:**

*Que para obtener el Título de*

**LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL**

*Presenta:*

**Rodolfo Guerrero Vázquez**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### CAPITULO I. PLANEACION Y PLANIFICACION

I.1.	Concepto de planeación y planificación.....	I.
I.2.	Surgimiento de la planeación en América Latina.....	2
I.3.	Características de la planeación.....	6
I.4.	Los supuestos de la planeación.....	8
I.4.1.	Adecuación o correspondencia.....	9
I.4.2.	Totalidad analítica.....	9
I.4.3.	Equilibrio.....	10
I.4.4.	Racionalidad y discontinuidad histórica..	10
I.4.5.	Cuantificación operativa.....	11
I.5.	Los elementos esenciales de la planeación.....	12
I.5.1.	El político.....	12
I.5.2.	El intelectual y el técnico.....	13
I.5.3.	El burócrata.....	13
I.6.	El trabajador social y la planeación.....	14

### CAPITULO 2. LA PLANEACION ACTUAL EN MEXICO

2.1.	Surgimiento de la planeación en México.....	18
------	---	----

	2.1.1. Primer período 1934-1976 .....	18
2.2.	Política económica en México 1970-1976.....	27
2.2.2	Plan global de desarrollo .....	34
2.3.1.	Política regional y desarrollo urbano y zonas prioritarias .....	42
2.4.	Planeación global, sectorial y regional .....	44
CAPITULO 3.	LA PLANEACION EN LA ZONA CONURBADA DE LA DESEMBO CADURA DEL RIO BALSAS .....	45
3.1.	La zona conurbada de la desembocadura del río Bala sas .....	45
3.1.1.	Los dos grandes polos de desarrollo: Ix - tapa-Zihuatanejo y Lázaro Cárdenas ....	46
3.1.2.	Lázaro Cárdenas, zona industrial .....	48
	3.1.2.1. Proceso de industrialización.	49
	3.1.2.2. Migración .....	50
	3.1.2.3. Mano de obra calificada ....	52
	3.1.2.4. Infraestructura y servicios..	52
	3.1.2.5. Expropiaciones .....	55
	3.1.2.6. Desempleo .....	56
	3.1.2.7. Inflación .....	56

3.2.	Conurbal y Fidelac, instituciones representativas de la zona conurbada y de Lázaro Cárdenas respectivamente .....	57
3.2.I.	Conurbal, plan de ordenación de la desembocadura del río Balsas .....	58
3.2.I.I.	Nivel normativo .....	58
3.2.I.2.	Nivel estratégico .....	72
3.2.I.3.	Corresponsabilidad sectorial.	74
3.2.I.4.	Nivel instrumental .....	75
3.2.2.	Fideicomiso Lázaro Cárdenas (FIDELAC)..	75
3.3.	Las instituciones estatales y federales de Lázaro Cárdenas y su relación con Conurbal y Fidelac .....	84
3.4.	Alternativas de inversión en proyectos de desarrollo socio-económico y de bienestar social, para la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas .....	86

**CAPITULO 4. DEPARTAMENTO DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA COMUNIDAD (DIC) DEL FIDELAC, COMO INSTRUMENTO DE EJECUCION DE LA PLANEACION REGIONAL EN DONDE PARTICIPAN PROMOTORES SOCIALES (TRABAJADORES SOCIALES) .....**

4.I.	Organización interna del Fidelac .....	91
------	--	----

4.2.	DIG, objetivos, programas y proyectos .....	91
4.2.1.	Subjefatura de asentamientos humanos.....	96
4.2.2.	Subjefatura de promoción social .....	100
4.2.3.	Subjefatura de difusión.....	102
4.2.4.	Centros comunitarios .....	103
4.3.	Los promotores sociales y las actividades en el DIG .....	104
4.4.	La labor del trabajador social en la planeación..	105
4.5.	La planeación regional y las opciones para el trabajo social.....	113

CONCLUSIONES.....	120
SUGERENCIAS.....	122
BIBLIOGRAFIA.....	123

## INTRODUCCION

La práctica profesional realizada ha llevado a colaborar en investigaciones que pretenden ser el fundamento o incidir, cuando menos, en la programación estatal o regional.

La naturaleza de dichas investigaciones ha permitido conocer los recursos de las instituciones representativas de la zona, su organización interna, sus objetivos generales y los programas correspondientes que pretenden operativizar dichos objetivos a través de actividades específicas que llevan a cabo trabajadores sociales.

El conocimiento adquirido en dicha experiencia es abundante y merece un momento de reflexión, que permita rescatar por medio de la sistematización y el análisis, los aportes esenciales de esta vivencia.

Se pretende estudiar el grado específico de incongruencia de la planeación regional con la planeación nacional, la gran contradicción institucional entre la necesidad de instrumentar las políticas nacionales que den solución a las necesidades del modelo económico actual del país y las demandas populares inherentes a dicho modelo, y su incapacidad de hacerlas operativas en su gran mayoría por las contradicciones internas de las instituciones que frenan su dinamismo y por las contradicciones externas emanadas del sistema económico, político y social que no siempre son acordes con la planeación.

Así pues, el análisis de la planeación regional, se apoyará en la experiencia recabada en la zona durante dos años ( mayo 80 a mayo de 1982 ). Durante este período se participó en los siguientes proyectos:

- Estudio diseñado por investigadores del Colegio de México pa-

para la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas, que comprende los municipios: Coahuayutla, la Unión, José Azueta, Artega y Lázaro Cárdenas.

- Proyecto estructura del gasto familiar, que se aplicó cada seis meses durante dos años y que concluyó en mayo de 1982. Este proyecto se dirige a empleados del complejo turístico Ixtapa-Zihuatanejo y a los obreros de la siderúrgica Lázaro Cárdenas - " Las Truchas " , en Guerrero y Michoacán respectivamente.
- Alternativas de inversión en proyectos de desarrollo socio-económico para conurbal, realizado en los cinco municipios que forman la conurbación de la desembocadura del Río Balsas y 10 más colindantes de dicha zona: Petatlán, Coyuca de Catalán y Zihuatanejo en Gro. y Coahuayana, Aguila, Tumbiscatio de Ruiz, Nuevo Churumuco, la Huacana, Villa Victoria y Coahuayana en Michoacán
- Proyecto de capacitación a promotores del Fidelac, con duración de seis meses.

De estos estudios se utilizará, fundamentalmente, el de alternativas de inversión, porque éste proyecto es el más actual y representa un esfuerzo de la planeación regional de la zona conurbada y, por otro lado, el proyecto de capacitación a promotores será utilizado para contrastar los programas, objetivos y actividades en Lázaro Cárdenas con los lineamientos marcados por la planeación nacional.

La razón que impulsa la realización de esta tesis es la necesi -



dad de intervenir en las instituciones del sector público, cuyo que hacer sigue los lineamientos, por el momento de la planeación. Dicha necesidad ha obligado a trabajo social a prepararse para analizar - y comprender el papel del estado, las instituciones, las políticas - que implementa y, por ende, los lineamientos en que se ha de orientar la planeación.

El análisis de esta experiencia se apoyará en el materialismo - dialéctico e histórico y sus leyes y categorías inherentes. Se tomará como punto de referencia al plan global de desarrollo que representa el intento más firme e integral de planeación por parte del - estadamexicano. El plan normativo de Fidelac y conurbal ( institucio nes representativas de la zona ), ayudarán en la comparación de los objetivos nacionales con los regionales para determinar si 'existe « congruencia entre ellos y las actividades destinadas a llevarlos a la práctica. Finalmente, trataré de destacar los elementos más relevan tes de ésta experiencia en el quehacer profesional del trabajo so - cial.

CAPITULO I. PLANEACION Y PLANIFICACION

- I.1. Concepto de planeación y planificación
- I.2. Surgimiento de la planeación en América Latina
- I.3. Características de la planeación
- I.4. Los supuestos de la planeación
  - I.4.1. Adecuación o correspondencia
  - I.4.2. Totalidad analítica
  - I.4.3. Equilibrio
  - I.4.4. Racionalidad y discontinuidad histórica
  - I.4.5. Cuantificación operativa.
- I.5. Los elementos esenciales de la planeación
  - I.5.1. El político
  - I.5.2. El intelectual y el técnico
  - I.5.3. El burócrata
- I.6. El trabajador social y la planeación

## CAPITULO I. PLANEACION Y PLANIFICACION

### I.I. CONCEPTO DE PLANEACION Y PLANIFICACION

El concepto de planeación ha tenido diversas interpretaciones, algunos autores han hablado de planeación indicativa y planeación imperativa; la primera referida a la planeación en los países capitalistas y la segunda a los países socialistas. El carácter indicativo tan sólo sugiere las posibles modificaciones al mecanismo de mercado mientras que, el carácter imperativo, conlleva la obligatoriedad de la planeación.

Otros autores han llamado planeación al conjunto de medidas destinadas a orientar y corregir el mecanismo de mercado de los países capitalistas y planificación a las medidas cuyo fin es orientar, dirigir y administrar la vida económica, política y social de los países socialistas.

Por simplicidad y por su sentido práctico, se utilizará el concepto de planeación ya sea que se trate de países capitalistas o socialistas. Pero cabe hacer la aclaración de que la planeación sólo es posible y existe en los países socialistas.

Aclarado el sentido de utilización del concepto, se precisarán sus características.

\* La programación capitalista...no puede modificar fundamentalmente las condiciones de la reproducción y de la distribución, y por consiguiente de apropiación...En realidad, las economías de dichos países capitalistas no pueden ser economías planeadas, pues son en todo momento economías de mercado, en las cuales las decisiones definitivas son tomadas por los propietarios de los medios de

producción, que evidentemente no buscan satisfacer las necesidades sociales, sino acrecentar sus beneficios. En tales condiciones, estas economías continúan sometidas a las leyes de reproducción del capital y de la apropiación del beneficio por una clase social privilegiada. En tales economías el "Plan" viene a añadirse a mecanismos y a leyes económicas ajenas a la planeación. El "Plan" no puede, por consiguiente, tener aquí un papel determinante, aun cuando oriente ligeramente ciertas transformaciones. \* (I)

Asentado lo anterior, el análisis que intento de la planeación regional se refiere, evidentemente, a los intentos de orientación y corrección de mecanismo de mercado y este será el sentido del concepto planeación referido a los países capitalistas.

## I.2. SURGIMIENTO DE LA PLANEACION EN AMERICA LATINA.

La idea de planeación surge en América Latina en los años 40' - como producto de un proceso intelectual que busca explorar el futuro.

En los países industrializados se utilizó para organizar la economía de guerra y para la reconstrucción en la post-guerra, de manera que por la premura que planteaban estas situaciones se desarro-

(I) Charles Bettelheim, planificación y crecimiento acelerado, Fondo de Cultura Económica, traducción de Ramón Ramírez G., cuarta reimpresión, México 1981, p. 9 y 10

llaron con preponderancia en la planeación, técnicas a corto plazo.

En los países socialistas, la planeación constituyó su forma preponderante de administración y gobierno, a la par con el mecanismo de mercado que prevalece subordinado por un tiempo hasta que desaparece.

La planeación en América Latina empieza a desarrollarse sobre el modelo de sustitución de importaciones, mismo que cobra vigencia en las postrimerías de la década de los 30', cuando las potencias imperialistas se disputan un nuevo orden en el reparto del mundo.

El modelo de sustitución de importaciones se desarrolla con mas eficacia en los países latinoamericanos que cuentan en ese momento con una infraestructura y una industria básica. Este modelo encontró serios obstáculos para su desarrollo en el carácter eminentemente agrícola de latinoamerica y en la presencia de latifundios y minifundios, la inadecuada comunicación del mercado interno entre sí y con el mercado externo, la falta de incorporación al mercado nacional de grandes masas de campesinos por no poseer medios de producción y no poder incorporarse al incipiente proceso industrial por falta de calificación de su mano de obra; por la ausencia en algunos casos de grupos sociales con la suficiente fuerza para impulsar al país hacia la industrialización.

La planeación entonces trató de incidir sobre la problemática descrita en el marco político institucional siguiente: un estado de bil cuya composición se debate entre la prevalencia de las formas tradicionales de producción y apropiación agrícolas y el ascenso de las burguesías industriales.

El proceso de institucionalización burgués es inacabado pero - cuenta ya con una burocracia reacia a cualquier cambio que amenace su status. Sin embargo, en las décadas 50' y 70' se dan cambios sustanciales: se fortalecen los estados, las instituciones y existen algunas aperturas democráticas que favorecen el modelo de sustitución de importaciones y la planeación. Tales son los casos de Costa Rica, Bolivia y Venezuela que logran estos cambios en forma pacífica y México y Cuba que los realizan a través de sus respectivas revoluciones.

Este es el universo en el que surgió la planeación en América Latina en un principio, como se señaló, se manifiesta una mera inquietud intelectual por idagar el futuro de los países por medio de proyecciones, pero la revolución cubana da la pauta para que los Estados Unidos a través de la organización de las Naciones Unidas ( ONU ), instrumente la alianza para el progreso cuyo sustento teórico es la teoría del desarrollo. La ONU crea la comisión de estudios para la América Latina (CEPAL), que se plantea como objetivo crear conciencia entre los intelectuales latinoamericanos de la importancia del desarrollo latinoamericano planificado a la vez que realizar estudios previos sobre la situación económica de los países que lo soliciten y proporcionar asesoría sobre la planeación.

Surgen así algunos planes sectoriales a corto plazo pero desarticulados y carentes de una estrategia global de desarrollo.

La CEPAL se esfuerza por formular una teoría del desarrollo y divulgarla. Dicha teoría se convierte en la estrategia que da coherencia a la planeación y esta a su vez es la vía para " superar el

subdesarrollo ".

Las aperturas democráticas que se dieron en Costa Rica, Venezuela, Bolivia y México y el cambio de sistema en Cuba imprimen nuevo vigor a la planeación. Sin embargo las oficinas de planeación creadas ya en diversos países estuvieron en su mayoría aisladas de la administración pública, sin prestigio y poder suficientes para alterar el curso del mecanismo de mercado. En algunos casos en donde inclusive las oficinas planificadoras dependieron directamente de la presidencia llegaron a realizar planes anuales con la asesoría de la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo en forma general se reconoció la necesidad de introducir reformas estructurales que adecuasen la administración pública a las necesidades de la planeación. Tal punto de vista fue aceptado por los países latinoamericanos y Estados Unidos en forma explícita en la carta de Punta del Este, decidiendo supeditar el apoyo financiero a la ejecución de las reformas estructurales y a la elaboración de planes para impulsar el desarrollo latinoamericano. Para reforzar esta decisión se crearon en 1962 los grupos tripartitos OEA, BID y CEPAL. Los objetivos de dicho grupo eran: " establecer algunos requisitos básicos para la planificación, tales como la institucionalización de los organismos planificadores, la reorganización de la administración pública con miras a la realización de los planes, y la instrumentación de presupuestos por programas y de sistemas adecuados de contabilidad y control fiscales; recopilar y revisar la información estadística y preparar nuevas series necesarias para la elaboración del plan; efectuar un inventario de los recursos nacionales;

seleccionar lo más rápidamente posible proyectos de alta prioridad preparar programas de inversión a corto plazo compatibles con programas globales y sectoriales que empezarán a perfilarse a más largo plazo; realizar estimaciones sobre necesidades de financiamiento interno y externo y sobre flujo de fondos " (2). Además la CEPAL - creó en el mismo año al instituto latinoamericano de planeación económica y social (ILPES), para ampliar sus servicios de asesoría - relativos a la planeación.

Como es evidente suponer apenas si se lograron algunas modificaciones administrativas mas que cambios estructurales en la administración pública, ya que dichos cambios no se dan por mandato sino - de acuerdo a las características económicas, políticas y sociales - que prevalezcan en un momento determinado.

### I.3. CARACTERISTICAS DE LA PLANEACION

En la planeación en América Latina se distinguen dos etapas: la primera sustentada en el modelo de sustitución de importaciones - que se caracterizó en un principio por planes y programas sectoriales y al final por planes globales. La segunda, caracterizada por el intento de buscar operabilidad en los planes, sin una estrategia

(2) Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, seminario sobre planificación celebrado en Santiago de Chile en 1972, siglo XXI editores, México 1979, P. 142.



definida y relegando a segundo término la planeación global.

En forma general la planeación en América Latina se caracterizó por ser un proceso al margen de la administración pública o con esca- sa ingerencia en ésta. Los mayores logros en cuanto a planes son los que se alcanzaron en Venezuela cuando se incorporó al modelo de sustitución de importaciones en forma tardía, impulsada por cambios democráticos en su estructura y por el potencial petrolífero, sin embargo, éste caso es la excepción y no la regla.

En cuanto a la pretendida adecuación de la administración pública a la planeación, se lograron cambios técnicos de moderada importancia como la actualización de los datos estadísticos, la elaboración de presupuestos y mejor coordinación entre los organismos planificadores.

Los organismos de financiamiento y asesoría OEA, BID, CnPAL e ILFES; financiaron principalmente proyectos de servicios básicos de infraestructura (presas, hidroeléctricas, carreteras, puentes; etc.). Este financiamiento más que obedecer a necesidades internas de los países latinoamericanos obedeció a las necesidades del imperialismo Norteamericano de mantener su mercado adecuadamente comunicado con el mercado latinoamericano y, por otro lado, contar con infraestructura básica que garantizara amplias ganancias a la industria Norteamericana que estaba asentada o que decidiera asentarse en suelo latinoamericano.

Por otro lado los estudios financieros o realizados por estas organizaciones pretendieron conocer el panorama y las perspectivas de los países en los que se realizaron pero, dichas perspectivas -

siempre se inscribieron en la tautología de concebir a la planeación como vía para superar el subdesarrollo y, éste, como una etapa previa al desarrollo. Pero la planeación dentro de las economías latinoamericanas sólo podía incidir en el mejor de los casos sobre el mecanismo de mercado tratando de racionalizar el proceso, sin que esto constituyera la "vía para superar el subdesarrollo". Subdesarrollo que, por otra parte, no es la etapa previa y obligada para alcanzar el desarrollo, sino su consecuencia.

Esta forma de concebir el desarrollo y la planeación encuentran su raíz ideológica en el positivismo, que concibe a la sociedad como una unidad homogénea en perfecta armonía, que alcanza su pleno desarrollo sin alteraciones de ninguna naturaleza pues el motor fundamental de este movimiento es el orden.

#### I.4. LOS SUPUESTOS DE LA PLANEACION

La planeación es un modelo de intervención de la realidad. Modelo, cuya estructura interna está organizada como un todo a través de supuestos que deben surgir de la realidad que pretenden transformar. La adecuada correspondencia entre la planeación y la realidad en la que se aplica, elimina de hecho un sin número de problemas teóricos y técnicos. Dada la importancia de la estructura interna de la planeación y la relación que debe guardar con la realidad, describo a continuación sus supuestos básicos según los concibe Carlos Matus (3).

#### I.4.1. ADECUACION O CORRESPONDENCIA

La realidad es compleja y dinámica y por tanto exige que el modelo que pretende transformarla se adecúe constantemente a sus variaciones. Dicha correspondencia entre modelo y realidad es el requisito de una buena planeación.

Sin embargo, la planeación en América Latina en su práctica, parece haber realizado una separación mecánica entre las categorías de lo económico, político y social. Inclusive, las categorías económicas fueron referidas casi exclusivamente a la etapa de la sustitución de importaciones y al énfasis por la velocidad del desarrollo, lo que trajo por consecuencia un análisis unilateral de la realidad.

#### I.4.2. TOTALIDAD ANALITICA

La totalidad analítica es la unidad, el conjunto; la acción, un acto selectivo dirigido estratégicamente a las partes del todo. La parcialidad de la acción no se contrapone al principio de totalidad como método sino que tiende a operacionalizar los aspectos señalados como prioritarios por el análisis del todo. Así el universo en el que se desarrolla la acción es el proyecto señalado como prioritario dentro de la planeación sectorial. La planeación global, por

(3) Carlos Matus, estrategia y plan, México, siglo XXI, tercera edición 1981.

su lado, constituye un marco estratégico previo al cual deben referirse las siguientes etapas del proceso. La planeación sectorial como el conjunto de proyectos embudidos en la política económica pueden dar origen a aproximaciones sucesivas que propicien la armonía del plan de acuerdo a las relaciones intersectoriales. Esto permite la adecuada corrección del conjunto a través de la relación dialéctica de sus partes.

#### I.4.3. EQUILIBRIO

Este supuesto se refiere a que por regla general el desarrollo de la sociedad no se da en armonía, en equilibrio, en orden; sino por medio de saltos y a veces de profundos desequilibrios.

El desequilibrio es el aspecto dinámico de la sociedad que expresa la correlación de fuerzas de las economías de mercado. Por tanto la planeación concibe al "equilibrio" como un estado ideal de la sociedad y no como su objetivo. La planeación puede, en consecuencia, contribuir a superar los desequilibrios, a prever sus consecuencias, definiendo las formas de conducir las fuerzas que los generan. En algunos casos, inclusive, la planeación puede crear desequilibrios para orientar el proceso en una dirección determinada.

#### I.4.4. RACIONALIDAD Y DISCONTINUIDAD HISTORICA

La racionalidad en la planeación es un conjunto coherente y lógico de medidas a diferencia del carácter espontáneo del mecanismo

de mercado que trata de transformar. El pasado, el presente y el futuro en su discontinuidad histórica deben ser aprehendidos por la racionalidad por medio de la elaboración de un diagnóstico y un plan.

El diagnóstico es un estudio del pasado y el presente para determinar las causas que motivan el actual comportamiento del sector que se piensa planificar y prever su comportamiento futuro de manera de poder adecuar el plan a las variaciones futuras del sector.

Pero hasta aquí lo anterior no pasa de ser una racionalidad formal, porque sólo abarca aspectos exclusivamente técnicos que no toman en cuenta variantes importantes como la viabilidad política del proyecto que influye en el proceso de la planeación. Las experiencias latinoamericanas en general quisieron transformar los mecanismos de decisión, transformar la estructura del poder dentro del estado y establecer políticas sin tomar en cuenta a los grupos sociales predominantes.

Así pues, la racionalidad no formal implica un plan técnicamente elaborado sobre la representatividad y con el consenso de los grupos sociales a quienes va dirigido el proyecto y / o sobre aquellos que forman parte de los mecanismos tradicionales de decisión del estado.

#### I.4.5. CUANTIFICACION OPERATIVA

Se distinguen dos tipos de cuantificación: normativa y operativa. La cuantificación normativa es el medio para definir con precisión

los grados de evolución y cambio de ciertos elementos de manera - que formen un todo armónico entre ellos y con los objetivos que se persiguen convirtiéndolos en metas. La cuantificación operativa es una síntesis dialéctica entre la norma y el comportamiento, cuya meta es la norma y el comportamiento una restricción que puede modificarse de acuerdo a la actitud y a la relación de fuerzas de los - grupos sociales. Y, finalmente, para que el supuesto de cuantifica - ción operativa guarde relación con la dirección del proceso de crecimiento es imperativo considerar los aspectos cualitativos del desarrollo.

#### I.5. LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA PLANEACION.

Se ha señalado ya a la planeación en relación directa con el - proceso de desarrollo pero, la articulación real entre ambas se en - cuentra en la administración pública, vía que relaciona los proce - sos de planeación y desarrollo. Así pues, no sólo se trata de la re - lación de dos procesos sino de la relación entre grupos sociales - en donde el político, el intelectual, el técnico y el burócrata así como los grupos organizados son los elementos esenciales de dicha planeación.

##### I.5.I. EL POLITICO

El universo de acción del político es el todo social, aunque sus valores sociales son los propios del grupo social al que pertenece

y que no siempre es el que dice representar. El político engloba la eficacia política y la económica pero subordina la eficacia económica a la política. Su criterio de eficacia es la capacidad para mantener o alterar las relaciones de poder pues ese es su fin inmediato.

### I.5.2. EL INTELLECTUAL Y EL TECNICO

El intelectual queda comprendido dentro de los técnicos y su fin es dar racionalidad formal al proceso de decisiones sociales en el marco de una verdad objetiva científicamente demostrable.

### I.5.3. EL BUROCRATA

La burocracia es el aparato ejecutor de la administración pública, pero como parece de ingerencia en las decisiones, se opone entonces por sistema a cualquier cambio de procedimientos sin importar la oportunidad o conveniencia del mismo, por eso la estabilidad y la seguridad constituyen su esencia. La norma es su criterio de eficacia y su instrumento de acción el trámite administrativo; la norma es además su punto de partida y nexo con el técnico y el político. En este proceso de decisión-acción se entremezclan la racionalidad material, formal y procesal del político, el técnico y el burócrata.

## I.6. EL TRABAJADOR SOCIAL Y LA PLANEACION

Teóricamente la relación entre la planeación y el trabajador social es endeble. A la primera compete la optimización de los recursos del país para lograr un crecimiento económico adecuado y una redistribución de nuestra riqueza a través de políticas e instituciones de asistencia y seguridad social. Al trabajador social le corresponde por su parte y de acuerdo a los objetivos de la carrera de trabajo social: lograr con la población el análisis de su realidad y del contexto que la determina; promover su incorporación organizada y conciente en las acciones para lograr su bienestar social y la optimización de los recursos, con el fin de contribuir a la concientización y movilización del pueblo para lograr su desarrollo libre de opresión. Sin embargo en la realidad y en la medida en que el trabajador social se compromete y se compromete con los sectores de la población a los que debe servir y profundiza en el estudio de su problemática, del contexto que la genera y de la sociedad se produce una ruptura entre el quehacer profesional del trabajador social y los aislados y esporádicos programas que llegan a concretarse siguiendo los lineamientos de la planeación. Dicha ruptura se produce, en principio, porque la planeación al ser desplazada por el mecanismo de mercado pierde la homogeneidad que debiera tener como unidad y los programas que se realizan carecen de coherencia.

Para ubicar a la planeación objetivamente necesitamos conocer la



estructura en la que pretende desenvolverse e incidir, lo que implica un examen detallado del Edo., las políticas económicas, las políticas sociales, la institución y la burocracia. Esto nos lleva a concluir - que el quehacer profesional del trabajador sus posibilidades y alternativas se ubican en la institución y que está conjuntamente con la burocracia ( encargada de la administración pública ), imponen sus directrices a los intentos de planeación. Estos obstáculos hacen de la planeación un conjunto apologetico de normas, principios, planes y programas irrealizables, cuyo objetivo no es en sí su realización sino la desviación de las demandas de la clase trabajadora mediante la inclusión de dar solución a ellas a través de tales mecanismos. Así el estrillado carácter obligatorio de la planeación para el sector público se convierte en una simple modalidad. Modalidad que produce sin embargo, algunas expectativas cuya peculiaridad depende de la institución y del programa a realizar, generándose de ésta manera una situación muy irregular que hay que tratar de conocer y preveer para un mejor desenvolvimiento profesional.

El trabajador social está capacitado para participar en los distintos niveles de la planeación: elaboración de planes, proyectos y la aplicación de ambos. Sin embargo los objetivos de ambos chocan abiertamente en su aplicación, el trabajo social pretende la creación de una conciencia en los sectores de la clase trabajadora mediante el conocimiento de su realidad y el cuestionamiento de su papel en la producción y en la sociedad, para posteriormente pugnar por su in-

corporación organizada a los programas de desarrollo, de asistencia y seguridad social de manera que puedan incorporar e imprimir en ellos el sello de su derecho más que el de su necesidad ya que esta no es - mas que el resultado de la explotación de su fuerza de trabajo. La - planeación pretende la negación de los derechos de la clase trabaja - dora y la postergación y / o la desviación de sus demandas convirtiéndose así misma en la panacea de la sociedad. Pero, a pesar de ello, la estructura de la planeación permite en ocasiones incidir o aprovechar las directrices de algunos programas para sustraer algunos beneficios para la clase trabajadora con la condición de crear en ésta una cla - ra conciencia de lo que ello significa.

En el universo del quehacer institucional el trabajador social - desempeñó durante mucho tiempo funciones esencialmente operativas : aplicación de encuestas, visitas domiciliarias, aplicación de programas y proyectos que otros profesionistas elaboraban pero, actualmente, sus funciones trascienden el nivel operacional y se ubican también en la planeación, la coordinación, la supervisión y la investigación. Esta si - tuación es estratégica porque lo mismo permite la elaboración de pla - nes y programas previa investigación, que su aplicación y supervisión ampliando las posibilidades de nuestro quehacer profesional. Cabe se - ñalar, sin embargo, que dicha situación es reciente y obedece fundamen - talmente a la experiencia acumulada de los trabajadores sociales du - rante largo tiempo y a la adecuación, también reciente, de los planes de estudio de la formación académica de la carrera de trabajo social.

Esto que hoy tan solo se perfila, puede consolidarse a condición de -  
mantener un esfuerzo de superación académica y profesional.

**CAPITULO 2. LA PLANEACION ACTUAL EN MEXICO**

**2.1. Surgimiento de la planeación en México**

**2.1.I. Primer período 1934-1976**

**2.2. Política económica en México 1970-1976**

**2.3. Plan global de desarrollo**

**2.3.I. Política regional y desarrollo urbano y zonas prioritarias**

**2.4. Planeación global, sectorial y regional**

## CAPITULO 2. LA PLANEACION ACTUAL EN MEXICO

### 2.1. SURGIMIENTO DE LA PLANEACION EN MEXICO

Los primeros intentos de planeación en México surgen en el Maxi mato. En 1930, durante el régimen de Pascual Ortiz Rubio, se expide u na ley general de planeación en donde se reconoce la posibilidad - de coordinar el desarrollo nacional por medio de la realización de un inventario de los recursos del país. Dicha ley se publicó pero - no se llevó a cabo, de manera que, el primer plan llevado a la prác tica en México se elaboró en el inicio del Cardenismo.

#### 2.1.1. PRIMER PERIODO 1934-1976

El primer plan es elaborado por el partido nacional revoluciona rio (PNR) para ser llevado a la práctica en el período 1934-40 por su candidato el general Lázaro Cárdenas. El plan representa los de seos de los líderes radicales del partido, de introducir cambios en la estructura económica del país por medio de la aceleración de la reforma agraria y la precisión del rumbo de la revolución, así como la definición de sus objetivos. Dicho plan contempla sólo las acti vidades del sector público dentro de las cuales destacan por su im portancia el problema agrario, el educativo y el rescate de los re cur so s que estaban en manos extranjeras. Sin embargo, no se establece el ritmo de crecimiento del producto nacional y se " entrelaza -según Guillén- una estrategia económica general, metas en algunos - renglones y declaraciones propias de un programa de partido."(4)

Por otra parte aunque no se estableció un organismo público encargado de la ejecución del plan, éste fungió como línea general de comportamiento del general Cárdenas y su gabinete.

Para resolver el problema agropecuario se contempló en el plan acelerar la distribución de la tierra cuyo complemento y base debería ser el fraccionamiento de los latifundios. Se consideró necesario organizar al sector campesino y capacitarlo económicamente para incrementar la producción agrícola. Para hacer viable éste propósito se propusieron en el plan medidas como: la construcción de obras de riego y vías de comunicación, la introducción de maquinaria, el uso de fertilizantes y el incremento del crédito agrícola, la formación de cooperativas para elevar la producción y lograr que los campesinos mediante ésta forma de organización influyan en los precios de sus productos en el mercado.

Por otro lado, se destaca el aspecto nacionalista del plan ya que plantea la recuperación de los recursos naturales, que estaban en manos de extranjeros, para hacer real la nacionalización del subsuelo mexicano, reglamentado en el artículo 27 como uno de los pilares de la constitución de 1917.

El otro aspecto importante del plan es la educación a la que se plantea dedicarle del presupuesto el siguiente porcentaje: 15% en 1934 y 20% en 1939. Se establece además que la educación rural merecerá marcada preferencia por encima de las restantes ramas educati

- (4) Arturo Guillón, planificación económica a la mexicana, editorial nuestro tiempo, México 1962, p. 58.

vas.

Los resultados de este plan son los siguientes: se repartieron - 17,890,000 hectáreas de tierras de buena calidad, cifra que superó - la suma de tierras repartidas por los regímenes " revolucionarios " que le precedieron, mismas que, principalmente, estaban en manos de p<sup>o</sup> derosos latifundistas extranjeros. Según el censo a grícola y ganade ro de 1940, los predios ejidales pasaron de 8 millones de hectáreas en 1930 a 29 millones en 1940. Sin embargo, la superficie repartida tan sólo representaba el 23 % de la superficie total censada y la diferencia estaba en manos de propietarios privados, supuestos pe - queños propietarios.

Se realizan como se contemplaba en el plan, obras de riego y otor gamiento de créditos por parte del estado. La superficie de cultivo beneficiada por el riego fu<sup>e</sup> de 149,000 hectáreas al comenzar el - sexenio y 267,000 al terminar, se creó el banco nacional de crédito ejidal para otorgar créditos a los ejidatarios y al banco de crédi to agrícola yá fundado se le designó para la conseción de créditos a los propietarios privados.

La expropiación petrolera llevada a cabo el 18 de marzo de 1938 es trascendental para México por la importancia que ha jugado y - juega el petroleo, elemento decisivo de exportación y de consumo na cional e incremento importante para las importaciones de tecnolo - gía y maquinaria para incentivar de manera decisiva el proceso de industrialización de nuestro país.

Durante el período 1934-40 el producto nacional a precios cons- tantes creció tan sólo un 6.2.% (5), entre otras cosas porque los

signos de la gran depresión aún son evidentes. Sin embargo, los cambios cualitativos en el producto y la inversión no son lo esencial en el régimen Cardenista sino las transformaciones cualitativas como el vigoroso impulso a la reforma agraria y la nacionalización del petróleo. La vieja burguesía comercial e industrial se opuso a estas medidas pero, fue posible su aplicación porque el grupo en el poder aceptó y alentó la participación de las organizaciones de los trabajadores en las decisiones políticas del país. Así pues, a pesar de que el plan sexenal no fue en esencia un plan, ni existió ningún organismo oficial encargado de su aplicación; este se llevó a cabo en su contenido fundamental.

La reforma agraria trajo como consecuencia, la incorporación de una enorme masa de campesinos al mercado interno en su doble papel de productores y consumidores y la expropiación petrolera incentivó en forma decisiva el proceso de desarrollo industrial del país.

#### AVILA CAMACHO 1940-1946

Antes de iniciarse el régimen de Avila Camacho, Lázaro Cárdenas ordenó la elaboración del segundo plan sexenal a la secretaría de gobernación. La diferencia de éste plan con el primero es que contiene un capítulo en donde se estipulan los objetivos del plan y lo -

- (5) Calculado en base en la revisión hecha por el Banco de México de las cifras del producto nacional 1919-49, p.90, citado por Guillén, op.cit. p.60.



que este representa para elevar el nivel de vida del pueblo mexicano. Se pretendía que el segundo plan reafirmara los logros llevados a cabo durante el Cardenismo. Se marcó la necesidad de continuar con el reparto agrario al mismo ritmo, apoyado por crédito barato, obras de riego y vías de comunicación adecuadas y fortalecer el ejido e inclusive fomentar su colectivización.

El gobierno -señala el plan- debe fortalecer las organizaciones de los trabajadores porque son las únicas capaces de llevar adelante el proceso revolucionario.

Además del aspecto agrícola, destacan la educación y la asistencia social a la que se le debe otorgar parte del presupuesto público.

El segundo plan no contiene una planificación de la economía y de la distribución de la riqueza nacional, sólo plantea la acción del gobierno para la organización progresiva y sistemática que lleve a la transformación revolucionaria de la vida social. Los aspectos más importantes del plan son la continuación de la reforma agraria y las inversiones en infraestructura. Sin embargo, el plan nunca fue llevado a la práctica porque Ávila Camacho se interesaba en fortalecer el status del grupo en el poder. Además la segunda guerra mundial impuso algunos ajustes a las economías "periféricas"

**MIGUEL ALEMAN 1946-1952**

En 1946 el partido revolucionario mexicano se convierte en el actual partido revolucionario institucional (PRI) y, durante la cam

paña presidencial de Alemán se elabora un programa de gobierno cuyo contenido supuesto es recogido por el PRI durante la campaña, por medio de la realización de mesas de trabajo y conferencias en todo el país. Sin embargo, este documento deja de lado las necesidades detectadas afirmando que todo es armonía en el país y que por ende, todos los problemas serán resueltos con igual esmero. Este documento, entonces, no se puede considerar siquiera como un programa de trabajo. Finalmente, el otro intento de programación corresponde al banco de México quien elaboró un programa de inversiones que en esencia eran una serie de cálculos sobre las necesidades de inversión globales y sectoriales considerando una relación capital-producto dada, y suponiendo constante la tasa de crecimiento del producto nacional. El programa fue elaborado a petición del banco internacional de reconstrucción y fomento (BIRF), como condición para que éste otorgara un préstamo al gobierno mexicano pero, dicho préstamo no fue concedido y el programa fue olvidado.

#### ADOLFO RUIZ CORTINES 1952-1958

Ruiz Cortines se preocupó por dar mayor orden y establecer una mejor coordinación en el presupuesto del sector público y, para tal efecto, en 1953 crea el comité de inversiones. Dicho comité estuvo integrado por representantes de la secretaría de hacienda y de la entonces secretaría de la economía. Por problemas inter-institucionales se crea en 1954 en sustitución del comité, la comisión de inversiones. Esta comisión debería informar directamente al presidente

de la República y su objetivo central fue evaluar los proyectos - del gobierno federal y preparar programas generales. Su trabajo fue permanente y su rendimiento relativamente satisfactorio durante el sexenio pues logró cierto orden en las inversiones públicas y una mejor coordinación entre las instituciones que las realizaban, sin embargo, nunca rebasó los límites de un órgano de control y por otro lado, el programa de inversiones no se llevó a cabo de acuerdo a - los objetivos predeterminados de manera que su impacto en el desarrollo económico y social fue nulo.

La comisión de inversiones con todo lo positivo que fue su creación y su trabajo, se desarrolló en una política económica y social encaminada, por un lado a fomentar la dependencia del imperialismo-Norteamericano y, por otro, a eludir cambios en la estructura económica y a fortalecer por ende el status de las clases en el poder.

#### ADOLFO LOPEZ MATEOS 1958-1964

La década de los 60' fue especialmente importante para América latina en cuanto a palneación se refiere. En 1961 se llevó a cabo - en Uruguay la conferencia de punta del Este en la que se formalizó la alianza para el progreso. El gobierno Norteamericano ofreció entregar ayuda a los países latinoamericanos por una cantidad no menor de 20 mil millones de dólares condicionada a la realización de las propuestas sugeridas en la conferencia de Punta del Este y a la preparación de planes de desarrollo de acción inmediata.

En agosto de 1961 en el diario oficial apareció un acuerdo pre-

sidencial sobre planeación del desarrollo económico y social del país y el Iro. de marzo de 1962 se creó la comisión intersecretarial integrada por personal de la secretaría de la presidencia y de la secretaría de hacienda y crédito público. El objetivo de la comisión fue elaborar planes generales de desarrollo y se le encargó la elaboración de un plan de acción inmediata para el período 1962-64 cuyo carácter urgente se expresa de la siguiente manera:

" En los términos de la carta de Punta del Este el plan de acción inmediata además de constituir uno de los compromisos adoptados es el medio más eficaz para evaluar el monto y las características que debe tener el acceso de México a los fondos financieros previstos en el programa denominado alianza para el progreso." (5).

El plan de acción inmediata es terminado por la comisión intersecretarial en 1962 y su objetivo es reanimar la actividad económica mediante una tasa de crecimiento del producto nacional de 5.4%. La elección de una tasa de crecimiento tan baja obedeció fundamentalmente a que dicho plan fue trazado dentro de una estrategia económica inadecuada para resolver los problemas reales del país. Para alcanzar la tasa señalada es necesario que la tasa de inversión bruta pase de 15.5. % al 18.4 % y para lograr esto se basaron en que los capitalistas mexicanos podían aumentar su inversión y por su parte el Edo. aumentaría la inversión pública. Se consideró que los recursos internos no podían crecer a corto plazo y por tanto,

(6) Gobierno de México: Plan de acción inmediata. Versión mimeográfica. México, 1962, p.4. citado por Guillén, op. cit., p.77.

la inversión pública era la responsable de cubrir el 50 % de la inversión total y para ello se tenía que obtener la mitad de sus recursos por medio del crédito externo. Esto significa que el crédito externo constituye el 25 % de la inversión total o sea, más del doble de los recursos fiscales. El éxito del plan se basó entonces en conseguir un mayor financiamiento externo y en crear condiciones favorables para que la iniciativa privada aumente su inversión.

El plan no alteró para nada el desarrollo económico del país y aunque López Mateos trató de seguir sus lineamientos generales su gabinete jamás se interesó en llevarlo a la práctica.

#### GUSTAVO DIAZ ORDAZ 1964-1970

Durante la campaña presidencial de Gustavo Díaz O. la comisión intersecretarial y diferentes dependencias de la secretaría de la presidencia elaboraron un nuevo programa cuyas proyecciones fueron realizadas con base en la matriz insumo-producto elaborada en 1960 por diversos organismos públicos. El plan de desarrollo económico - social cubre el período 1966-70 y en el marco de la ALPRO representó la continuación de los esfuerzos de planificación iniciados con el plan de acción inmediata. Este plan fijó en un 6.5 % el crecimiento planificado, cuando el crecimiento espontáneo era del 6%. Los aumentos que se prevén en la tasa de inversión son insignificantes, " la inversión bruta absorbería en 1970 casi el 20 % del producto interno bruto en comparación con el 19 % en 1965." (7). Se espera obtener dicho incremento en la inversión porque se confía en que -

la iniciativa privada incrementa espontáneamente su participación. El Edo. mexicano se comprometió a que la tasa de inversión bruta creciera del 19 al 20 % es decir tan sólo el 1 %.

El plan de desarrollo económico social se diferencia del plan de acción inmediata, en que las proyecciones de las actividades del sector público se apoyaron en proyectos concretos, mismos que fueron discutidos con las dependencias que se encargarían de ejecutarlos. El plan no plantea la necesidad de realizar reformas estructurales importantes, sino que tiende a mantener el status imperante. Sin embargo, y para ser congruente con sus predecesores, tampoco este plan se llevó a la práctica.

## 2.2. POLITICA ECONOMICA EN MEXICO, 1970-1976

La crisis económica que estalló en 1976 obedeció a dos causas fundamentales: las estructurales y las derivadas de una política económica equivocada en algunos aspectos por el gobierno del presidente Echeverría.

Las estructurales, inherentes a las economías capitalistas dependientes del imperialismo Norteamericano pueden resumirse de la siguiente manera: la reserva acumulada por nuestro país durante la segunda guerra mundial se agotó en los años de 1946-47 y la causa

(7) Plan de desarrollo económico social (1966-70). Versión mimeográfica, secretaría de la presidencia, México, p. 10, citado por Guillén, op. cit., p. 80

provable de éste fenómeno fue el crecimiento de las exportaciones en un 55 % durante el período de 1945-47; mientras que las importaciones llegaron a un alarmante 93 % es decir, un déficit del 38 % en la balanza de ingresos y egresos por concepto de exportaciones e importaciones. Aunado a lo anterior, muchos capitales extranjeros emigraron a Europa al restablecerse la actividad económica de la pos-guerra. El resultado obligado de ésta situación fue la devaluación de la moneda mexicana decretado en 1948 y cuyo tipo de cambio en relación al dolar fue fijado hasta 1949 en 8.65.

El país recuperó su ritmo de crecimiento a través de prestamos externos pero nuevamente en los años 1952-53, sufrió los efectos de la recesión provocada en Estados Unidos por el término de la guerra de Corea. En este lapso el PIB descendió hasta un 2.6 % y nuevamente, en 1954, el país sufrió una segunda devaluación en donde el valor del peso en relación al dolar fue fijado en 12.50. En 1961 se contrajo nuevamente el ritmo de crecimiento del PIB hasta 4.4.% y la causa ahora es una nueva "fuga de capitales" espantados por la revolución cubana.

Desde el régimen de Lázaro Cárdenas hasta el de Gustavo Díaz O. el ritmo de crecimiento promedio del PIB osciló entre el 6 y el 7 %. Ritmo de crecimiento demasiado elevado si se considera que para sostenerlo fue necesario otorgar una serie de incentivos al capital privado, como las fuertes inversiones del sector público en obras de infraestructura, subsidio a empresas, hasta políticas arancelarias benéficas al capital, estímulos para la exportación, gravamen al salario hasta casi congelarlo, virtual anulación del dere -

cho de huelga. Y a todo esto se auna el vicio de la corrupción en el sistema que ha ocasionado que una parte sustancial del capital destinado a estimular el crecimiento económico del país quede en los bolsillos de los funcionarios públicos; a esta parte de "capital perdido" se agrega el capital que ha salido del país. Este último integrado por las ganancias de capitalistas nacionales y extranjeros que no se reinvierten en el proceso productivo del país sino que van a parar a los países de los empresarios extranjeros y a los bancos de Suiza. La otra parte del "capital fugado" es el que ha salido en momentos coyunturales: término de la segunda guerra mundial, revolución cubana, etc.

Este ritmo acelerado de crecimiento provocó un grave panorama en el sexenio 1970-76. Los servicios de la deuda externa y la deuda externa misma habían crecido en forma alarmante, el sostenimiento artificial de la paridad de la moneda nacional con el dólar se hacía cada vez más gravoso para la economía del país; la satisfacción de factores sociales: educación, salud y vivienda era imposterizable. El mercado interno tenía tiempo de estar estancado, debido a que la revisión de salarios se realizaba con un retraso de dos años, con respecto a los precios, lo que ocasionó la pérdida gradual del poder adquisitivo de la clase trabajadora. Los capitalistas se empeñaban en acrecentar la plusvalía por medio del incremento sustancial de los precios en lugar de ampliar y acrecentar la capacidad productiva de sus empresas.

Por lo que se refiere a la política económica implementada por el gobierno de Echeverría puede resumirse de la manera siguiente:



La política salarial se desarrolló en forma contradictoria - porque por un lado Echeverría dictó un decreto para que los salarios, que se venían revizando cada dos años, se revicen cada año y, por otro lado, la carrera salarios-precios se destinó más a incrementar la plusvalía que a rescatar el poder adquisitivo de la clase trabajadora y expandir el mercado interno como se pretendía.

En cuanto a la participación creciente del Edo. en la economía, a partir de 1970 se crearon nuevas entidades del sector paraestatal y el gobierno federal adquirió participación a veces mayoritaria en el capital social de empresas ya establecidas. De 1970 a 1976 gran parte de éstas empresas pasaron a formar parte del sector público, mismas que atendían operaciones de producción, distribución, financiamiento y coordinación.

\* en el caso concreto de México- dice Carlos Tello, refiriéndose a la participación del Edo. en la economía - en el período 1970 a 1976 ella fue necesaria para reanimar la actividad económica y darle una mejor orientación; satisfacer la demanda de mercancías básicas para el desarrollo nacional: atender zonas de menor desarrollo relativo a grupos desprotegidos; incorporar al sector público actividades clave para el país y promover otras que el desarrollo alcanzado demandaba..\*(8).

Por otra parte, se realizó la transferencia de importantes re -

(8) Carlos Tello, la política económica en México 1970-1976, editorial: siglo XXI editores, 4a. edición, México 1980, pp. 187 y 188.

cursos del sector público al sector privado de la economía a través de subsidios implícitos en la política de precios y tarifas de las entidades públicas. Es decir las empresas públicas subsidia ban a la economía por medio de precios bajos. Este subsidio fue en 1977 ligeramente inferior al déficit consolidado del sector público.

En cuanto a la política del gasto público, éste pasó del 26.8 % en 1971 al 39.6 % en 1976 como porcentaje del PIB. La promoción industrial absorbió la tercera parte del incremento (33.5 %), los energéticos el 25 % del aumento en el gasto total, la educación, la salud y la seguridad social absorbieron el 23.1 % del incremento y el fomento agropecuario, pesquero y comercial agrícola el 15.2 % ( transportes, comunicaciones, administración, defensa, poderes, comercio y turismo) absorvieron el resto del incremento (9). Sin embargo, para realizar lo anterior el gobierno tuvo que decidir entre combatir la inflación con la recesión o con la promoción productiva, frenar la continuidad del desarrollo o sostenerla, atender los rezagos seculares padecidos por las mayorías o soslayarlos. El gobierno decidió sostener el ritmo de crecimiento seguido, atender en forma prioritaria los rezagos seculares y combatir la inflación con la promoción productiva.

Para Carlos Tello, el no haber implementado ésta política hubiera acarreado graves consecuencias sociales y políticas para el -

(9) Secretaría de programación y presupuesto, información económica... , op. cit., p. 87, citado por Carlos Tello, op. cit., p. 193.

país. Sin embargo, esto parece viable para una economía relativamente estable que pueda enfrentar dicho proceso de desarrollo. Pero a estas, la estabilidad del país era un mito y exigía en forma inpostergable una nueva paridad del peso mexicano frente al dólar, misma que se lleva a cabo hasta 1976 cuando la inflación y la especulación habían provocado una fuga masiva de capitales. El 31 de agosto de 1976 el peso mexicano se dejó flotar abandonando el tipo de cambio fijo, hasta el 13 de septiembre en que el banco de México estableció como nueva paridad 19.90 por dólar. \* El 26 de octubre el banco de México informó que ya no intervendría necesariamente para sostener la paridad de 19.90 pesos por dólar. (10). Esto provocó una segunda devaluación, el 27 de octubre la paridad fue de 26.50 pesos por dólar. Al día siguiente; de 26.05 y el último día hábil de ese mes de 25.50. Como consecuencia, en noviembre se contempló una fuga masiva de capitales.

\* Llevada a cabo tardíamente, en un momento en que su capacidad como expediente de ajuste externo estaba drásticamente mermada, la eficacia de la devaluación del peso fue mucho menor de lo que hubiera sido en otra época. En el transcurso de 1976 se permitió, mediante el postergamiento del ajuste cambiario y con el propósito de defender el tipo de cambio de 12.50 pesos por cada dólar, una cuantiosa y recurrente salida de capital al extranjero, la dolarización interna, el endeudamiento masivo del sector público destina

(10) Secretaría de hacienda y crédito público, numérica, num. 25, octubre de 1976, p.3, citado por Carlos Tello, op.cit., p.164

do a compensar -en buena medida - las fugas de capital privado y una sangría de las reservas internacionales de divisas del país.

La estrategia financiera y cambiaria puesta en práctica durante el segundo semestre de 1975 a lo largo de 1976, llevó al país a dos problemas sucesivos e intreconectados: primero, la adopción de una política particularmente restrictiva que paraliza prácticamente la actividad económica, como supuesto remedio para evitar una variación en el tipo de cambio; después una devaluación postergada y a regañadientes, con efectos inflacionarios y especulativos magnificados." (II).

#### LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ 1970-1976

Plan de desarrollo 1974-80, la única referencia que hace alu -sión a él es la ponencia " programación financiera actual. El caso de México ", presentada por funcionarios mexicanos en 1974 en el -seminario interamericano de presupuesto.

Los lineamientos generales para el período 1974-80 fueron esta blecidos por las secretarías del patrimonio nacional, de la presidencia y de hacienda y crédito público con la participación de especialistas del CONACYT, CEPAL y hasta del fondo de cultura econó -mica.

Los objetivos a alcanzar son:

- " a) aumentar la capacidad de la economía para absorber mano

(II) Carlos Tello, op. cit., p. 168.

de obra y reducir el desempleo;

b) buscar una distribución mas equitativa del ingreso nacional;

c) acelerar el crecimiento económico;y

d) afianzar la independencia técnica y económica del exterior

" (I2).

En la misma ponencia -continúa Guillén-se asentaba que el plan pretendía que el producto nacional creciera a una tasa anual del 8 %,el sector agropecuario a una tasa del 5 % anual y elevar del 20 % al 23 % la tasa de inversión bruta en 1980.Para lograr esta tasa de crecimiento se tendría que recurrir,como de hecho se hizo, al financiamiento externo;que ocasionó una mayor dependencia económica del imperialismo.

Los proyectos concretos fuerón elegidos en forma independiente de los lineamientos del plan por las autoridades locales.El plan de desarrollo tampoco guarda relación con la política económica y social que el gobierno llevó a cabo,simplemente porque nunca se -llevó a la práctica.El plan 1974-80 ha sido un plan mas desvinculado de la vida económica y social del país.

### 2.3. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

El antecedente mas inmediato del plan global de desarrollo es-

(I2) Programación financiera anual.el caso de México.Seminario interamericano de presupuesto.Secretaría de hacienda y crédito público.México,1974,citado por Guillén,op.cit.,pp.I45-I46

el plan 1974-80 y el plan básico 1976-82. Esta orientado por el proyecto histórico surgido de la revolución de 1910, según sus autores.

El plan global de desarrollo fue elaborado por la secretaría de programación y presupuesto. " la orientación política y la metodología configuraron, desde el 10. de diciembre de 1976, la parte sustantiva de la planificación. El discurso de toma de posesión, - las primeras acciones y la definición de prioridades respondieron a esa visión programática. A partir de este esquema general, se fueron elaborando los planes sectoriales, y estatales, que han permitido guiar la política económica y social con mayor certidumbre ... El diseño básico inicial y la experiencia de la planeación sectorial y estatal se sistematizan...en este plan global de desarrollo..." (13).

La cita anterior parece confirmar la aseveración de Guillén, en el sentido de que el PGD no es más que la suma de proyectos y planes elaborados no de acuerdo a los lineamientos generales del plan, sino en forma independiente y, a veces, arbitraria.

Forman parte del PGD; el plan nacional de desarrollo urbano, el plan nacional de desarrollo industrial, el plan nacional de desarrollo pesquero, los planes anuales del sector agropecuario y forestal, el programa nacional de empleo, el plan nacional de turismo, el plan de desarrollo urbano del Distrito Federal, el programa nacio -

(13) Plan global de desarrollo 1980-82, México 1980, secretaría de programación y presupuesto, pp., 18 y 19.

nal de ciencia y tecnología y los avances en el plan nacional de comercio, en el programa del sector educativo, en el plan nacional de comunicaciones y transportes y en el plan de agroindustria.

Los objetivos del PGD son:

- \* - Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas." (I4).

Para llevar a cabo estos objetivos el PGD estableció 22 políticas básicas:

- \*1. Fortalecer al estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
4. Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos,

(I4) Ibid, pp. 23 y 24.

- un crecimiento del producto interno bruto de 8 %, durante -  
los próximos tres años
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
  6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión
  7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población
  8. Impulsar el sistema alimentario mexicano
  9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
  10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo
  11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto
  12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural
  13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial
  14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del -



## empleo productivo

- I5. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos
- I6. Vincular la educación terminal-media y superior- con las - necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el sistema nacional de produc - ción
- I7. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo
- I8. Desc concentrar, concentrando, la actividad económica y los a - sentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras
- I9. Controlar y reducir el ritmo de la inflación
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que - estimule la modernización y la eficiencia del aparato pro - ductivo
22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores pú - blico, social y privado, en el marco de la alianza para la - producción.\* (I5).

Se estableció que el PGD es obligatorio para el sector público e indicativo y sugerente para el sector privado.

Por lo que se puede apreciar el trillado sistema de planifica - ción no ha podido ser implantado. Sin embargo refleja de manera -

(I5) Ibid., pp. 26 y 27

clara " la estrategia de desarrollo de la burguesía mexicana en - la etapa actual de desarrollo del capitalismo...aunque sigue sin haber planificación...PGD; traza una serie de lineamientos generales que el estado, de común acuerdo con la oligarquía, ha tratado de llevar a la práctica. El PGD es un buen espejo de lo que la burguesía y más en particular la oligarquía, piensa acerca de México, de sus problemas actuales y de la manera de resolverlos." (16).

Por lo demás, no se cuenta con datos suficientes en cuanto al ritmo de crecimiento del PIB, de la inversión pública, del crecimiento por sectores de la economía para el período 1976-82, pero se analizan los objetivos del PGD a través de algunos datos y hechos generales por todos conocidos y por demás evidentes. Ahora, en 1982, a unos días de haber terminado el sexenio, podemos evaluar el PGD-1980-82.

El plan no sólo no logró " reafirmar y fortalecer la independencia de México " , sino que la comprometió gravemente con el escandaloso incremento de la deuda externa de manera que, nuestro país es - el más endeudado de latinoamérica.

En cuanto a la generación de empleo y mínimos de bienestar, en los primeros 4 años del régimen, se logró aumentar el número de personas empleadas, pero a la fecha el número de despedidos es grande y aumentará considerablemente por los efectos de la contracción de la economía. Por lo que se refiere a los beneficios de los mínimos de bienestar hay que señalar que debido a la inflación, a la fuga

(16) Arturo Guillén, op. cit., p. 180.

masiva de capitales y la devaluación; los salarios han quedado resagados de los precios en porcentajes elevados y eso ha propiciado que el poder adquisitivo de la clase trabajadora se halla mermado considerablemente y, con él, la posibilidad de gozar de dichos mínimos de bienestar.

Por otro lado, durante los años 1978, 79 y 80 el ritmo de crecimiento del PIB fue de 8.6. % y, en 1981 de 8.1 % . Formidable crecimiento logrado gracias a la explotación masiva del petróleo y al endeudamiento externo. Ahora, ante el " patriótico " traslado de capitales de nuestra burguesía nacional al exterior y ante la " heroica " decisión del Edo. mexicano de nacionalizar la banca; podemos imaginar cual será el poderoso crecimiento del PIB ? . En noviembre de 1982, el fondo monetario internacional, informa que para 1983 el ritmo de crecimiento del PIB en México, oscilará entre el 0% y el 3%. Esta contracción severa de la economía mexicana ha arrojado a una gran masa de trabajadores al desempleo y ha agudizado las contradicciones existentes.

En cuanto a mejorar la distribución del ingreso entre las personas, consideremos que en el período 1960-81, la inflación alcanzó una tasa del 30 %. A principios de 1982, con el retiro del banco de México del mercado de cambios la devaluación del peso frente al dólar fue de más del 100 % en relación a 1977. De febrero a septiembre de 1982 la fuga de capitales se acrecentó y el país fue " saqueado " según palabras de López Portillo en su sexto informe de gobierno, por nuestra burguesía; de manera que la paridad de la moneda mexicana frente al dólar se agigantó en ese lapso. La nacio

nalización de la banca puso fin a este fenómeno y estableció nueva paridad del peso frente al dólar pero el daño estaba consumado. - ¿ Se ha mejorado entonces la distribución del ingreso?. Sí, se ha mejorado e incrementado en un 300%, sólo que dicha distribución se realizó entre un grupo reducido del sector de la burguesía y de la oligarquía mexicanas.

" A finales de 1976 se manifiesta internamente en toda su extensión el agotamiento de la estrategia de desarrollo- se refiere a la política del " desarrollo estabilizador " - seguida en el país. Los problemas estructurales y la coyuntura internacional condujeron a una retracción severa de la producción y el empleo, al debilitamiento de la formación de capital, al incremento acelerado de los precios, la desintermediación en el sistema financiero y su dolarización, así como a la agudización del desequilibrio externo - que condujo al abandono del sistema cambiario de paridad fija del peso. La inflación y la recesión combinadas expresan la crisis." (17)

Sólo dos aspectos de la a~~g~~ severación anterior no son aplicables a la crisis actual, La estrategia del desarrollo estabilizador agotada en 1976 y el hecho de que, la crisis actual, rebasa con mucho la de 1976 y se consolida como la más grave enfrentada por los gobiernos pos-revolucionarios desde 1934 a la fecha.

(17) Plan global de desarrollo 1980-82, op. cit., p.82.

### 2.3.I. POLITICA REGIONAL Y DESARROLLO URBANO Y ZONAS PRIORITARIAS

La planeación regional y urbana se apoya en los principios de libertad de tránsito y de asentamientos humanos y en la correspondencia de los sectores públicos y privados para generar una oferta adecuada de empleo productivo.

Se contempla cambiar los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización y de localización industrial; fortaleciendo el pacto federal y orientando dichos procesos hacia las costas y fronteras, con lo que se desconcentra desconcentrando. Así la política urbana se dirige a buscar un desarrollo más armónico de acuerdo con la estrategia global de desarrollo, del uso racional y distribución de los recursos económicos y materiales del potencial humano. Se plantea la desconcentración de la actividad económica de zonas con alto grado de industrialización: México, Monterrey, etc. para dirigir esta actividad a zonas consideradas prioritarias en el plan nacional de desarrollo industrial, tanto por su localización ( puertos y fronteras ) como por sus recursos naturales ( sureste ). Las zonas prioritarias se establecieron en el plan nacional de desarrollo urbano de acuerdo a los lineamientos del PGD en cuanto al impulso y al fomento de la desconcentración socio-económica.

" se trata de controlar el crecimiento desmedido de áreas como la ciudad de México, fortaleciendo ciudades intermedias en el interior y a lo largo de costas y fronteras, que al atraer y concentrar a la población rural dispersa, funcionen como verdaderos po -

los de desarrollo en el largo plazo...dentro de las zonas costeras figuran como preferentes los puertos industriales de Coatzacoalcos, Tampico, Salina Cruz y Lázaro Cárdenas, así como sus respectivas áreas de influencia." (I8).

La política industrial referida a la política regional se orientará a incrementar el dinamismo y la competitividad del sector y el impulso a la producción de bienes nacionales necesarios en las regiones definidas como prioritarias, desarrollar ramas de alta productividad, con capacidad de exportación y sostenimiento de empresas en forma eficiente, mejorar la estructura industrial de manera de poder aprovechar los recursos materiales, equilibrar la estructura de mercado, desconcentrar ciertas ramas y finalmente articular a la gran empresa, con la mediana y la pequeña industria. Se pretende que el sector industrial provea al sector agropecuario de los insumos necesarios: fertilizantes, maquinaria agrícola, energéticos, servicios de construcción para realizar su proceso productivo.

" la diversificación y el apoyo a las exportaciones de bienes manufacturados, recursos minerales y productos petroquímicos...contribuirán a aprovechar los mercados exteriores y a utilizar mejor los recursos del país...El impulso a la creación de sistemas agroindustriales-alimenticios y de energéticos-recursos minerales, vin

(I8) Ibid, pp. 318 y 319.

(I9) Ibid, pp. 295 y 296.

culados por una industria de bienes de capital, permitirá aprovechar mejor los recursos naturales, integrar mejor la industria, - crear más empleos y ofrecer una mayor oferta de bienes básicos."(19)

#### 2.4. PLANEACION GLOBAL, SECTORIAL Y REGIONAL

La planeación global es el conjunto de programas y proyectos - entrelazados dialécticamente por una ideología y una filosofía - que les dá coherencia y unidad. Esta planeación incluye los aspectos económicos, políticos y sociales de un país; además de una estrategia general de desarrollo. A la planeación global, se le conoce - también como planeación integral y planeación nacional y, al instrumento que norma su ejecución se le llama plan.

La planeación sectorial es aquella que se refiere a los sectores más importantes de la economía tales como: sector agropecuario y forestal, industrial, pesca, comercio, turismo, transportes y comunicaciones, cuya orientación y metas se trazan de acuerdo a la planeación global.

La planeación regional es aquella que se realiza en todo el territorio del país en cuestión. Adopta características muy peculiares de acuerdo a la región en que se aplique y a los sectores a - que a ella correspondan. Comprende los niveles: estatal y municipal y su instrumentación coadyuva a la consecución de los objetivos - nacionales y a la retroalimentación de la planeación sectorial.

**CAPITULO 3. LA PLANEACION EN LA ZONA CONURBADA DE LA DESEMBOCADURA DEL RIO BALSAS.**

**3.1. La zona conurbada de la desembocadura del río - Balsas.**

**3.1.1. Los dos grandes polos de desarrollo: Ixtapa-Zihuatanejo y Lázaro Cárdenas**

**3.1.2. Lázaro Cárdenas, zona industrial**

**3.1.2.1. Proceso de industrialización**

**3.1.2.2. Migración**

**3.1.2.3. Mano de obra calificada**

**3.1.2.4. Infraestructura y servicios**

**3.1.2.5. Expropiaciones**

**3.1.2.6. Desempleo**

**3.1.2.7. Inflación**

**3.2. Conurbal y Fidelac, instituciones representativas de la zona conurbada y de Lázaro Cárdenas respectivamente.**

**3.2.1. Conurbal, plan de ordenación de la desembocadura del río Balsas.**

**3.2.1.1. Nivel normativo**

**3.2.1.2. Nivel estratégico**



3.2.I.3. Corresponsabilidad sectorial

3.2.I.4. Nivel instrumental

3.2.2. Fideicomiso Lázaro Cárdenas (FIDELAC)

3.3. Las instituciones estatales y federales de Lázaro Cárdenas y su relación con Conurbal y Fidelac

3.4. Alternativas de inversión en proyectos de desarrollo socio-económico y de bienestar social, para la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas

### CAPITULO 3. LA PLANEACION EN LA ZONA CONURBADA DE LA DESEMBOCADURA DEL RIO BALSAS

#### 3.1. LA ZONA CONURBADA DE LA DESEMBOCADURA DEL RIO BALSAS

El concepto, conurbación, se refiere a dos o más centros de población que tienden a formar una unidad geográfica, económica y social localizada en más de una entidad.

El 5 de octubre de 1976, el presidente de la República decretó la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas que comprende los municipios de Lázaro Cárdenas y Arteaga en el Edo. de Michoacán y Coahuayutla, la Unión y José Azueta en el Edo. de Gro., con una superficie total aproximada de 11,600 Km<sup>2</sup>.

La zona conurbada presenta dos regiones orográficas: las tierras bajas localizadas en la zona central y en la llanura costera y las tierras altas en la parte centro-occidental y centro-oriental. Sin embargo, es heterogénea en cuanto se refiere al clima, vegetación, topografía, suelos, recursos mineros e hidrografía. La parte media y baja del sistema fluvial Balsas-Tepalcatepec, el más importante de la región, forma una gran cuenca que cuenta con la mayoría de las obras civiles existentes. Los suelos de la región son aptos para la agricultura en las zonas planas y lomeríos suaves, porque su profundidad no excede los 30 cms.

La población de la zona es predominantemente rural esparcida anárquicamente en el territorio con excepción de las cabeceras municipales y las zonas de influencia de Lázaro Cárdenas e Ixtapahuatanejo. La mayor concentración demográfica se da en las costas y ribera michoacana del Balsas, en relación directa con la actividad industrial, la distribución del ingreso y la inversión.

La infraestructura de comunicación es aún irregular. el municipio de Coahuayutla se vincula irregularmente por el infiernillo, - por brecha con Zirándaro y por terracería con la Unión ( hasta marzo de 1981 era terracería, posiblemente ahora esté pavimentado). - Los municipios de Arteaga y Lázaro Cárdenas, Michoacán; la Unión y José Azueta, Gro. tienen accesos a través de rutas nacionales.

Dadas las características geográficas de la zona existen 3 áreas bien diferenciadas: Microregión de Lázaro Cárdenas, Microregión Iztapa-Zihuatanejo y el resto de la región.

### 3.I.I. LOS DOS GRANDES POLOS DE DESARROLLO: IZTAPA-ZIHUATANEJO y LAZARO CARDENAS.

#### MICROREGION DE LAZARO CARDENAS.

La Microregión se define como la zona de influencia del sistema Urbano Lázaro Cárdenas-Guacamayas y comprende un área que incluye los poblados desde Playa Azul, Michoacán, a Petacalco, Gro. ; hasta la cortina de la presa José María Morelos.

Su perfil actual lo adquiere a partir de la construcción de los proyectos regionales: presa José María Morelos, Industria Siderúrgica ( SICARTSA), puerto industrial, caminos hacia México por Acapulco y Morelia y la construcción de áreas urbanas a cargo del Fideicomiso Lázaro Cárdenas (FIDELAC). Estos proyectos alteraron en forma definitiva su estructura ocupacional y generaron uno de los fenómenos migratorios más intensos del país que se tradujo en asentamientos humanos con características conflictivas en habitabilidad, grado de eficiencia en el desarrollo de las actividades urbanas y usos del suelo

Este crecimiento acelerado a unido a otros factores impidió que el crecimiento y el desarrollo urbano obedecieran a una programa -

ción sostenida.

Los proyectos que operan en la región son:

La presa José Ma. Morelos, con capacidad de almacenamiento de 710 millones de m<sup>3</sup> que permiten generar 304,000 W y posibilita un distrito de riego de 15,000 has. (20); la construcción de áreas urbanas por medio del FIDELAC, los caminos que comunican a la microregión con México por Morelia y Acapulco; SICARTSA que extrae mineral de los yacimientos cercanos a la Mira y los transforma en una primera fase del proceso siderúrgico en donde insume calizas de la región; el puerto industrial en operación y la terminación del ferrocarril puesto también en operación.

Al crecimiento en cierto modo anárquico de los asentamientos humanos se suma como problemática de la región, la inflación producida por la demanda creciente de servicios y bienes de consumo y la presencia de los obreros calificados de SICARTSA, la desproporción entre la oferta y la demanda de mano de obra y su expresión el desempleo o sub-empleo, el agotamiento del suelo para fines urbanos, la alteración en la ejecución de las etapas previstas para SICARTSA Y el puerto industrial.

#### MICROREGION IXTAPA-ZIHUATANEJO

La inversión en el sector turístico a generado un crecimiento

(20) Plan de ordenación de la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas, versión abreviada, comisión de la conurbación de la desembocadura del río Balsas, SAHOP, México.

sostenido. Los asentamientos humanos presentan déficit en servicios y equipamiento para la población urbana permanente. Se operan programas de provisión de servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra. En el área de influencia de la microregión opera el aeropuerto internacional que atiende la demanda de la zona conurbada.

Se atiende en la zona un nivel de demanda nacional e internacional previsto por los planes y programas de FONATUR, para la bahía de Zihuatanejo y área de Ixtapa según el plan de ordenación.

#### EL RESTO DE LA REGION

Se caracteriza por una escasa actividad económica, su red de comunicación inadecuada ha impedido su integración al desarrollo general de la zona. La carretera costera, el camino ruta corta a México, el ferrocarril y el resto de las obras realizadas posibilitan la modificación de sus actuales características.

#### 3.1.2. LAZARO CARDENAS, ZONA INDUSTRIAL

De las dos microregiones que configuran la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas, Lázaro Cárdenas es el polo de desarrollo más importante en el presente y en las perspectivas que se prevén para su futuro. Sus características son las siguientes:

### 3.I.2.I. PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

Las primeras exploraciones y estudios de yacimientos se llevaron a cabo en 1907, después de un intervalo se reanudaron en 1946. En 1959 el organismo encargado de dichos estudios rindió un informe sobre los depósitos ferríferos suficiente para apoyar la construcción de la planta siderúrgica y en 1961 presentó un proyecto definitivo para la instalación de una planta rentable desde el punto de vista económico y con una capacidad de 500,000 Ton. anuales de productos acabados, susceptible de expandirse por etapas.

En 1961 se creó la comisión del río Balsas y se encargó del aprovechamiento de los minerales de las truchas. Se continuaron los estudios, la actualización y promoción del proyecto y la construcción de la infraestructura regional: caminos, la presa José Ma. Morelos, las obras para el sistema de riego, escuelas, etc. En 1964 se determinó prioritario el establecimiento de la planta siderúrgica en las truchas, después de descartar 20 alternativas de instalarla en otros lugares de la República o realizar ampliaciones en las ya existentes. Este dictamen fue elaborado por la comisión coordinadora para la programación del desarrollo de la industria, una vez que concluyó con los estudios necesarios para tal fin.

El 10. de julio de 1969 se crea por decisión presidencial, la empresa siderúrgica las truchas, S.A. de participación estatal mayoritaria. El 3 de agosto de 1971 Luis Echeverría A. dispone la construcción de la planta, la construcción del puerto, el tendido de la línea ferroviaria desde Coróndiro, de la vía Uruapan-Apatzingán, -

hasta Lázaro Cárdenas y la construcción de la ciudad Lázaro Cárdenas para albergar la fuerza de trabajo necesaria.

El programa de desarrollo de la siderúrgica considera alcanzar por etapas, las capacidades de producción siguientes:

3,650,000 Ton. período 1976-82  
 6,500,000 Ton. Período 1982-88  
 10,000,000 Ton. período 1988-94

Para 1994 se prevé que SICARTSA ocupará 20,000 trabajadores - que en buena proporción serán obreros especializados, para implementar el desarrollo previsto la siderúrgica cuenta con los insumos de los yacimientos ferríferos de las Truchas inmediatos a la Mira. Dicha zona mineralizada se extiende a Coalcomán y a Colima, cercanía al mar (10 Km) y al río Balsas. Los insumos externos necesarios se podrán transportar por vía marítima aprovechando las - instalaciones portuarias.

### 3.I.2.2. MIGRACION

Las grandes obras en la región se iniciaron en la década de - los 60', cuando se construyó la presa José Ma. Morelos en 1964, esto atrajo a trabajadores sobre todo de la construcción algunos de los cuales ya no regresaron a sus lugares de origen. Siete años - mas tarde se iniciaron los trabajos de construcción de SICARTSA,

el puerto industrial, el tendido de la vía Coróndiro-Lázaro Cárdenas y la ciudad de Lázaro Cárdenas. Esta obra de enormes proporciones generó uno de los fenómenos migratorios más intensos del país pues de 1970 a 1976 la población de la región creció de 37,553 a 124,926 habitantes. Lázaro Cárdenas, antes Melchor Ocampo del Balsas, de 4766 habitantes en 1970 (21) alcanzó la elevada suma de 50,000 habitantes en 1976 (22). Es decir, la región creció en ese lapso un 332 % mientras que Lázaro Cárdenas lo hizo en un 1000 %.

La población emigrante proviene de todas partes de la República pero, principalmente, de Gro., Michoacán, Colima, Guadalajara y México. Esta población en su mayoría estaba compuesta por trabajadores de la construcción y en menor escala por obreros calificados ya que SICARTSA demandaba mano de obra de esa naturaleza y la población de la región era eminentemente campesina. Dicha población no comparte pautas y valores culturales comunes dada la heterogeneidad de su procedencia, extracción y grupos culturales a los que pertenecía. Sólo después de algunos años el proceso productivo industrial y las organizaciones obreras podrán generar la posibilidad

(21) Ciudad Lázaro Cárdenas, una comunidad en desarrollo, Fideicomiso en el banco nacional de obras y servicios públicos, S.A., enero 1973 / noviembre 1976.

(22) Plan de ordenación de la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas, op. cit., p. 24.



de identificación y creación de conciencia como obreros del sector industrial.

### 3.I.2.3. MANO DE OBRA CALIFICADA

Para el año 2000 SICARTSA ocupará a 20,000 trabajadores entre ingenieros, técnicos y obreros especializados además de los que requieran el puerto industrial y las demás empresas que están asentadas y que se asienten en el área industrial. Esto exige el desplazamiento de obreros calificados hacia la región o de preferencia la capacitación de la fuerza de trabajo regional existente.

Lázaro Cárdenas es una zona prioritaria destinada a convertirse a corto plazo en una gran urbe industrial conectada con Colima, Manzanillo, Guadalajara, Acapulco, Salina Cruz y Villahermosa por la carretera costera del pacífico y con México y Tampico por vías cortas que están en construcción. De manera que la fuerza motriz de su desarrollo desacañsa en los obreros del sector industrial.

### 3.I.2.4. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Las obras que a continuación se mencionan se realizaron en el período 1973-1976.

" Desarrollo regional	estudio concluido
Planeación y proyecto urbanístico	Integrado 100 %
Urbanización (incluye 52.24 has. zona industrial )	
206.81 ha. urbanizadas	29.76 %
61.65 ha. en proceso	8.87 %

426.54 Ha. reserva urbana 61.37 %  
 695.00 Ha. total 100.00 %

**Lotés habilitados**

Total	1995
Siembra	1000
Venta	995

**Construcción de casas por el**

Fideicomiso	1874 viviendas y 55 locales comerciales
Entregadas y habitadas	784 viviendas y 8 " "
En proceso de construcción y entrega	1090 viviendas y 47 " "

**Casas construidas por otros organismos en terrenos urbanizados y equipados por el**

**Fideicomiso**

712 viviendas INONAVIT  
 600 viviendas SIGARTSA

**Servicios.**

**Sistema de agua potable**

Planta potabilizadora, capacidad actual 210 lts. / seg.

Ampliación prevista a 420 y 630 lts. / seg.

Estación de bombeo para elevar agua a dos tanques, de 3500 y 4500m<sup>3</sup>- de capacidad.

Red de distribución: está compuesta por 33.9 Km. de tuberías para resistir presiones de 5 a 10 atmósferas, los diámetros varían entre 7.5 y 60 cm. Existen 437 cruceros con válvulas y piezas especiales. Se han instalado 1800 tomas domiciliarias. La dotación de proyecto es de 300 lts./ hab./ día

### Drenaje sanitario

48.8 Km. de red colectora compuesta por tuberías de 15 a 152 cm. de diámetro

Descarga a plantas de tratamiento con capacidad actual de 53 lts. / seg. y ampliaciones previstas

En construcción una segunda planta con capacidad final de 700 lts. / seg. que procesará además aguas negras que proceden del área urbana de la población existente. La primera y segunda etapas en construcción alcanzan los 460 lts. / seg.

### Drenaje Pluvial

6.3 Km. de tubería instalada en redes colectoras con diámetros de 25 a 213 cm. Entregará un sistema de drenes revestidos de concreto con 4.2 Km. de longitud.

### Subestación Eléctrica

Zona Uruapan. Área Lázaro Cárdenas

terreno con superficie de 6,803.95 m<sup>2</sup> puesto a disposición de la CFE por el Fideicomiso

capacidad de proyecto: 20,000 Kw.

Opera actualmente la primera etapa: 10,000 Kw. para recibir energía a 115,000 Volts y reducir a 13,200 Volts.

### Mercados

2o. sector

superficie construída: 951 m<sup>2</sup>

50 puestos

1 almacén, área para lavado de verduras, 5 cámaras de refrigeración y oficina de intendencia.

3o. Sector

con las mismas características del anterior en construcción.

escuelas:

2I de Mayo-Ier. sector. Consta de jardín de niños, primaria, secundaria y preparatoria, 16 aulas y 11 talleres, capacidad para 564 alumnos y 2037 m<sup>2</sup>

Convenio CAPCE: en construcción dos escuelas primarias completas - con 12 aulas cada una, cooperativa, administración y servicios.

I escuela secundaria, primera etapa, 6 aulas, 2 laboratorios, cooperativas, administración y servicios.

Unidad deportiva: se localiza en un área de 93,340 m<sup>2</sup>, en construcción por SOP. Iniciada por el Fideicomiso en convenio. La primera etapa de esta unidad comprende: 2 campos de baloncesto profesional e infantil, 6 canchas de baloncesto, 2 canchas de tenis, 2 canchas de voleibol, tribuna, baño, vestidores, centro administrativo, accesos, - andadores, agua potable, drenaje y energía eléctrica.

Vivero: se localizó en zona de reserva. Ocupa un área de 19,2 Ha., donde se producen plantas para la forestación de calles, áreas verdes, camellones, jardines; se han plantado 107,7 árboles en la ciudad.\* (23).

### 3.1.2.5. EXPROPIACIONES

Los documentos consultados no consignan el número de Ha. expropiadas y su procedimiento. Se afirma, sin embargo, que el proyecto - general de desarrollo urbano para la ciudad de Lázaro Cárdenas com

(23) Ciudad Lázaro Cárdenas, una comunidad en desarrollo, op. cit. pp. 9, 10 y 11

prende la superficie total en Fideicomiso ( 695 has. ).

### 3.I.2.6. DESEMPLEO

Como se señaló en el apartado de la migración la afluencia de la fuerza de trabajo a llegado a la región en los períodos de construcción de los proyectos urbanos: 1964 construcción de la presa José Ma. Morelos (la Villita). 1971 construcción de SICARTSA, el puerto industrial, el ferrocarril y la Ciudad Lázaro Cárdenas; las etapas restantes de SICARTSA y el puerto se han de realizar de 1976 a 1988.

Sin embargo, es evidente que éstas industrias al terminar sus respectivas etapas de construcción se quedan sólo con el personal necesario para su operación y mantenimiento y una gran masa de trabajadores queda desempleada o sub-empleada. Estos trabajadores presionan sobre la oferta y demanda de la fuerza de trabajo y propician las tensiones sociales al crear asentamientos irregulares por invasiones. La industria, el comercio y los servicios urbanos no pueden absorber en su totalidad esa fuerza de trabajo y se genera con esto un grave problema. El suelo para uso urbano se ha agotado y se invade el suelo agrícola, mermando con ello su capacidad productiva.

### 3.I.2.7. INFLACION

La inflación en la zona, además de las causas nacionales, tiene características peculiares. El fenómeno migratorio de la década de los 70's rebasó con mucho la capacidad instalada de servicios lo que ocasionó voraz especulación. A ésta circunstancia se aunó la

superioridad de los salarios de los obreros de SICATSA sobre los salarios de los empleados de servicios, comercio y sobre todo de los campesinos. Y el crecimiento desproporcionado de las actividades secundarias y terciarias frente a las primarias lo que ocasionó el alza de los productos agrícolas y ganaderos.

En sólo 6 años el nivel de vida económica de la zona se incrementó considerablemente en detrimento de la clase trabajadora.

### 3.2. CONURBAL Y FIDELAC, INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS DE LA ZONA CONURBADA Y DE LAZARO CARDENAS RESPECTIVAMENTE.

Estas instituciones son representativas porque fueron creadas para planear y ejecutar el desarrollo urbano de la zona conurbada y de Lázaro Cárdenas respectivamente.

CONURBAL fue creada para elaborar el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la desembocadura del Río Balsas, de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano ( PNDU) y la situación prevaleciente en la zona, de manera de poder establecer los objetivos específicos del Desarrollo Urbano en las Microregiones de Lázaro Cárdenas e Ixtapa-Zihuatanejo y el resto de los poblados que integran la zona conurbada, realizar los estudios pertinentes y señalar y lograr la colaboración de las instituciones estatales y federales con ingerencia en la zona, para lograr una acción coordinada de acuerdo a las prioridades emanadas del Plan de Ordenación.

El Fideicomiso Lázaro Cárdenas (FIDELAC), por su parte fue creado para regular el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, crear viviendas para las etapas de construcción de SICATSA y para su operación, construir ésta vivienda con sus respectivos lo-

tes urbanizados y servicios en general para la población en coordinación con las dependencias del gobierno federal y promover el desarrollo social en la zona.

### 3.2.1. CONURBAL. PLAN DE ORDENACION DE LA DESEMBOCADURA DEL RIO BALSAS.

El 26 de octubre de 1976 por decisión presidencial se instaló la comisión de la conurbación de la desembocadura del río Balsas; El 14 de julio de 1977 se constituyó el secretariado técnico y el 12 de mayo de 1978 el presidente de la república aprobó el plan nacional de desarrollo urbano con lo que se inició la elaboración y revisión del plan de ordenación de la zona conurbada, mismo que se elaboró en cuatro apartados: nivel normativo, nivel estratégico, corresponsabilidad sectorial y nivel instrumental.

#### 3.2.1.1. NIVEL NORMATIVO

##### OBJETIVOS GENERALES

" El plan nacional de desarrollo urbano, define los objetivos del sector asentamientos humanos, como:

- a) Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;
- b) Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;
- c) Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y

- d) Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos." (24).

Objetivos específicos para la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas:

- "a) Declarar zona prioritaria de la planeación urbana, al sistema urbano integral del pacífico centro (Lázaro Cárdenas-Acapulco), en el que Lázaro Cárdenas es el centro regional;
- b) Declarar centros de población prioritarios de la planeación urbana a Lázaro Cárdenas (con una política de impulso) y Zihuatanejo y Acapulco (con una política de consolidación);
- c) Perseguir la concentración regional de servicios urbanos en Lázaro Cárdenas;
- d) Buscar la integración de la región al sistema de enlace nacional.

Además, se señalan como objetivos principales para el período 1978-80 el proyecto y la construcción del aeropuerto en Lázaro Cárdenas, Mich., y para 1982 la terminación de la liga Zihuatanejo-Cd. Altamirano y Lázaro Cárdenas-Tecomán, para integrar el eje Coatzacoalcos-Puebla Iguala-Lázaro Cárdenas-Manzanillo.

Por lo que hace a los plazos mediano y largo, se propone para el año 2000, la terminación de los nuevos ejes longitudinales y transversales que conecten a Lázaro Cárdenas con Tampico y Guadaluajara.

- (24) Plan de ordenación de la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas, op. cit., p. 19.



En lo referente a su población, Lázaro Cárdenas es considerada como ciudad de cuarto tango, debiendo albergar a 500 mil habitantes en el año 2000, mientras que, para el mismo año, la población de Zihuatanejo deberá ser de 100 mil habitantes." (25).

Objetivos para la región conurbada.

- \* - Conocimiento e intensificación de relaciones económicas entre los municipios de la zona conurbada;
- Integración de los municipios y localidades más importantes de la zona conurbada ( comunicaciones );
- Transferencia obligada de recursos de capital de cada programa de inversión a aplicarse en la planicie costera de la zona conurbada, hacia los municipios ubicados en tierras altas ( Arteaga, Mich., y Coahuayutla, Gro. ), cuya proporción debe de determinarse en un plazo corto; y
- Descentralización intraregional de las actividades económicas, buscando el establecimiento de un cierto grado de especialización, por municipio, en el quehacer común del crecimiento económico regional." (26).

Señala además el plan que las políticas de impulso y consolidación para Lázaro Cárdenas y Zihuatanejo respectivamente, deberán obedecer a una planeación regional para que los sectores público y privado actúen sobre un programa coherente y acorde con los requere

(25) Ibid, pp. 19 y 20

(26) Ibid, pp. 20 y 21.

amientos regionales. Un inventario de los recursos naturales y humanos de la región podría ayudar a definir nuevos centros receptores de las políticas de impulso y consolidación.

En relación a éste cuerpo de objetivos es de destacar que; el desarrollo urbano en Lázaro Cárdenas fue acelerado y desequilibrado a diferencia de lo que marca el objetivo (b) del sector asentamientos Humanos. Entre otras cosas porque se previó éste crecimiento pero las instituciones con cierta ingerencia en el proceso se crearon muy tarde. Además de que las proporciones del proyecto industrial y urbano demandaba la creación de una institución encargada de la planeación regional.

Por otro lado, el objetivo No. tres para la zona conurbada que habla de transferir una parte del capital invertido en los programas de la costa hacia la parte central, lo único que han realizado allí, es una escuela en Coahuayutla y una carretera que une a éste municipio con el de José Azueta.

#### DIAGNOSTICO

Una vez caracterizada la zona conurbada en los apartados anteriores, se hará un brevísimo resumen de la misma, para a partir de allí rescatar los elementos mas importantes del diagnóstico.

La historia de la región ha tenido 2 etapas claramente diferenciadas: la primera se caracterizó por una economía regional primaria poco diversificada y con un mercado local restringido distanciado del crecimiento nacional. La población de la zona estaba totalmente dispersa y carecía en general de toda clase de servicios

y de infraestructura. La segunda etapa se inició en los años 60', como consecuencia de la inversión externa concentrada en la zona. Esta etapa comenzó con la construcción de la presa de Infiernillo, el camino la Mira-Arteaga, el camino la Mira-Playa Azul, el camino la Mira-la Villita, el camino la Orilla-Lázaro Cárdenas, el camino Petacalco Zihuatanejo, el camino Playa Azul-Coahuayana, el aeropuerto Lázaro Cárdenas, el distrito de riego de la presa José Ma. Morelos y todos los proyectos mencionados con anterioridad. A la fecha todos los proyectos señalados están terminados pero no como resultado de una excelente planeación, sino, porque la dinámica del desarrollo industrial y urbano lo impuso.

En el municipio de José Azueta se instaló un aeropuerto y el complejo turístico Ixtapa-Zihuatanejo.

Los principales desequilibrios estructurales ocasionados en la zona por los proyectos mencionados son:

- a) Concentración de la inversión externa en la planicie costera en Lázaro Cárdenas y Zihuatanejo, estableciéndose una gran diferencia de crecimiento con las tierras altas en donde Coahuayutla y Arteaga son los municipios más marginados.
- b) Crecimiento desproporcionado de las actividades secundarias y terciarias frente a las primarias que provocó la irregularidad en la tenencia de la tierra, la reducción constante de la oferta regional de alimentos y una elevación de los costos de la producción agrícola y ganadera.
- c) Contradicción entre los niveles medios de aceptación e ingreso y el precio de los bienes y servicios básicos. Esta in

flación se origina en la combinación de las limitaciones de la producción primaria y los incrementos de la población. La superación de la demanda sobre la oferta de bienes y servicios básicos acentúa la especulación.

El impulso dado a Lázaro Cárdenas y Zihuatanejo ha modificado el sistema de funcionamiento de los asentamientos en la zona: el centro integrador Lázaro Cárdenas está formado por dos subsistemas, Flaya azul-la Mira-Guacamayas y Zacatula-Petacalco, hasta la Unión Gro. El subsistema la Mira-Guacamayas = Flaya azul, juega un papel de intermediario entre sus poblados aledaños y Lázaro Cárdenas, a su vez, el segundo subsistema concentra a 15 localidades cercanas.

El centro integrador Ixtapa-Zihuatanejo, concentra directamente a 14 centros de población y está formado además por dos subsistemas encabezados por Pantla y Coacoayul que concentran a su vez, a 8 poblados cercanos a los que otorgan servicios básicos y son intermediarios entre ellos y Zihuatanejo.

Existen además los subsistemas de Arteaga y Coahuayutla-Infiernillo, que se vinculan al interior del Edo. de Mich. por su situación desventajosa frente a la costa. Por ejemplo, Tumbiscatío de Ruiz, Mich., sólo puede comunicarse hacia el exterior con Arteaga. Estos subsistemas concentran a poblados aledaños alejados del resto de la zona.

Por otra parte la oferta del suelo urbano y vivienda en Lázaro y Zihuatanejo es inaccesible para la mayor parte de la población lo que ha generado un crecimiento anárquico y desordenado de asenta

nientos irregulares en los poblados aledaños a esos centros. El suelo urbano ante la creciente demanda ha invadido suelos agrícolas reduciendo la utilización del distrito de riego y mermando la capacidad productiva de alimentos. " la carencia de servicios, de alimentos y de empleos se tradujo en un recrudecimiento de los problemas económicos y sociales de la región. Para la mayor parte de la población, la realización de las inversiones, ha significado la elevación sostenida de los precios de bienes y servicios básicos, la presencia de un mercado de trabajo estrecho y exigente de calificaciones inexistentes en la región y la estructuración de una sociedad excesivamente diferenciada." (27).

#### PROMOSTICO

Las tendencias de la actividad económica dependen del comportamiento de los desequilibrios señalados en el diagnóstico. Pero si continúa la inversión en industrias de alta tecnología - afirma el plan - los efectos en la región serán negativos y la actividad primaria seguirá frenada en su desarrollo.

La diferenciación social existente por la obligada calificación industrial y hotelera se intensificará, la inmigración en las etapas de construcción agudizará el proceso inflacionario y desestabilizará a la región. Además la inversión turística de lujo canalizará sus ganancias fuera de la región y del país, y sólo las capas de altos ingresos del turismo nacional tendrán acceso a la zona.

El suelo agrícola continuará su deterioro por su incorporación

(27) Ibid, p. 25

al uso urbano y el acceso a la vivienda para la mayoría de los -  
trabajadores se encaminará al déficit, al hacinamiento y el deterioro en las viviendas precarias existentes.

Debido a la ausencia por parte de los municipios de recursos económicos o formas para fortalecer sus finanzas, su situación económica se deteriorará al canalizar parte de esos recursos al mantenimiento de obras construídas por la inversión federal. "...la posibilidad de proveer infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios, se dificultará más cada vez. La dotación para el medio rural será cada vez más costosa y compleja al no obedecer a un proceso estructurado ",(28).

#### IMAGEN OBJETIVO

Conservando los tres cuerpos de objetivos como punto de apoyo el nivel normativo de la propuesta de ordenación expresa en cada uno de sus componentes la imagen deseada para la zona. El plan de ordenación se basa en un sistema de ciudades que supone dotar a los poblados de la zona de elementos suficientes para posibilitar a través de inversiones destinadas a desarrollar la producción del sector primario, un equilibrio en la distribución de la población en el territorio de estudio y su posibilidad de desarrollo. " De esta manera, los polos de desarrollo industrial y turístico, en la medida que crezcan por el impulso proveniente del exterior, deberán reigirse en promotores del desarrollo agrop-cuario y pesquero, convirtiéndose en el mercado inmediato de los productores de la zona y en el canal de comercialización hacia el exterior,

(28) Ibid, p. 32.

principalmente Lázaro Cárdenas que contará con servicios regionales y con la infraestructura básica para estos efectos."(29). Así podrán cumplirse los objetivos de desconcentración del altiplano por Lázaro Cárdenas y Zihuatanejo, en cuanto a que estos polos sean los que impulsen la zona y no esta los subsidios. Para tal efecto, se vio la necesidad de establecer cinco rangos de equipamiento para los poblados de la zona:

1. Lázaro Cárdenas: servicios regionales
2. Zihuatanejo: servicios intermedios
3. Arteaga, La Unión, Coahuayutla  
y Caleta de Campos: servicios de nivel medio
4. Espinoza, las Cañas, Infiernillo,  
el Tibor, Pantla y Coacoyúl: servicios de nivel básico
5. Zopilote, las Hembrillas, Colmeneros, Nueva cuadrilla, Rincón  
de Cucharatepec, las Ollas, el Reino y Chucutitán: servicios  
básicos concentradores de la población dispersa.

A estos rangos les corresponden determinados elementos para apoyar el desarrollo. En infraestructura a todos los rangos se les debe dotar de comunicación terrestre (camino pavimentado, terracería o brecha) agua potable y alcantarillado de acuerdo a las metas nacionales. Se toman medidas para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales (fundamentalmente los sistemas hidráulicos, el suelo agrícola y los recursos pesqueros), y otorgar apoyo a la producción en materia de crédito, comercialización y capacitación -

(29) *Ibid.*, p. 34.

técnica. Proporcionar apoyo en equipamiento de acuerdo al rango de población, a la población local y a la que se sirve dentro del sistema en las actividades: productivas, educación, salud, comunicaciones, viabilidad y transporte, abastos, comercio, recreación y deporte y administración. De esta forma - según el plan - se podrán incrementar los excedentes de producción en las localidades y se logrará la integración sistematizada de la zona.

Lo anterior es lo que marca idílicamente el plan pero, la verdad es que los polos de desarrollo ni siquiera se dan abasto para atender sus problemas urbanos, industriales y de servicios y menos podrán promover el desarrollo agropecuario y pesquero que requieren, por lo demás, de fuertes inversiones con poco rendimiento productivo. El crédito, la comercialización y la capacitación técnica; como apoyo a la producción en tanto se sigan proporcionando mediante los mecanismos tradicionales; están, como hasta ahora, destinados al fracaso o, en el menor de los casos, a propiciar que el costo de dichos logros sea demasiado elevado.

La imagen que se pretende para las microregiones es la siguiente:  
MICROREGION LAZARO CARDENAS

"...Destaca la necesidad de que el desarrollo se equilibre en función de todos los poblados aledaños a Lázaro Cárdenas, estableciendo un criterio policéntrico, es decir, haciendo participar equitativamente a todos los poblados impactados por las inversiones. Por tal motivo los componentes; suelo urbano, infraestructura y vialidad, equipamiento urbano y vivienda están propuestos dosificadamente en Lázaro Cárdenas, Guacamayas, la Mira, la Orilla, Acalpican, el Bordonal, Buenos Aires, Flaya Azul, el Habillal, Zacatula, el Naranjito, San Francisco Petacalco, asegurando a cada si -



to.

Esta caracterización promueve la realización de una serie de acciones de apoyo, mismas que se especifican en el capítulo correspondiente. Este criterio propuesto, contempla una distribución de la población a mediano plazo en el cual el 40 % de ella se encuentra en el sistema central, el 35 % en el oriental y el 25 % restante, en el occidental .

Dichas acciones, se refieren fundamentalmente, a integrar la viabilidad de la microregión a eliminar la subutilización de la vivienda y el equipamiento existente y a racionalizar el uso del suelo distribuyendo el nuevo equipamiento en las zonas más aptas para ello, evitando el deterioro y la eliminación de los suelos agrícolas de la zona.

El puerto industrial por su parte está ubicado en las islas de Emmedio, del Cayacal y de la Palma. Los pronósticos de requerimiento de suelo para el desarrollo industrial incluyendo las áreas existentes son de 4,800 has. aproximadamente. En relación a este problema se deben ubicar las reservas señaladas buscando la protección del suelo agrícola en la zona, racionalizando el uso de los lotes con frente de agua para aquellas industrias que lo requieren y ubicando en otros sitios aquellas instalaciones que solamente requieren los servicios portuarios...

#### MICROREGION IXTAPA-ZIHUATANEJO

Actualmente, el sistema urbano se maneja como el conjunto de dos localidades que están bajo control de FONATUR en Ixtapa y de FIBAZI en Zihuatanejo.

Sin embargo, para efecto de ordenación, se considera la zona como una microregión compuesta además de los dos poblados anteriores,

por los poblados de el Coacoyul, Barrio Viejo, Barrio Nuevo y Pantla.

Esta decisión está fundamentada en que el pronóstico de inversión en turismo para la zona generará la instalación en el lugar de un número de habitantes superior al que escapaz de alojar Zihuatanejo y porque el acceso al suelo urbano en este sitio no coincide con la capacidad económica de la mayoría de los inmigrantes.

La política de impulso establecida para el microsistema requiere como acciones prioritarias la determinación de reservas territoriales que permitan el desarrollo urbano regular de los poblados satélites al conjunto Ixtapa-Zihuatanejo.

Por otra parte, el equipamiento para la microregión se debe cuantificar y ubicar no solamente en función de los dos centros desarrollados actualmente sino de todo el sistema, considerando además el papel de Zihuatanejo como centro con servicios intermedios dentro del sistema de ciudades.

...los poblados de Coacoyul y Pantla, tienen un papel adicional dentro del sistema como centros de nivel básico; integrando cada uno de ellos un subsistema rural.

La imagen objetivo a largo plazo, señala que la microregión puede tener hasta 120,000 habitantes, de los cuales se alojarán en Zihuatanejo alrededor de 75,000 y el resto en los poblados mencionados, considerando que Ixtapa no actuará nunca como centro de habitación sino exclusivamente de servicios turísticos.

...la imagen principal para el desarrollo turístico; consiste básicamente en la diversificación en la oferta de servicios turísticos para captar mediante centros vacacionales, albergues y campamentos una demanda nacional de mayor volumen que la que actualmen-

municipio de José Azueta, que contienen magníficas posibilidades para el desarrollo turístico.

A nivel estrictamente económico es necesaria la definición de políticas que reduzcan la actual relación, inversión-empleo, por un lado y por el otro amplíen la oferta regional de empleos.

Si las condiciones tecnológicas de la industria establecida y por establecerse en la desembocadura del río Balsas definen un mercado de trabajo estrecho y exigente de altas calificaciones, se requiere la orientación de inversiones favorecedoras de la formación de capital hacia actividades que, al tiempo que inviertan las condiciones del mercado de trabajo, permitan la satisfacción de la enorme demanda de bienes de consumo inmediato que habrá de aplicar la futura población regional.

Se requiere... derivar importantes recursos financieros y tecnológicos al sector primario zonal con tres objetivos básicos, a saber:

- a) Dar vitalidad a la imagen objetivo, del PNDU, para la zona conurbada
- b) Modificar las condiciones del mercado regional de trabajo, restándole profundidad y dotándole de amplitud, y
- c) Ampliar la oferta regional de alimentos y materias primas de origen agropecuario, silvícola y pesquero.

Lo anterior se aplica sólo a las actividades productivas, sin olvidar los importantes ingresos derivados del turismo, ya que el desarrollo de esta actividad, al poner énfasis en la sofisticación y elevado precio de los servicios turísticos, no define una importante oferta de empleos o al menos, no lo hace en relación con los montos de inversión aplicados a la edificación de hoteles y

centros de esparcimiento." (30)

### 3.2.1.2. NIVEL ESTRATÉGICO

Este nivel está integrado por un conjunto de programas a través de los cuales se trata de implementar la estrategia regional propuesta por la comisión de la conurbación del Balsas, para la realización de los objetivos, políticas, y metas del sector público, en todos sus niveles que, para el corto, mediano y largo plazo, fueron delineados por el nivel normativo. La estrategia en cuestión es la siguiente:

Estrategia de aspectos físicos, incluye la dotación de equipamiento urbano y servicios de distintos niveles, comunicaciones entre cabeceras municipales y al interior de los municipios, sistema de ciudades, programas de vivienda, definición de reservas y declaratorias de usos del suelo, mecanismos para la preservación del medio ambiente. Estas funciones deben articularse con los aspectos económicos y sociales.

Estrategia general, que debe incluir, además de los elementos propios de la ordenación territorial y el desarrollo urbano: el fortalecimiento municipal, la revitalización de la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura de la región; la detección e impulso de nuevas actividades económicas, la dinamización de las economías municipales y la intensificación de relaciones entre las mismas; la evaluación de resultados de las inversiones; la definición de beneficios al desarrollo regional en cada programa de inversión; consulta a los gobiernos municipales respecto a las inversiones;

(30) Ibid, pp. 41, 42, 45 y 46

definición de políticas de empleo que favorezcan la proporcionalidad regional de los factores; la racionalización del comercio regional y coordinación de agentes de crecimiento en la región para evitar la filtración de beneficios al exterior.

## SINTESIS DE PROGRAMAS

### I. PROGRAMAS OPERATIVOS

Componentes de la política de impulso a la zona conurbada.

Este capítulo incluye los programas que prepararían a la región para recibir las inversiones para las políticas de impulso. Los programas se agrupan en:

- Programas de adecuación a la recepción de inversiones.
- Programas de impulso al desarrollo regional
- Acciones reguladoras

### 2. PROGRAMAS QUINQUENALES DEL SECTOR

Componentes del desarrollo urbano.

Incluye programas destinados al control y desarrollo del proceso continuo de planeación e implementación de los asentamientos humanos.

- Programas de planeación de los asentamientos humanos
- Programa de vivienda
- Programas de equipamiento urbano
- Programas de participación
- Programas de ecología urbana
- Programa sobre estudio de vulnerabilidad

### 3. PROGRAMAS DE ACCION CONCERTADA

Componentes del desarrollo urbano.

Los programas se refieren al control y puesta en operación del proceso de planeación de los asentamientos humanos, pero

Además de determinar que dependencias deben ejecutar los programas se deberá negociar cada programa en su forma global y en lo referente al presupuesto anual de las inversiones con sus respectivas prioridades y distribución espacial de acuerdo al sistema de ciudades que se determinó. Esto determinará la expresión cuantitativa de las inversiones necesarias y su factibilidad. Una vez establecida la correponsabilidad con las respectivas instituciones, la consecución de las metas será " obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado ".

#### 3.2.1.4. NIVEL INSTRUMENTAL

En éste capítulo se pretende recopilar y sistematizar todas las leyes, reglamentos, decretos, convenios y mecanismos que hagan posible el cumplimiento del Plan de Ordenación de la Desembocadura del Río Balsas, cumpliendo de ésta manera su finalidad como instrumento técnico de planeación.

Las posibilidades de fortalecer el municipio en general y a su sistema financiero en particular dependen según el plan de la agilidad en el cumplimiento de leyes y decretos y en la posibilidad de reformar los que constituyen obstáculos a la planeación.

#### 3.2.2. FIEDEICOMISO LAZARO GARDENAS ( FIDELAC ).

En 1973 se creó el Fideicomiso Lázaro Cárdenas ( FIDELAC ) y se estableció inicialmente en Nacional Financiera. El Fideicomiso se creó para la planeación, construcción y funcionamiento de Lázaro - Cárdenas y de esa fecha a 1976 realizó obras de planeación, urbanismo, dotación y mantenimiento de servicios, construcción de vi -

vienda e integración de la nueva población.

Los objetivos del Fideicomiso son:

- a) Llevar a cabo el desarrollo de los estudios aportados (por las dependencias del gobierno federal) y elaborar todos aquellos que sean necesarios.
- b) Llevar a cabo en los terrenos Fideicomitivos, las obras de urbanización y lotificación de conformidad con los proyectos
- c) La construcción de casas habitación para satisfacer las necesidades del proyecto siderúrgico, tanto en la etapa de construcción como en la operación
- d) La construcción de casas habitación para satisfacer las necesidades de alojamiento de la zona
- e) Coordinar las acciones de las dependencias del gobierno federal para la ejecución de los servicios requeridos en los terrenos Fideicomitivos, tales como pavimentación, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, escuelas, hospitales, centros recreativos y deportivos, etc.
- f) Obtener y garantizar los créditos necesarios para la realización de las obras, previa autorización de la Secretaría de hacienda
- g) Procurar evitar la especulación con terrenos y construcciones en la zona
- h) Enajenar los lotes urbanizados y las casas habitación, de acuerdo con los programas formulados conjuntamente con SICARTSA
- i) Proporcionar a los agricultores de la zona la ayuda técnica y los créditos para los materiales indispensables para la construcción de sus casas, así como proporcionarles los servicios de obreros calificados y el uso de maquinaria y equipo auxiliar.

Para estos efectos, se utilizarán preferentemente - -

mente la experiencia, los servicios técnicos y demás elementos que esté en aptitud de aportar INDECO.

j) Promover el desarrollo social en la zona." (31).

En el apartado de infraestructura y servicios quedaron asentadas algunas de las obras realizadas por el Fideicomiso, aquí me refiero a su participación en la planeación del desarrollo regional, la planeación y proyecto general de desarrollo urbano y la promoción social.

#### PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL

Los planes formulados por el Fideicomiso según el propio organismo, han considerado el crecimiento equilibrado de las actividades económicas, que la infraestructura construida para lograr la integración de la región y para el aprovechamiento de los recursos naturales, sirva a los sectores mas amplios de la población, que se brinden por igual oportunidades de participación a la población local y a la proveniente de otros lugares del país; señala la necesidad de una mayor compatibilidad en los programas de la región para un mayor beneficio de la población local.

El plan señala que el desarrollo industrial iniciado con la construcción de SICARTSA demanda el crecimiento de los sectores de servicios y comercio ; estos a su vez el desarrollo y produc -

(31) Ciudad Lázaro Cárdenas, una comunidad en desarrollo, op.cit



acciones.

## PLANILACION Y PROYECTO GENERAL DE DESARROLLO URBANO

El Fideicomiso decidió ubicar el proyecto general de desarrollo inmediato a la cabecera municipal, Lázaro Cárdenas, y a los centros de trabajo para beneficiar a la localidad existente con infraestructura básica y para situar a la fuerza de trabajo cercana a sus áreas laborales por un lado y por otro, para evitar que Lázaro Cárdenas recibiera una inmigración masiva y desordenada.

En la planeación y el proyecto de desarrollo urbano en sus aspectos generales de urbanización y específicos de vivienda, se tomaron aspectos importantes del diagnóstico y pronóstico de Lázaro Cárdenas. En el proyecto se consideró que nuevas etapas del desarrollo urbano podrán conducir a la integración del sistema urbano Lázaro Cárdenas-Guacamayas; comprendiendo el área urbana de la Orilla. Continuarán creciendo la Mira, Playa Azul, Acalpican y el Habillal; en el Edo. de Gro. Zacatula, el Naranjito, San Francisco y Petacalco.

El proyecto comprende 695 Ha. superficie total en Fideicomiso; considera la zonificación general, las áreas a urbanizar y sus etapas, la viabilidad, las redes de agua potable, alcantarillado, ubicación de escuelas, mercados, parques y otros servicios para la comunidad y energía eléctrica. La densidad promedio para la proyección de las obras de equipamiento y servicios en general se estimó en 200 hab. / Ha.

El proyecto de desarrollo de la ciudad en su primera fase se -

compone de cuatro etapas, que corresponden a un número igual de - sectores de la ciudad. Estos sectores, a su vez, se dividieron en unidades que en las zonas destinadas a viviendas y servicios cuentan con una superficie para edificación de 5 Ha., para alojar en - cada una de ellas 200 viviendas para 1000 habitantes aproximada - mente. Las etapas cubren el período 1973-76 y comprenden 695 Ha. de las cuales 426 Ha. son de reserva urbana para posteriores fases - de desarrollo y las 269 Ha. restantes se distribuyen en los cua - tro sectores.

#### SERVICIOS

Los servicios de infraestructura, los sistemas de agua potable y energía eléctrica, de alcantarillado sanitario y drenaje pluvial se determinaron de acuerdo con los datos básicos siguientes:

Agua potable, en las zonas urbanas se consideró una densidad de - 2000 hab./ Ha. y una dotación de 300 lts./hab./día, en las zonas - industriales; para la industria pesada 21 lts./seg./ha. y para la in - dustria media y ligera 3 lts./seg./ha.

#### PROMOCION SOCIAL

El Fideicomiso considera que además de las actividades de cons - trucción de urbanización y vivienda, " su objetivo principal es el de lograr que la ciudad se constituya en una comunidad integrada, con crecimiento armónico, en la que sus habitantes sean el factor central y el equipamiento urbano y otras obras materiales, sólo un medio para apoyar un sano desenvolvimiento." (32).

convivencia armónica

**PROGRAMA CULTURAL**

Objetivo: fomentar el desarrollo de la vida cultural de la comunidad, apoyando la realización de eventos y la formación de grupos para la actividad cultural.

**PROGRAMA EDUCATIVO**

Objetivo: promover el incremento del nivel educativo de la comunidad

**PROGRAMA RECREATIVO-DEPORTIVO**

Objetivo: organizar actividades para la sana recreación, el ejercicio físico y el estímulo de la amistad, a través de la competencia deportiva

**PROGRAMA DE SERVICIO PUBLICO**

Objetivo: promover la colaboración de los vecinos en el buen uso de los servicios públicos y fomentar el mejoramiento de sus viviendas

**PROGRAMA DE DIFUSION**

Objetivo: establecer medios de comunicación eficaces, propiciar la participación creciente de la comunidad, ayudar al fortalecimiento de las organizaciones y difundir las actividades comunitarias." (33).

Finalmente señala el Fideicomiso que las actividades de promoción contribuyen a lograr la integración de los habitantes de Lá-

(33) Ibid, pp. II8, II9, I20, I2I y I22.

zaro Cárdenas y su participación creciente en el proceso de desarrollo.

En lo que concierne a la etapa del Fideicomiso desde su fundación hasta 1976, señalaré lo siguiente:

En términos generales el Fideicomiso elaboró sus objetivos y su estrategia de acuerdo con los lineamientos contenidos en el plan nacional de desarrollo urbano (PNDU). Sin embargo, afirma que en el crecimiento armónico pretendido para Lázaro Cárdenas el factor humano es fundamental, que la comunidad es capaz de generar su propio mejoramiento y que la promoción tiende a integrar a la población al proceso de desarrollo pero, en sus programas de promoción social; sólo se menciona el fortalecimiento de las organizaciones y la difusión de las actividades comunitarias. No se especifica, empero, que tipo de organizaciones y como han de fortalecerse, tampoco señala como es que la comunidad puede abandonar el paternalismo a que la ha acostumbrado el Edo., para generar su propio mejoramiento. Promover la participación de la población en el proceso de desarrollo urbano implica crear los mecanismos que permitan que ésta a través de sus organizaciones, se articule al sistema de planeación incorporando a él sus demandas e imprimiéndole su sello característico

Por otro lado, en el capítulo 4 se abordará al Fideicomiso en su etapa mas reciente. Se supone que en la etapa 1973-76, a la que nos hemos referido; los programas de promoción social por la naturaleza de sus objetivos y por sus actividades específicas hayan estado en manos de trabajadores sociales, sin embargo, no se cuenta

con datos suficientes para afirmarlo.

### 3.3. LAS INSTITUCIONES ESTATALES Y FEDERALES DE LAZARO CARDENAS Y SU RELACION CON CONURBAL Y FIDELAC.

El Fideicomiso es el encargado de la planeación y construcción de Lázaro Cárdenas y su respectiva promoción hacia la integración.

A la comisión del Balsas le corresponde discutir con las instituciones estatales y federales su participación en los distintos programas elaborados para la zona conurbada, el presupuesto de dichos programas y su ejecución. A juzgar por los resultados, la comisión no tiene la fuerza suficiente ni el apoyo necesario ni de la federación, ni de los estados de Mich. y Gro. respectivamente, para hacer efectivas las líneas de participación de las instituciones en los distintos programas y menos aún para tener ingerencia en el presupuesto correspondiente. Mas bien, el papel de la comisión se centra en la elaboración del plan de ordenación de la desembocadura del río Balsas, en la realización de algunos estudios para la zona y en buscar la colaboración de las instituciones para la realización de proyectos necesarios en el esquema de desarrollo de la zona conurbada; a través de proposiciones concretas como el caso del proyecto alternativas de inversión en proyectos de desarrollo socio-económico.

El mismo plan reconoce que los programas de inversión pública y privada muestran poca preocupación por el desarrollo equilibrado de la región y que la propia comisión se ve limitada por su -

misma materia de trabajo que la restringe a la ordenación territorial y al desarrollo urbano.

La inexistencia de un mecanismo regional destinado a la "planeación del desarrollo económico" de la zona conurbada-continúa el plan-agrava el problema y dificulta el diseño y la aplicación de una estrategia regional congruente. Sin embargo, y sin demeritar la afirmación del plan, recordemos que la planeación es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado; lo que significa que la existencia de un mecanismo regional de planeación del desarrollo económico lograría acciones más congruentes, pero, fuera de sugerencias a la colaboración; nada podría hacer frente a la inversión privada. Esta inversión no distingue los equilibrios o desequilibrios generados por determinada acción, tan sólo le interesa el incremento creciente de la plusvalía, y sobre todo, de la plusvalía lograda, no con el incremento de la planta productiva sino, en la especulación y en la carrera desproporcionada de los precios sobre los salarios. Este tipo de contradicciones son las que convierten a la "planeación capitalista en burdo reflejo de la planeación socialista."

Al Fideicomiso le corresponde, por su parte, coordinar las acciones de las dependencias federales para la ejecución de los servicios requeridos en los terrenos Fideicomitivos en Lázaro Cárdenas.

3.4. ALTERNATIVAS DE INVERSIÓN EN PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO Y DE BIENESTAR SOCIAL, PARA LA ZONA CONURBADA DE LA DESEMBOCADURA DEL RÍO BALSAS.

Entre abril y mayo de 1980 realizamos en la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas, un estudio diseñado por el Colegio de México que incluyó los apartados de: producción, tenencia de la tierra, créditos, organización, equipamiento, infraestructura, historia de la comunidad; entre otros. En este estudio todo el trabajo de campo estuvo coordinado por trabajadores sociales de la escuela Cervantes de Monterrey y de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

Casi a finales de 1980 la comisión del Balsas, le encargó al centro de investigación y capacitación social, A.C. la realización del estudio: " Alternativas de inversión en proyectos de desarrollo socio-económico y de bienestar social, para la zona conurbada. Esta vez casi el 100 % del trabajo de campo y gabinete lo realizamos trabajadores sociales con la colaboración de 2 profesionales de otra disciplina.

El estudio lo realizamos en los 5 municipios de la zona conurbada y 10 más aledaños a la misma. Los municipios en cuestión son los siguientes:

ZONA CONURBADA. La Unión, Coahuayutla y José Azueta en el Edo. de Gro. y Lázaro Cárdenas y Arteaga en el Edo. de Mich.

**MUNICIPIOS ALREDEDOROS.** Petatlán, Coyuca de Catalán y Zirandaro en el Edo. de Gro. y Coahuayana, Aquila, Tumbiscatio de Ruiz, Nvo. Churumaco, la Huascaná, Villa victoria y Coalcomán en el Edo. de Mich.

La finalidad del estudio fue conocer las posibilidades de inversión en proyectos concretos para la zona descrita con el propósito de integrarla al desarrollo de Zihuatanejo y Lázaro Cárdenas.

Para los municipios ubicados en la zona conurbada utilizamos la información directa de las encuestas recabadas en abril de 1950 - en el estudio del Colegio de México descrito con anterioridad e información complementaria recabada en campo. Para los municipios restantes aplicamos encuestas y entrevistas informales en las cinco localidades más importantes de cada municipio según población e infraestructura.

Finalmente, la esencia del estudio tomó la forma de propuestas concretas para la zona estudiada. " El objetivo principal de nuestras propuestas - asentamos en alternativas de inversión - se centra en la defensa de un nivel de vida digno, a través del estímulo de la producción colectivizada en pequeña escala; la formación de cooperativas de consumo; y el fomento de estructuras autónomas de financiamiento crediticio. Todas éstas alentando prácticas democráticas de autogestión y tendiendo a eliminar, reducir o controlar las formas burocratizadas que impiden el aumento productivo." (34).

Las propuestas se clasifican en: propuestas de producción econó



son deficientes ya que los prestamos son otorgados cuando la época de cosecha ha pasado y los campesinos han recurrido a los acaparadores para conseguir prestamos cuyas tasas de interés son sensiblemente elevadas. Cuando los campesinos consiguen el crédito de BANRURAL, tienen que pagar intereses a los acaparadores y al banco. El seguro agrícola contra desastres es parcial, pues cubre el ciclo agrícola después de que nace la planta y por lo general nunca es pagado a los campesinos. BANRURAL se desentiende de esto porque el paquete global de crédito incluye la póliza de seguro pero este es manejado por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. De manera que estas instituciones y sus respectivos mecanismos en lugar de incentivar la producción agropecuaria y su comercialización por parte de los productores, han contribuido a fortalecer el monopolio de la comercialización en manos de acaparadores, mediante la sustracción de elevadas ganancias de los productores directos, ocasionando con esto la contracción de la actividad económica y la depauperización del campesinado.

De aquí que las propuestas se orienten a integrar a los municipios incluidos en el estudio, al desarrollo de la región tratando de, desaparecer, reducir o controlar los fenómenos detectados. Esto depende en gran medida del apoyo que las instituciones públicas otorgan a los proyectos propuestos.

En mayo de 1981, se entregó el estudio a la comisión del Balsas y esta trató de interazar en su aplicación a los gobiernos de Michoacán y Guerrero. Antes de lograr resultados, las personas que los promovían fueron relevados de sus puestos en el Fideicomiso y en-

la Comisión del Balsas, un poco después de que Cuauhtémoc Cárdenas se hizo cargo del gobierno del Edo. de Mich. Como quiera que esto sea, ya se señalaron con anterioridad las limitaciones de la comisión en materia de planeación. Cualquier intento de planeación está subordinado al desarrollo de las contradicciones institucionales, a las aspiraciones políticas de los gobernantes y a la participación del poderoso aparato burocrático.

**CAPITULO 4. DEPARTAMENTO DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA COMUNIDAD (DIC) DEL FIDELAC, COMO INSTRUMENTO DE EJECUCION DE LA PLANEACION REGIONAL EN DONDE PARTICIPAN PROMOTORES SOCIALES (TRABAJADORES SOCIALES ).**

- 4.1. Organización interna del FIDELAC
- 4.2. DIC, objetivos, programas y proyectos
  - 4.2.1. Subjefatura de asentamientos humanos
  - 4.2.2. Subjefatura de promoción social
  - 4.2.3. Subjefatura de difusión
  - 4.2.4. Centros comunitarios
- 4.3. Los promotores sociales y las actividades en el DIC.
- 4.4. La labor del trabajador social en la planeación
- 4.5. La planeación regional y las opciones para el trabajo social.

**CONCLUSIONES**

**SUGERENCIAS**

**BIBLIOGRAFIA**

**CAPITULO 4. DEPARTAMENTO DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA COMUNIDAD -  
 ( DIC ), DEL FIDEICOMISO LAZARO GARDENAS ( FIDELAS ),  
 COMO INSTRUMENTO DE EJECUCION DE LA PLANEACION REGIONAL  
 EN DONDE PARTICIPAN PROMOTORES SOCIALES ( TRABAJADORES  
 SOCIALES ).**

**4.1. ORGANIZACION INTERNA DEL FIDEICOMISO LAZARO GARDENAS**

El Fideicomiso está integrado por una dirección y cuatro gerencias. A la gerencia de planeación corresponde el departamento de desarrollo integral de la comunidad ( DIC ).

**4.2. DEPARTAMENTO DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA COMUNIDAD, OBJETIVOS,  
 PROGRAMAS Y PROYECTOS.**

En el capítulo 3, en el apartado correspondiente al Fideicomiso, se señaló que sus actividades están referidas al período 1973-76. En ese período su objetivo fundamental era planear y construir la ciudad de Lázaro Cárdenas, dotarla de vivienda y urbanización y lograr un desarrollo integral y equilibrado.

Este apartado, empero, se referirá a la etapa reciente del Fideicomiso que comprende el período 1980-82. En esta etapa la ciudad ha sido construida y dotada de la urbanización correspondiente casi en su totalidad, el puerto y la siderúrgica están en operación y prosiguen sus respectivas etapas de construcción señaladas en el plan de ordenación. Esto implica que el Fideicomiso dedica parte de sus actividades al mantenimiento de las obras construídas, a la construcción de otras en pequeña escala y dá especial atención al aspecto de la promoción social y a sus programas correspondientes.

La promoción social es llevada a cabo en la microregión por el departamento de desarrollo integral de la comunidad ( DIC), que está integrado por las subjefaturas de asentamientos humanos y promoción social, por el área de difusión y por los centros comunitarios.

El análisis de su estructura interna, sus programas y actividades se realizará, en base al curso de capacitación a los promotores sociales del DIC, que el Fideicomiso encargó al centro de investigación y capacitación social, A.C. y que llevamos a cabo de octubre de 1981 a febrero de 1982. Dicho curso fue resultado de la reestructuración iniciada en el DIC por un compañero y por nuestra participación en distintas investigaciones en la zona conurbada para la comisión del Balsas y para el Fideicomiso.

Los objetivos, programas y proyectos del DIC se señalarán y analizarán en los niveles correspondientes en el desarrollo del capítulo, aquí sólo se consignarán el objetivo general, el diagnóstico sobre el DIC y la propuesta de reorganización.

El período de reorganización del DIC y de la puesta en marcha de las respectivas propuestas comprende aproximadamente de julio de 1981 a mayo de 1982, en que el proceso se interrumpió drásticamente por cambios en el Fideicomiso en su dirección, en la gerencia de planeación y en la jefatura del DIC.

Según el diagnóstico elaborado por el compañero encargado de la reorganización del DIC; el panorama en los centros comunitarios, en el área de difusión, en las subjefaturas de promoción y asentamientos humanos y en la jefatura del DIC es el siguiente:

2. Hacer de los centros comunitarios, lugares a partir de los cuales se realice la mayor parte del trabajo del DIC
3. Hacer un proyecto de reorganización del DIC, con una clara delimitación de funciones
4. Adecuar los horarios de trabajo
5. Llevar un programa permanente de capacitación

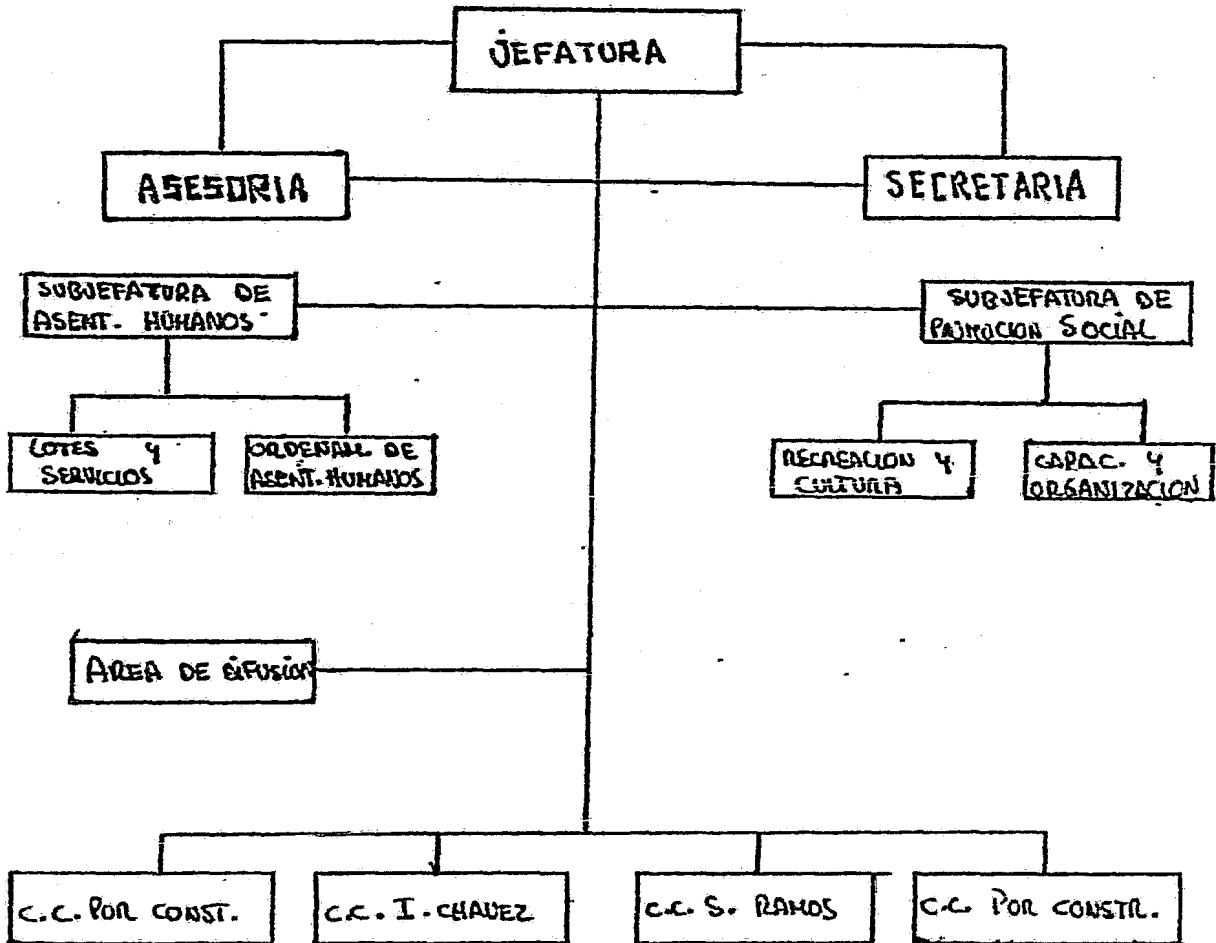
La propuesta incluye metodología y metas y se anexa a ella un cuadro de funciones e instancias en un intento de delimitar las funciones del DIC. Hasta mayo de 1982 se logró: clarificar los objetivos de la Jefatura del DIC y sus diversas instancias; definir las funciones que a cada instancia corresponden; adecuar los horarios; elaborar los programas de trabajo y elevar el nivel teórico de los trabajadores sociales y clarificar su quehacer profesional. Esto se logró por la acción decidida del compañero encargado de la reorganización del departamento y contribuyó en gran medida en esta tarea, el curso de capacitación a promotores sociales que impartimos para el Fideicomiso. No se pudo conseguir, sin embargo, que los centros comunitarios se convirtieran con su infraestructura y organización en los lugares en donde se realizara la mayor parte del trabajo, transformándose así en focos de irradiación hacia la microregión de Lázaro Cárdenas, por las razones expuestas con anterioridad.

**OBJETIVO GENERAL Del DIC.**

Promover el desarrollo integral de la población de la zona conurbada por medio de su participación consciente y organizada en la solución de sus problemas y en el proceso de transformación que se lleva a cabo en la misma.

este objetivo parece guardar relación con uno de los objetivos del Fideicomiso, relacionado con la promoción de desarrollo social en la zona.

**DIC. ORGANIGRAMA**



#### 4.2.I. SUBJEFATURA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

La sub Jefatura de asentamientos humanos está dirigida e integrada por aproximadamente 15 compañeros entre trabajadores sociales y técnicos en desarrollo de la comunidad, los cuales son denominados promotores sociales.

Los objetivos reales son los que lleva a cabo la sub Jefatura y los teóricos los que debería implementar.

Nótese que en las sub Jefaturas de promoción y asentamientos humanos y en el área de difusión a menudo los programas son confundidos con las actividades y viceversa. Sin embargo, se respetó este planteamiento, porque es así como los conciben.

Los objetivos teóricos de ésta sub Jefatura son:

- Regularización de la tenencia de la tierra
- Vigilancia de terrenos en el área Fideicomitiva
- Usos del suelo
- Venta y traspase de vivienda para evitar la especulación

Los objetivos reales son:

- Concientizar a la población para el uso de los servicios
- Establecer criterios políticas para la designación de vivienda de interés social
- Recabar solicitudes y estudios de la población sin vivienda
- Coordinación con los departamentos y áreas en relación a la urbanización



- Mejoramiento ambiental ( forestación y reforestación )
- Capacitación del personal de la subjefatura de asentamientos humanos.

Los programas que la subjefatura implementa para la consecución de sus objetivos son:

- Regularización de lotes
- Escrituración de lotes
- Lotes y servicios
- Avalúo de traspasos de la tierra y la vivienda
- Reubicaciones
- Mejoramiento ambiental

Las actividades correspondientes a los programas mencionados son:

- Regularización de la tenencia de la tierra
- Asignación de lotes
- Entrega de cartas de regularización
- Escrituración
- Estudios diversos
- Levantamiento de vivienda
- Investigación previa sobre la situación que guarda el asentamiento irregular
- Atención y canalización de los problemas de la comunidad a los departamentos correspondientes
- Atención de solicitudes de lotes
- Levantamiento de estudios socio-económicos

- Efectuar verificaciones, tabulación de datos y calificación de estudios para determinar la situación socio-económica de cada solicitante.
- Atención al público para informarle la situación que guarda su solicitud
- Verificar que los camiones recolectores de basura realicen su labor correspondiente.
- Promoción para dar a conocer el reglamento de limpieza en Guacamayas
- Implementación de las rutas que son necesarias para la buena recolección de basura en todas las colonias de Guacamayas
- Detectar y reportar fugas de agua y problemas con los drenajes, a quien corresponda.

Fuera de los problemas estructurales enunciados en el diagnóstico para todo el DIC, los problemas particulares a que se enfrenta esta subjefatura son:

- Intervención de partidos políticos en Guacamayas y Lázaro Cárdenas
- Traspasos ilegales y especulación de la tierra
- Invaciones de tierras por parte de los sectores de la población que carecen de ella
- Desconfianza de los usuarios del Fidelac hacia los promotores sociales
- Falta de coordinación interna de la institución para resolver los problemas que presenta la comunidad

- Falta de unidades para la recolección de la basura
- El problema de la dotación de lotes y servicios.

El problema de lotes y servicios es especialmente agudo, en virtud de que el Fideicomiso cuenta aproximadamente con 20.0 solicitudes de lotes y servicios de las cuales el 15 % corresponden a 1979, el 30 % a 1980 y el 55 % restante a 1981 y la institución no cuenta ni con la mínima parte de lotes para resolver el problema. Aquí es necesario resaltar que Lázaro Cárdenas cuenta actualmente con 100,000 habitantes aproximadamente y está calculado que para 1999, albergue a 500,000 habitantes que serían distribuidos en Lázaro Cárdenas, Guacamayas, la Orilla, Zacatula y Playa Azul principalmente. Es decir que para entonces, el problema de la tenencia de la tierra, de los lotes y servicios y de la vivienda se agravarán considerablemente sin que el trabajador social pueda hacer nada por evitarlo.

De ésta manera el trabajador social desarrolla su quehacer profesional entre las caóticas contradicciones institucionales del Fideicomiso y la complicada problemática del desarrollo urbano que ya demanda de lotes, servicios y vivienda rebaza con mucho la oferta del Fideicomiso. La especulación de la tenencia de la tierra y las invasiones están previstas en el plan de ordenación como la única vía de los habitantes de la región, si no se toman las medidas necesarias para dotar de vivienda a costos sociales a la fuerza de trabajo instalada en la región.

#### 4.2.2. SUBJEFATURA DE PROMOCION SOCIAL

La subjeftatura de promoción social está integrada en forma similar a la subjeftatura de asentamientos humanos y sus objetivos son:

- Concientización y sensibilización de la comunidad para los cambios que se están generando
- Promoción de la organización para que los habitantes de la microregión resuelvan sus problemas
- Promoción de los programas del Fideicomiso
- Coordinación inter-institucional para la resolución de los programas
- Comunicación con la jefatura del DIC
- Elaboración de programas en beneficio de la comunidad
- Capacitación manual para favorecer la economía familiar

Cabe señalar que estos objetivos fueron elaborados por la encargada de la subjeftatura, para su presentación en la realización de un panel correspondiente al curso de capacitación a promotores sociales. Por lo mismo estos objetivos no corresponden cabalmente a las actividades que la subjeftatura viene realizando.

Los programas de la subjeftatura que están en operación son:

- Programa de educación
- Programa de salud
- Programa de manualidades

- Programa de cooperativas
- Programa de limpieza
- Organización de la comunidad

Las actividades correspondientes a estos programas son:

- Prácticas médicas en coordinación con el IMSS
- Visitas institucionales para la posterior elaboración de un programa de agricultura
- Formación de grupos para elevar el nivel educativo de la comunidad
- Formación de círculos de estudio a nivel alfabetización y primaria
- Detección de asesores dentro de la comunidad

Los principales problemas a que se enfrenta ésta subjefatura son la información insuficiente por parte de las instituciones visitadas, la falta de coordinación con el área de difusión y la poca colaboración en actividades relacionadas con la promoción.

Evidentemente, los problemas encontrados en ésta subjefatura son sintomáticos, ya que sus programas y actividades no tienen la trascendencia de los de la subjefatura de asentamientos humanos por la naturaleza misma de su objeto de trabajo. La organización de la comunidad y la educación son trascendentales, cuando la educación busca conducir mediante la concientización a la creación de una conciencia objetiva y de allí a la creación de distintos niveles de la organización o, en su defecto, a su fortaleci -

miento. Sólo mediante la organización, la comunidad puede integrarse en forma conciente a la solución de sus problemas cotidianos. Sin embargo, los programas y actividades de ésta sub Jefatura están encaminados hacia una educación formal y tradicional, de ahí su intrascendencia.

#### 4.2.3. AREA DE DIFUSION

El área de difusión está integrada por técnicos en comunicación.

#### OBJETIVO GENERAL

Contribuir, con base en un programa de comunicación perfectamente estructurado, al desarrollo integral de la región de la desembocadura del río Balsas, tanto mediante el impulso y la difusión de las acciones de desarrollo urbano que ejecute el Fideicomiso, como a través de la promoción y fomento de la participación de la comunidad en las mismas.

#### OBJETIVOS PARTICULARES

- Difusión y apoyo dando a conocer programas y otras informaciones a la comunidad
- Crear y proyectar a la comunidad una imagen real del Fideicomiso
- Apoyar a la jefatura del DIC y a todos los programas del Fideicomiso

Las actividades que realiza esta área son:

- Elaboración de mensajes a la comunidad
- Campañas permanentes de imagen institucional
- Apoyo a las demás áreas y departamentos
- Producción de material audio-visual
- Memoria fotográfica
- Archivo de noticias y actividades
- Cine club

La labor de ésta área es fundamental, ya que mediante una información y promoción adecuada se garantiza la difusión de los problemas regionales, el papel del Fideicomiso en ellos y la participación de la población en dicha dinámica. Sin embargo, la jefatura del DIC y sus sub Jefaturas correspondientes aseguran que di fu si ón no colabora con ellos en forma adecuada, ni se interesa en sus respectivos problemas, provocando con esto una merma considerable en sus funciones

#### 4.2.4. CENTROS COMUNITARIOS

Estos centros están integrados por personal administrativo, por algunos maestros de oficios y por el compañero encargado de la reorganización del DIC.

Los centros comunitarios han atravesado por las siguientes etapas:

- 1a. etapa. Los centros comunitarios debían de surtir de mano de obra semicalificada a la industria de la región.
- 2a. etapa. Estructuración de objetivos pero se cae en la inercia total. El DIC y los centros comunitarios hacían lo mismo pero cada quien por su lado.
- 3a. etapa. Se rompe la inercia, se reajusta al personal. en esta etapa se pretende que los centros sean la expresión mas concreta del DIC. Comprende el período de septiembre de 1981 a marzo de 1982.

Dada la infraestructura con que cuentan y el lugar donde se localizan, los centros comunitarios resultan ideales para la capacitación del personal del DIC, para la implementación de talleres hacia la población y para la adecuación de algunos locales como oficinas de atención al público. Se pretendía que estos centros se convirtieran en centros de irradiación hacia la población de la microregión. Esta etapa, sin embargo, no llegó a concluirse por las causas señaladas al comienzo del capítulo.

#### 4.5. LOS PROMOTORES SOCIALES Y LAS ACTIVIDADES EN EL DIC

Se ha señalado ya, aunque en forma fragmentaria, que el quehacer profesional de los trabajadores sociales se ubica en la contradicción de la planeación del desarrollo urbano, planeación que, sin embargo, sólo es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado. Este hecho por demás significativo -



es arovechado por la iniciativa privada para incrementar su plusvalía, mediante el acaparamiento de productos y servicios básicos, cuya especulación se traduce en un incremento considerable de dicha plusvalía. Esto provoca desequilibrios graves en el desarrollo urbano difícilmente corregibles por los programas del Fiducicomiso. Sin embargo - el crecimiento de la ciudad y la construcción de las correspondientes etapas del puerto y de la siderúrgica tienen que continuar y, entonces, el trabajador social tiene que enfrentarse a un desarrollo urbano que no respeta los límites establecidos por una "planeación regional arbitraria". La gran contradicción capital-trabajo, se expresa aquí con sus respectivas peculiaridades, a las cuales el Edo., mediante sus instituciones pretende imponerle metas, rumbos y direcciones cuando el proceso productivo sólo conoce una meta: el incremento constante de la plusvalía.

#### 4.4. LA LABOR DEL TRABAJADOR SOCIAL EN LA PLANEACION

La incorporación del trabajador social a la planeación es reciente y ésta se empezó a dar, en un principio, mediante la ejecución de algunos programas y proyectos para luego participar en su elaboración. Esta participación se ha dado en forma individual y en equipos interdisciplinarios en aspectos de evaluación, investigación, diseño de programas y proyectos.

Se han reconocido ya las limitaciones que conciernen a la planea

ción en un sistema capitalista y señalamos que ésta se reduce a unos cuantos programas y proyectos desarticulados. La estructura de la planeación, del programa y del proyecto es en esencia la misma; se establecen objetivos, políticas y metas a nivel nacional, mismas que han de ser adecuadas con arreglo a las peculiaridades de la región o programa de que se trate y aún dentro de una entidad un mismo programa puede tener adecuaciones opuestas. Esto crea cierta flexibilidad a nivel del diseño y ejecución de algunos programas y proyectos que el trabajador social puede aprovechar. A continuación enumero algunos de los programas en los que ha participado trabajo social.

En el renglón de la salud el PASPAMGU (programa de atención a la salud a población marginada de las grandes urbes) y el programa IMSS-COPLAMAR de extensión de los servicios médicos asistenciales para las zonas rurales, concretizan las políticas de salud del pasado sexenio y encuentran su antecedente inmediato en el plan nacional de salud elaborado en el sexenio de Echeverría y cuyo objetivo era crear una red de medicina comunitaria y en un lapso de 10 años contar con 20,000 médicos en el país (36).

- (36) El programa de atención a la salud a población marginada en grandes urbes (PASPAMGU), como nueva política de la secretaría de salubridad y asistencia (SSA) y la participación del trabajador social dentro de él, ponencia que elaboramos compañeros de la generación 77-81, para el Ier. foro nacional de trabajo social UNAM, México 1981, p.7.

Este plan fue sustituido, en el régimen de López Portillo, por el programa de extensión de cobertura (PEC), cuyo objetivo era la extensión de los servicios de salud a una población de 28 millones de personas para 1982 (37). IMSS-COPLAMAR, finalmente, pretende ser la continuación del PEC y conlleva la creación de 2104 unidades médicas y 52 clínicas hospitalares según el PGD (38).

El PASPAMGU a cargo de la SSA, cuya estrategia es la participación organizada de la comunidad en lo referente a la salud para el logro de objetivos de desarrollo y bienestar en el país. Su universo de trabajo comprende las 14 principales ciudades de nuestro país, aunque en su primera etapa se inició en las áreas metropolitanas del valle de México, Monterrey, Guadalajara, León y el D.F. Este programa fue diseñado tomando en cuenta las características de tres profesionistas: el médico, la enfermera y el trabajador social. El médico es el responsable de administrar, con ayuda de la enfermera, los servicios de la medicina preventiva que sean requeridos por los pacientes, es el responsable de su módulo o comunitario. Al trabajador social le corresponde la promoción de los programas que integran el PASPAMGU y la organización de la comunidad en torno a él. Los tres integrantes forman un equipo interdisciplinario encargado de la investigación del universo que corresponda a su comuni

(37) Ibidem, p.7

(38) Ibidem, p.7.

tario y del censo de familias que lo integran, de la programación de acciones de acuerdo a dicha investigación y a los lineamientos generales del PASPANGU y de la promoción y ejecución de los seis programas y cinco subprogramas que forman su estructura:

- Programa de atención materno infantil
  - Subprograma de atención materna
  - Subprograma de atención infantil
  - Subprograma de planificación familiar
- Programa de control de enfermedades transmisibles
- Programa de nutrición
- Programa de atención médica
- Programa de promoción del saneamiento
- Programa de promoción de la salud
  - Subprograma de educación higiénica
  - Subprograma de organización de la comunidad.

El trabajo realizado por el equipo interdisciplinario se lleva a cabo en el núcleo y en la comunidad y el trabajador social adopta la forma de promotor de la salud. Dentro de la estructura del PASPANGU el promotor de la salud juega un papel fundamental ya que a él corresponde la cuestión organizativa y educativa de los programas. Lo mismo ha participado en la impartición del curso requisito indispensable para ingresar al programa, que en la ejecución, programación y

promoción del mismo. De los integrantes del equipo interdisciplinario el trabajador social es el que cuenta con mayor movilidad y con un estrecho contacto con la población a la que va dirigido el programa. a continuación reproduzco las conclusiones a las que llegamos en nuestra ponencia sobre el PASPAMGU y que evidencian las posibilidades del quehacer profesional del trabajador social.

" - Si el PASPAMGU se propone atender a la población que no tiene ningún tipo de seguridad social, promovamos entre la gente a recibir el beneficio de los servicios de salud, incluso que los exija...

- En cuanto al subprograma de saneamiento ambiental el promotor de salud debe aprovechar las coyunturas para lograr que la gente cuente con servicios públicos. Es decir promover entre la comunidad la organización... para la obtención de servicios indispensables como agua, luz, drenaje, etc...

- En el aspecto investigativo tiene el promotor de salud un campo amplio... al ser el promotor parte del aparato oficial ninguna información relacionada con la salud le está vedada y por lo tanto debe demostrar su habilidad para realizar investigaciones sociales profundas y en este aspecto se presentan tres posibilidades:

1. La investigación para el establecimiento de programas más acordes con la realidad...

2. La investigación como una forma de fundamentar ciertas demandas

das de la población...

3. Por último para operativizar adecuadamente las alternativas planteadas consideramos que sería importante promover la creación de un taller de discusión de promotores de salud mediante un programa bien estructurado cuyo objetivo sería analizar la significación de la política social en el campo de la salud y el papel del PASPAMGU dentro de él..."(39).

Otro programa en el que ha tenido participación el trabajador social es el subprograma salas de la cultura, manejado en sus inicios por la comisión nacional para el fomento educativo (CONAFE) y posteriormente por el instituto nacional de educación para adultos (INEA) de la SEP. Este subprograma cuenta con 1803 salas de la cultura distribuidas en toda la república en las comunidades que cuentan con más carencias educacionales y de infraestructura y cuyo rango de población oscila entre los 1000 y los 2500 habitantes. El subprograma pretende que las salas de la cultura se conviertan en centros aglutinadores y organizacionales de la comunidad cuyo fin sea la autogestión. Los programas de las salas de la cultura han sido elaborados por la comunidad a través de un comité técnico y del promotor siguiendo lineamientos sugeridos en el subprograma y muchas veces ha sido el promotor encargado de la salud el que ha elaborado dichos programas. En ambos casos las acciones son encaminadas hacia un desarrollo comunitario.

(39) Ibidem, pp. 21, 22 y 23

### III

En este suprograma hay trabajadores sociales desarrollando funciones de asesores capacitadores y capacitadores técnicos, supervisión de seguimiento y coordinación del subprograma. Los promotores junto con el comité técnico ( formado por integrantes de la comunidad ), son los responsables directos de las salas de la cultura y de sus acciones; los asesores capacitadores son los encargados de supervisar, orientar y capacitar a los promotores y al comité; los capacitadores técnicos se encargan de brindar capacitación a los asesores - capacitadores y a los jefes del programa a los que corresponde, junto con el delegado estatal, la coordinación del subprograma en la entidad federativa correspondiente. La supervisión de seguimiento se refiere al avance programático de las salas de la cultura y finalmente la coordinación del subprograma que también esta en manos de trabajadores sociales, se encarga de coordinar y propiciar el adecuado funcionamiento del mismo.

Las labores de asesoría y coordinación que juega el trabajador social le han permitido el acceso y el conocimiento de todos los aspectos del suprograma, fundamentalmente los administrativos y los de contenido pero les falta la visión política del mismo.

La estructura en la que se apoyan las salas de la cultura permite mucha flexibilidad en las acciones a condición de ser creativo y comprometido en el trabajo profesional y el respeto que la gente de la comunidad tiene a los promotores facilita la implementación de programas educacionales y organizativos.

En la línea de asesoría los trabajadores sociales participamos como miembros de las asociaciones civiles: Enlace y Centro de investigación y capacitación social, A.C., en un taller nacional para los promotores, los asesores capacitadores y los capacitadores técnicos cuyo objetivo fue la sistematización de la experiencia de las salas de la cultura y el proporcionar una metodología de trabajo. El taller nos permitió conocer la estructura del programa, las experiencias de las salas a través de los asesores y en contacto directo con los promotores y las salas incluidas en la muestra realizada.

La labor del trabajador social dentro del subprograma salas de la cultura es significativo y va más allá de la labor meramente operativa.

Por otra parte, dentro del Fideicomiso Lázaro Cárdenas, los trabajadores sociales están a cargo de los programas de promoción que señalé en los apartados anteriores. Estos programas pertenecen al Depto. de desarrollo integral de la comunidad (DIC), que está totalmente en manos de los promotores sociales, desde la jefatura hasta las acciones más concretas. Dentro de la zona conurbada a la que pertenece el Fideicomiso nos correspondió a trabajadores sociales ajenos a su estructura institucional, realizar labores de investigación y capacitación; de las que destacan: el proyecto estructura del gasto familiar para trabajadores de SICARTSA y el complejo turístico Ixtapa-Zihuatanejo y alternativas de inversión en proyectos de desarrollo socio-económico



para la zona conurbada.

En cuanto a capacitación, se impartió un curso a los promotores del Fideicomiso sobre desarrollo comunitario, programas, planes y técnicas y dinámicas de grupo.

Estos son algunos programas en que hemos participado directamente trabajadores sociales pero, no son los únicos ya que el trabajador social se está adentrando poco a poco en la multitud de programas de la administración pública desarrollando funciones de asesoría, investigación, programación, coordinación y ejecución de los proyectos. Y el otro aspecto importante de este nuevo papel es la teorización - que como trabajadores sociales estamos llevando a cabo sobre nuestro quehacer profesional que tanta falta hace para nuestro desarrollo profesional y académico.

#### 4.5. LA PLANEACION REGIONAL Y LAS OPCIONES PARA EL TRABAJO SOCIAL

Se ha marcado en capítulos precedentes, las limitaciones que a la planeación conciernen, como método de racionalización de la vida económica, política y social de un país capitalista como el nuestro. Por lo tanto aquí sólo me dedicaré a resaltar las posibles opciones del trabajo social dentro del contexto contradictorio de la planeación.

Es ya significativo que trabajo social tenga ingerencia en -

la planeación, siendo que antes se limitaba simplemente a ejecutar las acciones que otros profesionales le señalaban. Este nuevo papel le ha permitido contemplar y desarrollar otras acciones al interior y al exterior de las instituciones.

Las instituciones gubernamentales, tradicionalmente han funcionado con, o sin planeación pero, en el sexenio anterior y en el presente el Edo. Mexicano intenta introducir ésta como método de gobierno, declarándola obligatoria para el sector público y, por ende, para el quehacer institucional caracterizado como burgués. Esta obligatoriedad no es suficiente, por supuesto, para imponer una modalidad a las acciones institucionales que crecientemente en su quehacer, la propia norma ejecutiva. Sin embargo, como el poder formal de cualquier institución pública tampoco puede contravenir al poder ejecutivo; la obligatoriedad se transforma en subordinación y la planeación se convierte cuando menos en una norma general que es necesario tomar en cuenta. Evidentemente, como la planeación en el contexto capitalista tiene un carácter coyuntural y la institución un carácter permanente; el universo del quehacer profesional del trabajo social es la institución y la planeación constituye tan sólo la modalidad que adopta la institución en los momentos en que ésta se implementa.

La opción para el quehacer profesional del trabajo social dentro de la institución, está estrechamente ligada con la necesidad institucional de adecuación al desarrollo de las fuerzas productivas, sin embargo, dentro del marco capitalista la institución no puede negarse así misma y transformar las relaciones sociales

de producción imperantes. Por lo tanto, sólo realiza pequeños cambios o reformas en su estructura, amplía o restringe su universo o se crean nuevas instituciones y desaparecen aquellas cuya razón de ser ha finiquitado. Esta dinámica institucional está influenciada por la fuerza de trabajo organizada y por el desarrollo de la sociedad en general. Así la institución se ve obligada a otorgar ciertas concesiones a la clase trabajadora y para ello va precisando de estudios más objetivos sobre el desarrollo de la sociedad en general. Para realizar dichos estudios la institución tiene que contar con personal especializado, ya sea que lo capacite para tal efecto o que recurra a personal externo.

La planeación es, entonces, el resultado del avance de las fuerzas productivas. Aunque por supuesto, una cosa es crear la ilusión de resolver los problemas y otra muy distinta es resolverlos. Aún así, la planeación presenta algunas opciones para el quehacer profesional del trabajo social, por la forma en que está estructurada. La planeación crea objetivos y políticas a nivel nacional, estatal y regional mismos que conforman su estrategia general. Empero, en cada nivel se tiene que realizar las adecuaciones necesarias de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo regional. Es en el contexto anterior en donde se ubican las opciones del trabajo social:

- Realización de estudios para determinar las peculiaridades que debe adoptar la planeación, en determinada región ( Alternativas de inversión, por ejemplo).

- Capacitación a personal de acuerdo con las necesidades que la planeación regional demande. Esta puede realizarse con trabajadores sociales que laboren en la institución o fuera de ella.
  
- Concretización de las metas y objetivos de la planeación regional. En efecto, se establecen los criterios referidos, pero la forma de conseguirlo depende de la capacidad profesional del trabajador social y de las peculiaridades del universo de trabajo.

Estas opciones, empero, son generales y válidas para cualquier universo en donde se desarrolle la planeación regional; pero no agotan la especificidad de la particularidad. Por eso, a continuación presento a las opciones en forma de un proyecto concreto, que contempla las particularidades de la zona conurbada que pretende racionalizar y transformar.

Proyecto para la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas

OBJETIVOS.

- Concientizar a la población de la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas, acerca del papel que juegan dentro del proceso de desarrollo de la zona y del país.
- Crear, las organizaciones de los trabajadores de la zona, revitalizar o en su caso, impulsar su reestructuración.
- Incorporar a los trabajadores al desarrollo de la zona, mediante su participación en los proyectos contenidos en "Alternativas de Inversión ", o en los que resulten de estudios posteriores.

La concientización de los trabajadores, es un proceso que se desarrolla a partir del conocimiento, por parte de éstos de su inserción en el proceso de desarrollo económico, político y social. Se es más conciente en la medida en que ese conocimiento es más completo y profundo. La conciencia, encuentra en la organización, la posibilidad de trascender la especulación a través de la participación de los trabajadores en la resolución de sus necesidades más apremiantes. La organización, a su vez, se fortalece y se consolida en estrecha relación con el grado de conciencia alcanzado. Finalmente, lo anterior, posibilita una incorporación democrática en donde el trabajador puede imprimirle el sello de su necesidad a los proyectos en que participe.

dos los pueblos de la misma, que difunda la problemática de la región.

-Discusión con los trabajadores y su organización de los proyectos existentes en la zona conurbada, para su posterior ejecución

-Cooperación y coordinación con las organizaciones para impulsar los objetivos de este proyecto.

Investigación concreta de los proyectos de "Alternativas de Inversión", que sean considerados viables en su ejecución.

-Formación de cooperativas de: consumo, producción y crédito.

Así pues, las opciones para el quehacer profesional del trabajador social, quedan enmarcadas en las áreas señaladas con anterioridad. Sin embargo, creo necesario remarcar que la planeación no es más que una modalidad del quehacer institucional, pero, no la única. Quiero esto decir, que las opciones trascienden el marco de la planeación para ubicarse en cualquier modalidad institucional que cuente con los mínimos necesarios para brindar flexibilidad a su acción y posibilidad al quehacer profesional del Trabajo social.

Por otra parte, la clase trabajadora en su práctica social, produce riqueza: plusvalía, tecnología, ciencia, etc. Pero hasta ahora, los trabajadores sociales sólo hemos recogido, de esa práctica, la miseria de los trabajadores, condición básica y necesaria para la reproducción y acumulación de capital y el mantenimiento del sistema.

Necesitamos ahora recoger, la riqueza creativa y transformadora del quehacer cotidiano de los trabajadores, para darle fuerza al quehacer del trabajo social.

del petróleo, como de hecho sucedió, nada se puede hacer para evi-  
tarlo

- Una gran parte de trabajadores sociales tenemos, actualmente, una visión unilateral y a menudo idílica de la planeación. Esto nos impide visualizar con cierta objetividad nuestro quehacer institucional y, como consecuencia, no explotamos adecuadamente las posibilidades que la planeación, como modalidad institucional nos ofrece.
- El trabajador social, está obligado a imprimir un mínimo de racionalidad a su quehacer profesional, aunque la planeación como método de gobierno en los países capitalistas, sea una caricatura grotesca de la planeación socialista.

## SUGERENCIAS

De acuerdo con las conclusiones a las que he llegado en esta tesis, las sugerencias pueden enumerarse de la manera siguiente:

- Estudiar a fondo de lo que es la planeación en sí misma ( como método de acción) y lo que significa para la institución y para la administración pública.
- Estudiar adecuar las acciones del trabajo social, inherentes a su objeto de trabajo, a la planeación cuando esto sea posible
- Prever las variaciones de la planeación como modalidad institucional, mediante el conocimiento profundo del desarrollo de nuestro país y del mercado internacional; de las causas que determinan las políticas económicas y sociales con sus correspondientes variaciones; del curso del Edo., la burocracia, la administración pública y la institución misma.
- Conocer la estructura de la planeación y su estrategia, para prever o fomentar las posibilidades de desarrollo profesional dentro de las obligadas concesiones que la institución tiene - que otorgar a su modalidad en turno, la planeación.



B I B L I O G R A F I A

ALAESS, " Informe Regional Latinoamericano Sobre el tema: Las Realidades sociales y la Educación en Trabajo Social ", Revista de Trabajo Social, número 15, México, UNAM, enero-febrero-marzo, 1977.

Alternativas de inversión en proyectos de desarrollo socio-económico y de bienestar social, Estudio realizado por el Centro de Investigación y Capacitación Social, A.C., México, 1981.

Andreiev, I, " Los conceptos de Método y Metodología ", Revista de Trabajo Social, número 2, México, UNAM, abril-junio, 1979.

Bautista López Elizabeth, " El Trabajo Social y su Participación en el proceso Económico-Social de México ", Revista de Trabajo Social, número 2, México, UNAM, abril-junio, 1980.

Bettelheim Charles, Planificación y Crecimiento Acelerado, México, Fondo de Cultura Económica, traducción por Ramón Ramírez Gómez, -tercera reimpresión, 1977.

Chavez Carapia Julia, " La Asistencia Social: Definición y Desarrollo Histórico ", Revista de Trabajo Social, número 3, México, -UNAM, julio-septiembre, 1978.

Flores de la Peña Horacio, et al., Basés para la Planeación Económica y Social de México, México, siglo XXI, decimo primera edición, 1981.

Grupo de Profesores de la Universidad Externado de Colombia, " El Bienestar Social, las Políticas Sociales y la Profesión de Trabajo Social ", Revista de Trabajo Social, número 19, México, UNAM, enero-marzo, 1978.

Guillén Arturo, Planificación Económica a la Mexicana, Editorial-Nuestro Tiempo, 2a. edición, 1976.

Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales ( IEPES ), Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral, México, 1982.

Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES), Discusiones Sobre Planificación, México, Siglo XXI, tercera edición, 1981.

Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES); Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina, - México, Siglo XXI, segunda edición 1979.

Kopnin P.V., Lógica Dialéctica, México, Editorial Grijalbo, S.A., - traducido del ruso por Lidia Kuper de Velasco, primera edición en español, 1966.

Matus Carlos, Estrategia y Plan, México, Siglo XXI, tercera edición, 1981.

Murillo E.J. Eduardo, "Retrospectiva y actualidad de los Programas de Desarrollo de la Comunidad en Colombia", Revista de Trabajo Social, número 14, México, UNAM, octubre-diciembre, 1976.

Ortiz E. Enrique, "Participación Social y Modelos de Desarrollo en América Latina", Cuadernos de Dinámica Habitacional, número 1, México, 1982.

Pardinas Felipe, Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales, México, Siglo XXI, decimosexta edición, 1976.

Pichardo Pagaza Ignacio, 10 años de Planificación y Administración Pública en México, (ensayos), Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1972.

Poltoratzki A., Leyes de la Dialéctica Materialista, Moscú, ediciones Círculo de Brújulas, segunda edición, 1976.

Rosental E., ¿Qué es la Teoría Marxista del Conocimiento, ediciones T.H.F.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Balsas, México, 1978.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980.

Sapalveda Bernardo y Chumacero Antonio, La Inversión Extranjera en México, México, F.C.F., primera reimpresión, 1977.

Tecla Alfredo y Garza R. Alberto, Teoría, Métodos y Técnicas en la Investigación Social, México, ediciones de Cultura Popular, cuarta reimpresión, 1977.

Tello Carlos, La Política Económica en México 1970-1976, México, Siglo XXI, cuarta edición, 1980.

Terán T. Margarita, " La Participación del Trabajador Social en los Programas de Desarrollo Social ", Revista de Trabajo Social, número I, México, UNAM, enero-marzo, 1980.

Vazquez Méndez Jesús, Administración de la Producción, La Habana, Editora Pedagógica, 1966.

Vilas Carlos M. " Política Social, Trabajo Social y la Cuestión del Estado ", Revista de Trabajo Social, número 3, México, UNAM, julio-septiembre, 1979.

Vuscovick Pedro, Técnicas de la Planificación, apuntes mimeo, grafía DOS.