

01167

lej.
2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES
DE LA FACULTAD DE INGENIERIA

LA PLANEACION SOCIAL INTEGRAL
PROPUESTA OPERATIVA DE UN ENFOQUE SOCIAL
PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO

T E S I S
PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN INGENIERIA EN PLANEACION
P R E S E N T A
RAUL MARTINEZ ROJAS

MEXICO, D. F.

1983

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

LA PLANEACION SOCIAL INTEGRAL

PROPUESTA OPERATIVA DE UN ENFOQUE SOCIAL PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO

	Pág.
PROLOGO	1
INTRODUCCION.	4
PRIMERA PARTE: LA TESIS " LA PLANEACION SOCIAL INTEGRAL ".	13
I. MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL DESARROLLO	14
1.1. Los indicadores tradicionales sobre el desarrollo.	14
1.2. Las teorías del desarrollo.	20
1.3. Las características estructurales del sub-desarrollo.	30
1.4. Los cambios sociales provodados por el sistema capitalista manejar .	34
1.5. Estrategias generales para el desarrollo.	40
II. LA PLANEACION.	47
2.1. La planeación en la ingeniería civil	47
2.2. Definición operativa de la planeación	51
2.3. El análisis de sistemas.	53

	Pág.
III. TESIS: LA PLANEACION SOCIAL INTEGRAL.	57
3.1. Definición del concepto desarrollo.	57
3.2. Premisas de encuadre.	59
3.3. Definición de la planeación social integral.	60
3.4. Propuesta de una metodología de trabajo.	65
3.5. Hipótesis de trabajo.	77
 SEGUNDA PARTE: ENTORNO DE APLICACION: EL CASO DE MEXICO.	 79
 IV. LA CRISIS EN MEXICO	 80
4.1. Marco de análisis.	80
4.2. Análisis del desarrollo sostenido 1962-1970.	83
4.3. Análisis del período 1970-1976. El desarrollo compartido.	94
4.4. En la búsqueda de un nuevo modelo.	104
4.5. Los próximos años de crisis. 1983-1985	114
 V. EL SISTEMA POLITICO MEXICANO Y LA PLANEACION.	 121
5.1. El sistema político.	121
5.2. Ideología y planeación.	124
 VI. LOS PROCEDIMIENTOS PRINCIPALES DE LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO.	 130
6.1. Bases conceptuales.	130
6.2. La planeación macro o descendente.	132
6.3. La planeación ascendente o de proyectos.	137
6.4. El nuevo rumbo para la planeación 1983-1988.	140

	Pág
TERCERA PARTE: TOPICOS SELECCIONADOS DE METODOLOGIAS E INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACION SOCIAL INTEGRAL.	147
VII. METODOLOGIAS SOBRE INVESTIGACION.	148
7.1. Investigación y análisis del proceso histórico político.	148
7.2. Investigación de la estructura económica.	153
7.3. Investigación de la estructura social.	162
7.4. Investigación de los niveles de calidad de vida.	167
7.5. Instrumentos de investigación social.	171
VIII. MUESTREOS Y CORRELACIONES	174
8.1. La planeación de encuestas, entre sociólogos y técnicos.	175
8.2. Las estrategias de muestreo.	179
8.3. Las correlaciones y los modelos sociales.	183
IX. LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD.	194
9.1. Naturaleza de la participación en la planeación.	194
9.2. Los principales instrumentos.	201
9.3. Mecanismos operativos de participación de la comunidad	207
CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y BIBLIOGRAFIA.	216
X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	217
XI. BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA	233

	Pág
QUINTA PARTE: APLICACION DE UN CASO: LA PLANEACION SOCIAL INTEGRAL EN EL - ISTMO OAXAQUEÑO.	238
I. Introducción	242
II. El Gobierno del Estado de Oaxaca.	246
III. El Comité de Planeación se Define.	250
IV. Planeación del Sistema Económico Regional.	256
V. Planeación Regional Incorporando el Análisis Social.	300
VI. Análisis de la Calidad de Vida.	322
VII. Conclusiones del Caso.	333
ANEXO: INTRUMENTOS PARA EL TRABAJO DE CAMPO DEL CASO ESTUDIADO.	335

PROLOGO.

El tema de este trabajo es la incorporación de un enfoque social a los procesos de planeación para el desarrollo. Por enfoque social se entiende la perspectiva del cambio ordenado, las metas a alcanzar y los recursos disponibles expresados no por individuos aislados, sino agrupados en organizaciones o estructura homogéneas a las cuales se les ha denominado sectores, conglomerados o clases sociales. En las páginas siguientes realizamos un análisis de las diferentes dimensiones involucradas: el concepto de desarrollo y planeación; la situación actual de México, el sistema político y los principales procesos de planeación utilizados; así como un conjunto de metodologías e instrumentos recomendados; finalmente, una aplicación en un caso piloto de peculiar trascendencia.

Estas ideas no surgieron totalmente de nosotros. El trabajo intelectual es hoy colectivo y el resultado de múltiples influencias y procesos dialécticos. Sin embargo vivimos un momento de crisis mundial del sistema económico vigente, es el fin aparentemente del modelo keynesiano y de las formas de relación y comercio entre las naciones; ésto es lo mismo que decir, el fin de una forma de Estado, de un estilo de planeación, de una política económica y de los modelos de inversión tradicionales. Cuando un Estado es rico puede gobernar con -

una participación popular limitada, ya que está en capacidad de satisfacer las necesidades; cuando no lo es, requiere renegociar su pacto social con cada sector, para tener un mayor consenso en la repartición de las cargas y problemas de la crisis. El presente documento se ubica dentro de los esfuerzos de los países latinoamericanos y del tercer mundo, por encontrar estrategias alternativas propias y evaluar con una conciencia social las perspectivas del modelo monetarista; personificado en los gobiernos de algunas potencias dominantes, en ciertas tecnocracias de organismos multilaterales y en un amplio espectro de dictaduras militares.

Al encontrarnos en un momento de falta de sustentos e instrumentos, el esfuerzo de esta tesis, se ha dirigido a ordenar y sistematizar un conjunto de elementos en una visión generalista, vinculando distintas disciplinas: economía, sociología, ciencia política, con los procedimientos de planeación surgidos en la ingeniería civil, principalmente el enfoque de sistemas. La conclusión del proceso de investigación es el hecho que los instrumentos y enfoques utilizados en la planeación de ingeniería, aportan no sólo una poderosa herramienta con el análisis de sistemas y los modelos matemáticos, sino una base segura para poder operar la diversidad de elementos involucrados en problemas de desarrollo, tendientes a llegar a soluciones y acciones concretas de corto y mediano plazo.

La propuesta de este trabajo de una planeación social integral es vigente en los momentos actuales en que está en juego los destinos de la nación. La rectoría económica del Estado es más activa y determinante que nunca en la vida del país y se propone un sistema nacional de planeación democrática, el cual confirme y avale las grandes decisiones a tomar en la realidad presente.

Quien ha inspirado este trabajo y ha dado una dirección acertada en las diferentes etapas es el Dr. Felipe Ochoa Rosso, para el cual tengo una inmensa gratitud. Quien me ha dado la asesoría y guía en mi formación social es mi esposa, la Lic. Amalfi Martínez Mekler, que con su amplia experiencia y preparación - ha mantenido la línea ideológica de este trabajo; mi agradecimiento se expresa en nuestra relación y en nuestros dos hijos.

El Lic. Gustavo Martínez Cabañas y la Lic. Ana Mekler han dado acertados señalamientos, así como la paciencia de revisar los diversos manuscritos. El grupo de sinodales ha hecho acertados señalamientos, los cuales llevaron a cambiar completamente la forma de presentación inicial, profundizando en aspectos poco claros; en especial el Ing. Fuhed Sucar, el Ing. Antonio Olivera Salazar y el Ing. Francisco Jauffred. La Srita. - Nohemí Sánchez y Rosa María Arriaga han tenido a su cargo - la transcripción de los innumerables borradores con ejemplar calidad.

INTRODUCCION

Esta tesis es el producto de una contradicción progresiva entre mi formación como Ingeniero Civil y una experiencia de varios años en el campo de la planeación. La historia de su elaboración carece de importancia, salvo por el hecho de haber coincidido con toda una generación de ingenieros civiles que ha tenido una participación más activa y directa en los procesos de transformación del México contemporáneo.

La planeación en la ingeniería civil surge por la importancia presupuestal de las obras públicas. En sus inicios los esfuerzos se concentraron en el abatimiento de costos, cumplimiento de plazos estrictos, incorporación de nuevas tecnologías y una mayor racionalidad en la industria de la construcción. En una segunda etapa, los ingenieros civiles tuvieron una participación cada vez más activa en los grupos de estudio, de selección y decisión de las inversiones públicas. En un siguiente momento su participación y responsabilidad ha sido amplia, en planes de desarrollo regional para cuencas hidrológicas, programas integrales de desarrollo rural, programas industriales y planes nacionales de transporte y desarrollo urbano. En los tiempos recientes de auge petrolero y crí-

sis nacional se crea la necesidad de involucrarse en los estudios y soluciones en los procesos complejos de desarrollo económico y social; como una tarea inaplazable.

En cada una de estas etapas o momentos se fueron desarrollando un conjunto de instrumentos y herramientas para la planeación, a partir de distintas aplicaciones prácticas; las cuales se pueden agrupar en tres dimensiones distintas: a) Los modelos matemáticos; los cuales abstraen ciertos elementos de la realidad para trabajarse en el universo matemático; en este caso están los modelos de optimización, los de ruta crítica, la simulación, los modelos probabilísticos, etc. b) Las relaciones con otras ciencias. Al involucrar en los análisis los efectos en los beneficiarios de las obras civiles, se ha tenido que vincular los procesos de planeación con un conjunto de elementos teóricos y prácticos de ciencias como la economía, la sociología, la ciencia política y la comunicación entre otras. c) Técnicas integrales. Con el propósito de armar los dos elementos anteriores en problemas específicos, surgieron técnicas globalizadoras como son: los modelos y técnicas de investigación de operaciones, la formulación y evaluación de proyectos, las técnicas sobre decisiones de inversión, la planeación prospectiva y

recientemente el análisis de sistemas el cual resulta como una de las herramientas más efectivas.

El desarrollo económico y social de un país, región o sector es uno de los temas más discutidos y con mayor literatura de los tiempos modernos. Existen varias teorías para explicarlo y resolverlo; hay una diversidad de posturas ideológicas y una multitud de casos empíricos analizados, así como un conjunto de organismos internacionales y nacionales dedicados a estudiarlo y promoverlo. Esto ha llevado a una especie de obscurantismo en la búsqueda de alternativas en los países subdesarrollados, cuyas causas pueden agruparse en tres áreas.

- 1) La cantidad de enfoques y teorías así como las relaciones con diversos organismos internacionales que imponen criterios distintos (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el GATT, etc.), han propiciado una situación de rendimientos decrecientes en la investigación y elaboración de teorías y políticas que llevan a concretizar acciones económicas, políticas y sociales, hacia cambios -- sustanciales en un proceso de transformación ordenada. En la mayoría de los casos los esfuerzos

se diluyen en la discusión de términos, en asumir enfoques o en los conflictos metodológicos.

- 2) El cambio social que conlleva cualquier acción hacia el desarrollo demanda de por sí una postura ideológica; lo que ha dificultado la aplicación de los enfoques comprometidos, es la pérdida de una postura crítica desde una perspectiva dialéctica; llevando los conflictos de la acción política directa a los procesos de investigación. Posturas muchas veces radicales contra el sistema establecido, con lo cual no es posible plantear acciones negociadas.

- 3) México es un país de microregiones distintas con una pluralidad de culturas y sectores sociales; los planteamientos regionales y nacionales sobre el desarrollo enfrentan la dificultad de englobar y caracterizar los distintos y a menudo contrastantes modelos de desarrollo que se presentan.

Este trabajo no pretende profundizar en la búsqueda de estrategias alternativas de desarrollo, sino hacer una serie de señalamientos e identificación sobre la aplicación

de algunos de los instrumentos y herramientas de la planeación de ingeniería civil; en especial las relaciones con otras ciencias y la utilización del análisis de sistemas. El trabajo de investigación se ha dirigido a explorar los elementos más relevantes de los distintos universos científicos involucrados; estos han sido, en primer lugar una caracteriología de los indicadores más usuales para explicar el desarrollo, una síntesis de las corrientes conceptuales más importantes y finalmente las propuestas de acción para el cambio que se resumen en el Capítulo I del Marco Conceptual, adoptando la corriente teórica del subdesarrollo centro-periferia. En la segunda parte se analizan utilizando el enfoque de sistemas en tres dimensiones fundamentales: La crisis en México (Cap. IV), el Sistema Político Mexicano y la Planeación (Cap. V), -- así como los procedimientos genéricos principales, utilizados en nuestro país para la planeación del desarrollo (Cap. VI).

El proceso de investigación anterior permite la identificación de algunos de los elementos más representativos sobre los problemas del desarrollo y la utilización de la planeación gubernamental en nuestro país, la cual ha tomado para su formación aplicaciones de ciencias diversas: -

la planeación económica, la planeación administrativa, la planeación urbana, la planeación de ingeniería o de obras públicas, etc. Estamos muy conscientes de que al abarcar el conjunto de universos se ha perdido precisión en los temas, dejando lagunas y omisiones importantes, las cuales deberán ser retomadas en un siguiente momento; sin embargo creemos que en el momento actual se requieren visiones globales con prioridad a las sectorializadas.

El universo de investigación anterior sirve también de entorno de aplicación a la tesis que aquí se propone, para elaborar un tipo de planeación del desarrollo, la cual reuna los distintos elementos involucrados. Esto se logra partiendo de un enfoque social, es decir no partiendo del análisis de las estructuras productivas o de comercialización sino de los sectores sociales, que crean o transforman al final de cuentas dichas estructuras. Es indispensable preparar el campo para una ciencia global única de la sociedad, partiendo de que el hecho social es uno solo, aunque pueda ser estudiado por distintas disciplinas: economía, sociología, comunicación, ciencias de la cultura, entre otras. El hecho social se da como resultado de una serie de alianzas, negociaciones o conflictos entre distintas entidades sociales, en un momento determi

nado; ya sea en una empresa, en una cooperativa, en un sindicato, una organización popular o un partido político. - En un país como el nuestro de culturas plurales y raíz histórica colonial, ello tiene un gran significado. Al tipo de planeación propuesto se le ha denominado "La Planeación Social Integral" teniendo los siguientes elementos:

- La unidad de análisis es el hecho social.
- El desarrollo debe estudiarse a partir de la manera como lo ven los distintos actores sociales involucrados;
- los actores sociales se agrupan en conjuntos llamados "conglomerados sociales complejos", los cuales pueden ser clases sociales, agrupaciones grandes, gremios de trabajadores, etnias indígenas, migrantes fronterizos o urbanos, grupos marginados, empresas o cooperativas, cámaras, partidos, etc.
- Buscando un desarrollo integral.
- Por medio de un proceso de planeación democrático

y participativo.

El planteamiento formal y un primer nivel de detalle de este tipo de planeación se presenta en el Capítulo II y III. En la tercera parte se detallan algunos tópicos seccionados; el primero es un conjunto de metodologías recomendadas en el proceso de investigación en la planeación social integral tomadas de otras disciplinas; (Cap.VII) las posibilidades de vinculación con los modelos matemáticos usados en la planeación de ingeniería se ejemplifican con el uso de muestreos y correlaciones (Cap. VII). Finalmente en el Capítulo IX se presenta una de las técnicas integrales más importantes, la participación de la comunidad.

La cuarta parte contiene las conclusiones y recomendaciones de la obra en su conjunto así como la bibliografía.

La quinta parte es la aplicación real de los planteamientos hechos en la tesis a un problema específico en el istmo oaxaqueño. El caso tiene un nivel de gran visión y está aquí descrito en forma de ilustrar las contradicciones cuando parte de una sola disciplina científica, la económica y los cambios significativos cuando se va haciendo más integral el proceso de planeación. Cabe señalar

que en el caso sólo se identifican los sistemas sociales involucrados, sin profundizar aún en el análisis de los mismos ni en el diseño del " sistema de desarrollo regional ".

Por último aparece un anexo con los instrumentos utilizados para el trabajo de campo el " Caso del Istmo Oaxaqueño ".

Cabe señalar que los cambios ocurridos en el país, en cuanto a sus características de desarrollo y a las políticas económicas adoptadas, han sido tan rápidos en los últimos cinco años que el entorno de aplicación de la segunda parte se ha transformado. Este fue hecho en junio de 1983, a la fecha de la presentación de esta tesis, los cambios se refieren a enfrentar la crisis como una realidad, al programa de reordenación económica emprendido por el Gobierno actual, la contracción del gasto público y la rectoría de la economía por parte del Estado. En los procedimientos principales de planeación no ha habido un cambio fundamental; el sistema político sufre crisis importantes a analizar en un futuro cercano.

La convicción de que los instrumentos y enfoques utilizados en la planeación de ingeniería, aportan una poderosa herramienta a esta ciencia global, nos ha llevado a la elaboración de esta tesis. Resulta pues un esfuerzo por precisar su utilización, sus límites y la necesidad de incursionar en el manejo de instrumentos y conceptos de otras disciplinas.

PRIMERA PARTE

LA TESIS: PLANEACION
SOCIAL INTEGRAL.

I. MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL DESARROLLO

1.1 Los Indicadores Tradicionales sobre el Desarrollo

Toda investigación implica una elección, de puntos de referencia teóricos, los cuales permitan precisar la perspectiva desde donde se enfrentará el problema. En este capítulo se presenta dicha perspectiva sobre el problema en tres dimensiones complementarias; la primera es una presentación de las formas e instrumentos tradicionales sobre indicadores y elementos de política económica. La segunda es una síntesis de las diferentes corrientes ideológicas para combinar dichos instrumentos, así como las etapas o modelos de desarrollo clásicos. En la última parte se amplian los elementos de sustento de la tesis, a partir de un resumen de la corriente de pensamiento que busca interpretar los problemas del subdesarrollo a partir de su relación dependiente con los países poderosos.

El concepto de desarrollo nació originalmente en el contexto internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial, en donde se establecieron las bases del sistema capitalista contemporáneo. La consolidación del sistema económico logró mantener un crecimiento regular durante varios

años, con lo cual se entendía por desarrollo la situación que venía dándose en las naciones de Europa y Norteamérica, principalmente. Esto es el aumento de la producción, debido al progreso de la técnica y un aprovechamiento cada vez más eficaz de los recursos humanos y naturales; - tendiendo, por medio del libre juego de la oferta y la demanda, a satisfacer las necesidades de los hombres, reduciendo cada vez más sus esfuerzos, gracias a la maquinaria disponible.

El progreso económico en su expresión más simple, se realiza cuando el volumen de recursos disponibles es mayor, proporcionalmente al incremento de la población. El elemento primario de presión para darse el crecimiento económico es el crecimiento demográfico; el cual demanda un aumento en la frontera alimentaria, de productos manufacturados y de servicios. El volumen de recursos disponibles crecerá a través de cuatro líneas complementarias:

- a) el crecimiento en la explotación de los recursos naturales disponibles;
- b) el mejoramiento en la productividad del trabajo humano;
- c) la incorporación de tecnologías más efectivas y
- d) un mejor intercambio comercial con otros países.

Los indicadores tradicionales del crecimiento económico - son en su aspecto más amplio los siguientes:

- i) El volumen de producción. Medido a través del Producto Interno Bruto, compuesto por la producción de los diferentes sectores en un esquema de cuentas nacionales.
- ii) La forma de distribución. Medida a través del número de empleos, los salarios, utilidades de las empresas y rendimientos de capital.
- iii) El consumo per cápita. Estimado a través de los indicadores de precios, la captación bancaria, el medio circulante monetario y los índices de inflación.
- iv) Las transacciones con el exterior. Lo que vende y compra el país a otras naciones, medida a través de la balanza de pagos y la balanza de capitales.

Cualquier gobierno a partir de un diagnóstico de los indicadores anteriores plantea objetivos de política económica y social involucrando no solo el sistema económico, si

no las características sociales y políticas entre los objetivos más tradicionales se encuentran:

- Lograr un crecimiento económico por encima del crecimiento poblacional, aumentando la producción de bienes y servicios.
- Disminuir la tasa de desempleo y buscar en el me - diano plazo el pleno empleo.
- Mejorar y aumentar la distribución del ingreso entre todos los sectores sociales.
- Controlar y abatir la inflación.
- Alcanzar y mantener una balanza de pagos favorable para el país.
- Alcanzar la autosuficiencia alimentaria, consolidación de tecnología propia e independencia económica.
- Reducir la pobreza y marginación de los sectores - más desprotegidos.

En el panorama internacional existe una multitud de organismos y de mecanismos para impulsar el desarrollo entre los más importantes están: El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (PNUDI); la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en la cual se le pidió a los países industrializados asignar en 1980, el 0.7% de su PNB; la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID), planteada para la década de 1970, existiendo una propuesta para los años 80's; el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) como órgano aplicado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de los países europeos; las conferencias de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo (UNCTAD).

En 1960 la ONU estableció convencionalmente, una clasificación de las naciones alrededor de un índice sintético: "el ingreso medio per cápita" resultando el siguiente agrupamiento:

Paises menos de sarrollados.	Menos de 100 dólares anuales	India, Africa interior.
Paises subdesarrollados.	Entre 100 y 300 dólares anuales.	Africa del Norte, Medio Oriente, Africa Ne-

Paises en vías
de desarrollo.

Entre 300 y 500 dóla
res anuales.

gra, América -
Latina, Asia -
Sudoriental.

Países ricos -
de América La-
tina.

Paises desarro-
llados pobres
o Segundo Mun-
do.

Entre 500 y 1000 dó-
lares anuales.

Europa del Sud-
este.

Paises indus-
trializados de
sarrollados.

más de 1000 dólares
anuales.

Europa, Améri-
ca del Norte,
Japón, Austra-
lia, Nva Zelan-
da y Africa --
del Sur.

1.2 Las Teorías del Desarrollo

El problema del desarrollo no es tanto su definición, representada en primera instancia en los indicadores del punto anterior; la dificultad radica en cómo lograrlo. El crecimiento y consolidación del sistema económico en los países europeos a finales del siglo pasado, ha llevado a la formulación de diversas teorías que engloban las características y estrategias para el crecimiento económico a partir de su experiencia. La llamada escuela clásica -- fue el origen de las teorías económicas a partir de David Ricardo, los cuales plantearon el papel del Estado y las teorías del consumo y la distribución del ingreso, a raíz del proceso de rompimiento de la sociedad burguesa frente a los señores feudales, concentradores de todas las formas de producción y distribución. La Revolución Industrial de Inglaterra y sus efectos en el sistema económico provocaron un replanteamiento de los supuestos iniciales, apareciendo la corriente neoclásica la cual fundamentó -- con precisión la teoría económica capitalista.

El crecimiento acelerado de la economía industrial y la transformación del imperio británico de protectorados ingleses controlados territorialmente, a controladores de -

las economías locales, llevó en años previos a la Primera Guerra Mundial, a la aparición de dos importantes corrientes críticas: el pensamiento keynesiano y la perspectiva marxista. El primero vaticina las crisis del sistema capitalista, pero no ofrece conceptos originales alternativos, sino que proporciona un sistema de políticas económicas para establecer las reglas del juego oportunas y salvadoras, las cuales permitan prolongar la supervivencia del sistema. Keynes basa el fracaso del capitalismo en sus deficiencias para la circulación y distribución, sin cuestionar ni estudiar las relaciones sociales que se dan en el nuevo proceso productivo. Este pensamiento tiene dos fases, el primero corresponde a los años de la Gran Depresión (1926-32) y el segundo a los años de prosperidad después de la Segunda Guerra Mundial. Las teorías se centran en el problema de los países industrializados frente a los ciclos económicos y a la manera de conservar su dinamismo. Para ello se elaboraron modelos dinámicos considerando a las inversiones como el motor de la economía a partir de hipótesis de ahorro-inversión y concentrar los esfuerzos en el pleno empleo como objetivo de distribución. El pensamiento keynesiano dió origen a la denominada macroeconomía en comparación a la visión de oferta y demanda de los neoclásicos, denominada microeconomía. Entre sus aportaciones más significativas está

el haber considerado en sus análisis algunas variables no económicas.

El pensamiento marxista es un caso particular que se presta a interpretaciones contradictorias, por su dicotomía - entre su postura filosófica y su lucha política. Sin embargo Marx sentó las bases de un conjunto de concepciones científicas que traducían los anhelos de constante renovación de la cultura moderna, surgida de la Revolución Industrial. La base filosófica de toda la obra es que "la producción de los medios de subsistencia del hombre constituye un hecho social del que derivan relaciones de producción determinadas y necesarias y esas relaciones corresponden al grado de desarrollo de las fuerzas productivas". Esta corriente fue la primera en señalar los conflictos sociales provocados por la expansión capitalista, derivados de las transformaciones provocadas por esta forma de producción la cual con los procesos locales al establecer un intercambio universal por la expansión de mercados, la oferta de productos modernos a bajos precios y la búsqueda de costos de producción y materias primas más baratas. La expresión política del marxismo, es el comunismo, el cual se ubica en el momento histórico de la expansión capitalista derivada de la Revolución Industrial

* Celso Furtado; "Teoría y Política del Desarrollo Económico". Edit. Siglo XXI pág. 19 a 39.

señalando como clases sociales antagónicas, a la burguesía propietaria del capital, y a los trabajadores asalariados o proletariado. El propósito radica en las reivindicaciones de los trabajadores frente a la explotación y a la colectivización de los medios y formas de producción, eliminando la monopolización de unos cuantos.

A partir del grupo de teorías económicas anteriores se enfrentó el problema del subdesarrollo en las naciones del Tercer Mundo; en el contexto latinoamericano se presentan tres grandes dimensiones del problema:

a) Una deficiente estructura económica. La cual se expresa por numerosos criterios como son:

- Débil crecimiento del Producto Interno Bruto,
- bajos niveles de ingreso per cápita al año,
- insuficiencia alimentaria y subalimentación de grandes sectores de la población,
- amplios sectores al margen de los procesos productivos,
- índices elevados de mortalidad, bajo nivel de salud y asistencia médica.

- índices elevados de analfabetismo, baja escolaridad y falta de capacitación para el trabajo;
- bajos niveles de productividad y deficiente infraestructura en caminos, electricidad, petróleo, transporte, acero, etc.

b) Coexistencia de distintas etapas de desarrollo, su poniéndose edades distintas de evolución, convirtiéndose los siguientes modos de producción:

- Modos de producción primitivos de autoconsumo en comunidades no sedentarias;
- modo feudal de producción;
- formas de producción precapitalistas;
- pequeñas y medianas empresas con baja tecnología, eficiencia, administración y falta de mercados;
- unidades de producción colectivas, comunitarias y ejidales;
- Empresas modernas productivas;
- corporaciones y monopolios;

- Transnacionales y dominación externa.

c) Estructuras de gobierno diversas.

La aplicación de diversas políticas económicas y sociales para impulsar el desarrollo ha ido cambiando en los últimos años. En la década de los años cincuenta se muestra una solidaridad entre técnicos y políticos en torno al problema de la velocidad de crecimiento. En esta etapa se pensaba que para superar el desarrollo se requería crecer más rápidamente, para acortar distancia con los países desarrollados. Las acciones se encaminaron, por tanto a acelerar el crecimiento, surgieron conceptos como "estrangulamiento económico", "cuellos de botella", etc; la velocidad e insuficiencia en el crecimiento se impulsa con estímulos gubernamentales, gasto público y con acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital*; surgieron así los llamados sectores punta del crecimiento.

En los años 60's surgió la necesidad de darle dirección al proceso de desarrollo, para lo cual se requiere la definición de un proyecto social, el cual a su vez supone una estructura de relaciones de poder, un sistema básico de decisiones, un patrón de relaciones con el exterior, -

* Para un análisis más amplio consultar: Carlos Matus "Estrategia y Plan" Edit. Siglo XXI editores pp. 13 a 19 .

y una definición precisa sobre las relaciones sociales de producción que caracterizan la sociedad que se busca -- construir o se pretende alcanzar. Estas definiciones se traducen, a su vez, en estructuras de propiedad-distribución, producto-consumo, tecnologías, físico-espaciales, etc., que guardan una coherencia con el proyecto social - propuesto. La dirección asumida cifró sus esperanzas en el proceso de industrialización, surgiendo grandes polos industriales, inversiones en infraestructura básica, transferencia de tecnología con el exterior, créditos internacionales y explotación de recursos naturales de tipo industrial. En este periodo fue el auge del modelo de substitución de importaciones y el desarrollo estabilizador, el cual se analiza posteriormente en el Capítulo IX.

Las graves crisis durante la década de los años 70's han demostrado las graves deficiencias de los modelos de desarrollo planteados, la necesidad de buscar alternativas distintas se ha emprendido tanto por la comunidad científica en los países del Tercer Mundo, como en distintos foros y organismos internacionales. El impulso más importante lo dió la importante Fundación Dag Hammarskjöld, -- presentando un informe sobre el desarrollo y la cooperación internacional, el cual fue aprobado en el séptimo pe

riodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General - de las Naciones Unidas del 1 al 12 de Septiembre de 1975. El informe* demanda la necesidad de iniciar un proceso de cambio, en donde el desarrollo no vaya dirigido al crecimiento de cosas, que son meramente medios sino "al desarrollo de cada hombre y mujer y de toda persona humana"*. El desarrollo es endógeno y brota de las entrañas de cada sociedad, al definir soberanamente la visión de su futuro. El informe planteó formalmente la necesidad de un nuevo - orden internacional, impulsando a que todas las naciones busquen otro desarrollo, sobre la base de la satisfac - ción de las necesidades, la liberación del hombre y la au todeterminación en todos los niveles. Las estrategias - mundiales para lograrlo se esquematizan en cuatro dimen - siones:

- Estudiar y negociar la dimensión internacional de la autodeterminación por regiones y naciones.
- Hacia una autodeterminación colectiva de los países del Tercer Mundo.
- Agenda de negociaciones entre el Tercer Mundo y las Naciones industrializadas.
- Hacia un nuevo sistema de desarrollo y cooperación - internacional de Naciones Unidas.

* "Qué hacer" El informe de Dag Hammarskjöld 1975. Organización de las Naciones Unidas.

Una de las corrientes de pensamiento más importantes es la que busca interpretar los problemas desde el punto de vista de las Naciones subdesarrolladas, la cual parte de las siguientes premisas: (*)

Las sociedades europeas presentan una coherencia de conjunto lo que les permite en su origen, adoptar una forma de producción capitalista a partir de la ruptura con el sistema feudal. Surge una burguesía industrial y propietaria de la tierra la cual logra, por sus características históricas específicas, la articulación en el tiempo y en el espacio de diversos conglomerados sociales; los cuales modelan progresivamente un sistema de Naciones capitalistas.

Las Naciones del Tercer Mundo no constituyen conglomerados sociales homogéneos, ya que en principio la colonización, disgregó las etnias locales imponiendo estructuras sociales antagónicas. Al irse perdiendo las formaciones feudales en las colonias controladas desde Europa se fue dando paso la integración económica por medio de: empresas foráneas instaladas para explotar recursos naturales; venta de productos de alta tecnología según la época; la ruptura del artesano

(*) Entre los principales autores de esta corriente destacan los planteamientos de Samir Amin, Andrés Gunder Franck y Celso Furtado, entre los más representativos. Consultar la bibliografía en la cuarta parte de esta tesis.

nado por una producción industrial en cadena, la cual cada vez demanda menos mano de obra; la proletarización del campo, en el cual los agricultores abandonan sus tierras para convertirse en asalariados.

- Las Naciones subdesarrolladas existían en el mismo momento histórico de la conformación de las formas de producción capitalista, su estructura se fue dando en el proceso dual; por una parte distintos sectores desarticulados en lo social, económico y político. Por otro, una integración parcial de algunos sectores al sistema capitalista mundial.

- La integración al sistema mundial ha sido mediante un proceso dependiente de las tecnologías, los mercados, las formas de producción y el financiamiento de los países industrializados denominados centros económicos. Las Naciones del Tercer Mundo han girado alrededor de la lógica de estos centros, en una forma periférica.

- Los países subdesarrollados enfrentan una herencia histórica de colonialismo en donde culturas externas rompieron y diseminaron las culturas locales; las cuales

enfrentan hoy día diversas edades y etapas de integración al sistema capitalista mundial.

El análisis de los procesos que se presentan en las diferentes regiones y países del Tercer Mundo, no han sido suficientemente estudiados ni sistematizados a partir de la lógica y perspectiva de los diversos actores sociales. Las investigaciones se han orientado hacia la eficiencia y aplicabilidad de los modelos macro-económicos en un esquema descendente. Sin embargo de las experiencias disponibles se ha logrado conformar un cuerpo de teorías, a partir de las cuales se presentan las características estructurales del subdesarrollo, el proceso de los cambios sociales y las estrategias generales posibles.

1.3. Las Características Estructurales del Subdesarrollo.

La génesis histórica de cada país y cada región, permitirá conocer los mecanismos que han operado para conformar la realidad actual. Pero existe sin embargo, manifestaciones generales, que caracterizan un sistema subdesarrollado, en su apariencia más clara. Estas características son: 1) las desigualdades sectoriales de productividad; 2) la desarticu

lación del sistema económico; 3) la dominación del exterior (*)

- 1) La primera característica se debe a la homogeneidad de las estructuras productivas, las cuales tienen diferentes edades económicas y por tanto una muy desigual productividad. Esto provoca que el crecimiento, el progreso ó los estímulos fiscales ó de precios, no se difundan por igual a toda la estructura económica y menos a toda la población; ya que por lo general los sectores más productivos son los que concentran a la minoría de la fuerza de trabajo y viceversa. De ello resulta no sólo una desigualdad en los salarios, sino una concentración del crecimiento económico en los sectores más progresistas, rezagando internamente a los menos productivos. Estos últimos tendrán menos posibilidades de sobrevivir en la medida de no poder pagar mejor tecnología, competir en los mercados con calidad y precios, así como no ser buenos sujetos de crédito.

(*) Tomado de Samir Amin. " La Acumulación a Escala Mundial. Crítica de la Teoría del Subdesarrollo.
Edit. Siglo XXI. pp. 26-32.

2) La falta aparente de comunicación entre los diferentes sectores económicos se debe en esencia a una desarticulación; mientras en los países desarrollados se constituye en un todo coherente, en los subdesarrollados se dan sectores yuxtapuestos con intercambios marginales. En la agricultura conviven economías cerradas de autosuficiencia, con aquellas dedicadas exclusivamente a la exportación, creando una crisis para la alimentación de la población urbana. Las empresas extranjeras y las grandes -- corporaciones locales, operan como enclave en los lugares donde se encuentran, integrando sus procesos productivos entre sí y con el exterior, desvinculados de las economías locales donde se ubican. Los conjuntos industriales livianos proveen equipos y productos finales o semifinales, operando como armadores de marcas extranjeras, cuyas partes más complejas de importan y las más sencillas se fabrican en el país. Los transportes, el comercio y los servicios financieros se concentran en las áreas -- más dinámicas, contribuyendo a la desarticulación económica. Esto provoca la inoperancia de efectos multiplicadores, ya que un sector cualquiera tiene pocos efectos de arrastre sobre los otros; la estructura del producto interno bruto y la de las inversiones, tienen características -- muy diferentes a las de los países industriales.

3) La dependencia con el exterior es origen y resultante de los problemas del sistema nacional obedece a un origen histórico de colonialismo y a un menor dinamismo en los cambios internos frente al de los externos. Cinco son las áreas más importantes: el comercio, tradicionalmente deficitario y desigual. Mientras las naciones desarrolladas realizan el 80% de su comercio entre sí; las subdesarrolladas realizan solo el 20% entre sí y el 80% con las desarrolladas*. La dependencia financiera, el Tercer Mundo es incapáz de financiar su desarrollo, teniendo a altísimos niveles de endeudamiento con tasas flotantes. La dependencia tecnológica, en el estado actual de la ciencia, los nuevos descubrimientos sólo pueden hacerse entre varios equipos de trabajo y con instalaciones costosas; las devaluaciones alejan a varias generaciones de contactos con el exterior y la posibilidad de tecnología propia. La insuficiencia alimentaria representa quizá uno de los factores más dinámicos. La dependencia cultural, poco a poco en todos los estratos sociales se transforma la cultura local, importando costumbres, valores y principios extranjeros.

Las estrategias de corto plazo han llevado a resolver los problemas más urgentes del momento, pero han permitido agudizar el dese-

* Ibidem.

quilibrio estructural. El crecimiento en el centro lle
va al desarrollo, por su economía integrada; en la perife
ria no ocurre lo mismo por su desarticulación. De hecho
el crecimiento basado en la integración al mercado mundial,
es el "desarrollo del subdesarrollo".

1.4 Los Cambios Sociales Provocados por el Sistema Capitalista Mundial.

El estudio de los cambios en la periferia en relación a -
las transformaciones del centro no se ha hecho y todo quede
da por hacer. La principal dificultad radica en el pre-
dominio actual del economicismo sobre las demás ciencias,
lo cual no permite el análisis de la totalidad social. El
economicismo es una corriente que pregona un pragmatismo
apolítico, pero al reducir los hechos sociales a hechos -
económicos está sustentando una ideología: la del predomi-
nio de las fuerzas del mercado sobre los productores y --
consumidores; de manera externa a la sociedad. La ver -
dad es que en el momento actual las estructuras economi-
cas están a un nivel de madurez, que ya no responden en
sus relaciones a los únicos mecanismos espontáneos del --
mercado; los monopolios y el control de los medios masi -
vos de comunicación conforman el consumo y disponen los -

precios. El Estado enfrenta la disyuntiva de apoyar y coordinar su funcionamiento o bien romper su control de algunos sectores importantes. El economicismo no permite el análisis de los conglomerados sociales complejos, aunque da herramientas útiles para la gestión política.

El hablar de naciones desarrolladas y subdesarrolladas - representan socialmente una simplificación ya que cada una está compuesta por sectores o clases sociales múltiples. En el centro al ser más predominante la forma de producción capitalista, ha provocado que la conformación social se estructure alrededor de la empresa y de las grandes corporaciones. En ellas se presenta una confrontación de clases entre patronos y trabajadores con intereses distintos. Los patronos en su proceso de reducir costos de producción y ganar mercados han desbordado sus fronteras en busca, no ya de materias primas, sino de mano de obra más barata en similares condiciones de productividad. Con ello se da un proceso de explotación de los grupos asalariados periféricos con respecto al centro en una transferencia de valor desigual. Este proceso ha conformado las estructuras sociales contemporáneas. Entre los principales procesos están los siguientes:

A. La migración de gente de los países pobres a los

ricos, con las siguientes ventajas:

- Menor salario en las tareas más ingratas.
- Aumento significativo en su utilidad y su producción.
- Utilización de los migrantes para pesar sobre los trabajadores locales.
- La transferencia oculta de la educación y salud. Los países subdesarrollados han sufrido la carga de la formación y sobrevivencia de esta fuerza de trabajo que más adelante emigra.

B. Las empresas maquiladoras, las cuales contratan mano de obra barata, con plantas en los países pobres; con sueldos que compiten con varios centros de maquila del mundo. Con ello se deforma el mercado de trabajo local pues con todo pagan más que los sueldos locales, provocan una inflación local, una falta de personal en otros trabajos, y no contribuyen a los sectores productivos regionales.

C. En los países desarrollados se da una proletarianización y explotación colectiva de etnias culturales

internas, a manera de reservas coloniales, con los primeros migrantes al país. Los negros en los Estados Unidos, los africanos en Francia o los sistemas racistas de Africa del Sur o Rodesia, por ejemplo.

- D. Los mecanismos de centralización en beneficio del capital dominante también operan internamente, provocando desigualdades regionales. Así cada país desarrollado ha creado en su seno zonas subdesarrolladas, lo cual ha sido similar en las naciones propiamente desarrolladas. La mitad meridional de Italia, algunos estados del Sur de Estados Unidos, Irlanda dentro del Reino Unido o bien en México las zonas metropolitanas de la Cd. de México, Guadalajara y Monterrey al resto de regiones. Sin esta perspectiva no pueden entenderse los movimientos regionalistas: el grupo separatista Vasco, las brigadas rojas, las luchas en Irlanda, etc.

Cuando Marx hizo su análisis de la burguesía y el proletariado este estaba inscrito dentro del círculo europeo; el sistema mundial ha llevado a un internacionalismo tal a -

las masas trabajadoras, que el proletariado se ha convertido en la población de las naciones subdesarrolladas. Son las dos terceras partes de la población del globo. Las condiciones para explosiones sociales tienen dimensiones muy amplias, entre las que cabe destacar las siguientes:

- La rebelión de las masas periféricas parte de su condición, su nivel de vida, su concientización como clase, su falta de expectativas y su capacidad de organización.
- El capitalismo central verá estrechada su área de dominación al aumentar los riesgos de sus fronteras necesariamente tenderán a agravarse las condiciones de explotación internas. Ello puede contribuir a establecer un puente entre el proletariado en el Centro, no necesariamente solidario con su burguesía y la Periferia; dando la coyuntura para una rebelión.
- La burguesía en la periferia es también "explotada" ya que su desarrollo está limitado, en expectativas y nivel de vida en comparación al centro.
- Los gobiernos y la burguesía regional están condi -

cionados a trasladar al máximo a su proletariado, el pillaje del cual es víctima.

En las naciones subdesarrolladas los complejos sociales - propios tienden a conformar un esquema general similar al siguiente:

- * Una burguesía agraria tradicional arraigada a las formaciones feudales.
- * Una burguesía burocrática vinculada a los altos -- puestos del gobierno.
- * Una burguesía moderna conformada por los sectores más progresistas y con la mayor vinculación ideológica con los países desarrollados.
- * Una burguesía comercial constituida por una diversidad de gente de diversos orígenes sociales.
- * Un proletariado obrero, moderno y con preparación.
- * Un proletariado intelectual con profesiones o técnicos.

- * Un proletariado semi-preparado en actividades intermedias de apoyo.
- * Un amplio sector de población rezagada; una gran masa de gente marginada de las alternativas de empleo y los sistemas de educación, salud y nutrición. En la mayoría de las regiones esta población representa entre el 40 y el 60% de la población.

1.5 Estrategias Generales para el Desarrollo

El proceso de formación de una ciencia sobre el desarrollo está en momento de gran reto. En un mundo de cambios tan rápidos, no opera ya las teorías generales y las recomendaciones universales; por ello se habla del "arte del desarrollo" más que de la ciencia, pues las situaciones concretas son muy distintas de un lugar a otro con su estructura e historia propias.

El desarrollo será la transformación ordenada, de un sistema socioeconómico, en una construcción voluntaria entre el Estado y los diversos sectores sociales en una situación de equilibrio de clases; teniendo una participación consciente y negociada con el sistema capitalista mundial.

Dicho sistema debe construirse a partir de tres características fundamentales: homogéneo, autocentrado y autodinámico.

El propiciar un sistema homogéneo económicamente hablando significa por un lado, aumentar la productividad de los sectores más débiles por medio de organización, tecnología, créditos, mercado o lo que se requiera. Por otro propiciar una transferencia progresiva de la población activa excedente, hacia los sectores de más alta productividad. Esto de acuerdo a la edad económica de cada sistema y a las características socioculturales propias de cada lugar. Este cambio provocará sin lugar a dudas el rompimiento de las estructuras sociales tradicionales, los modos de vida y la forma de producción permitidas, sobre todo en la agricultura; por ello es inevitable ya que dicho cambio se va a dar en forma inevitable a mediano y largo plazo. Lo importante radica en permitir a los distintos grupos asimilar y tomar conciencia, para participar como sujetos activos. En este punto la antropología y sobre todo la psicología social tienen un quehacer histórico muy importante, así como la ciencia de la comunicación y la cultura.

El segundo aspecto es el de propiciar una economía autocen

trada, es decir, buscar la cohesión de conjunto, articulando las distintas partes del sistema productivo entre sí; más que su conexión con el exterior. Las políticas de desarrollo son un conjunto de decisiones concretas para el cambio, negociadas entre los distintos participantes. En este punto se pueden utilizar diversos esquemas a partir de la realidad de cada región o país; entre los más importantes que se presentan en México están:

- i) Un crecimiento del sector agrícola (principalmente en las zonas de riego), el cual puede integrarse en una cohesión de conjunto. Derivado del desarrollo agrícola surge un sector industrial para surtir de insumos: maquinaria, fertilizantes, semillas, etc. Posteriormente se da una integración entre ambos por medio de agroindustrias. Impulso de otras áreas del comercio y la industria liviana, centros comerciales, materiales de construcción, fabricación de camiones y coches, etc. Este proceso de desarrollo es característico principalmente de Sonora, Sinaloa y Chihuahua en el caso de México.
- ii) Crecimiento a partir de la explotación de recursos naturales, minería o petróleo, por ejemplo. La em

presa de explotación genera una derrama de dinero, con la cual se vitaliza el mercado regional. La demanda genera una planta productiva y de comercio importante; la dificultad radica en los mecanismos para controlar el proceso, llegando a una vinculación de productos de fuera desplazando a los locales y una inflación regional aguda. El crecimiento dura mientras dure la expansión del proceso de explotación y cuando este decae se derrumba la región; los esfuerzos se canalizan a lograr el despegue de procesos productivos alternativos. El esquema está representado en San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.

- iii) El desarrollo a partir de un enclave. Este esquema parte de las situaciones provocadas por una gran empresa que se enclava en una región, con altísima tecnología desvinculada de la zona en donde está, y dependiente de las situaciones en el centro; ya sea este los centros del país o los extranjeros. Tal es el caso de las plantas petroquímicas en el sureste, la siderurgia Lázaro Cárdenas y los centros turísticos.
- iv) Los polos de desarrollo. Son conjuntos indus --

triales integrados internamente unos con otros, cubriendo distintos aspectos de procesos productivos. Su característica más importante es su desvinculación parcial con el sector agrícola cercano y con zonas más amplias. Sin embargo representan la alternativa natural a impulsar, correctamente elegidos, para un desarrollo homogéneo y autocentrado. Entre los más representativos están: La Laguna, Tampico-Ciudad Madero, Leon-Irapuato, Oaxaca, Puebla, etc.

- v) Los desarrollos intermedios. Se ha dado en llamarlos así a aquellos procesos de crecimiento vinculados a los grandes centros industriales y comerciales del país. Dependen de estos y por lo tanto tienen una estructura desintegrada y desarticulada entre sí. Pero les permite participar en el crecimiento de los centros y poco a poco buscar su conformación; en este caso están: Toluca, Querétaro, Saltillo, Cadereyta, el estado de Hidalgo, etc.
- vi) Los grandes centros industriales. Estas metrópolis repiten el fenómeno de centro y periferia que se da entre las naciones, concentran la mayoría de la planta industrial, los sectores más dinámicos -

la tecnología moderna, los mecanismos de comercialización, los servicios financieros, el poder político y los centros educativos y culturales. En nuestro país son: las áreas metropolitana de la -- Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

En un sentido puramente económico se entiende por desarrollo el logro de: un crecimiento equilibrado y amplio del sector agrícola; el de las industrias livianas de consumo; adecuados mecanismos de comercialización y distribución; buenos servicios financieros, tecnológicos y en recursos humanos; adecuado soporte de las industrias de base: energía, siderurgia, metalmecánica y química.

El tercer aspecto es un sistema autodinámico, es decir en contrar los mecanismos que mantengan el impulso vital; el cual actualmente viene del exterior. Es necesario romper lo más posible la dependencia tecnológica; se requiere la transformación radical de las estructuras de comercio exterior, cuestionar las formas actuales de la especialización internacional a la cual nos empuja el sistema mundial. Este dinamismo interno se origina con la participación de todos los sectores sociales, en la búsqueda -- no sólo del crecimiento económico, sino en el mejoramiento

de la calidad de vida de todos los habitantes, como aquí -
se ha planteado.

II.- LA PLANEACION.

2.1. La Planeación en la Ingeniería Civil.

La planeación en la ingeniería civil surge por la importancia presupuestal de las obras públicas, cuyo peso relativo frente a otras inversiones ha sido muy considerable en los últimos años. Diferentes procesos de planeación se han practicado en la conformación de la industria de la construcción y su papel en el desarrollo; cuatro son las áreas en que puede clasificarse las diferentes experiencias.

A. Por proyectos específicos en diversos sectores:

Sector Agropecuario: pozos, obras en distritos de riego, de temporal, agroindustrias, etc.

Transportes: carreteras, caminos vecinales, de mano de obra, puentes, vías férreas.

Urbana: vivienda, redes de agua potable, drenaje, zonas comerciales.

Industrial: naves industriales, silos, almacenes, torres, minería.

Energéticos: sector eléctrico y petrolero principalmente.

Marina: puertos, diques, escolleras.

- b. Por nivel constructivo. Ingeniería pesada de grandes volúmenes; ingeniería especializada e ingeniería básica con procesos constructivos y volúmenes generalizados.
- C. En el sector empresas de la industria de la construcción.

Fábricas de materiales básicos: tabiquerías, caleras, varilla, alambón, etc.

Industria pesada: cementeras, prefabricados, estructuras de acero, plantas de asfalto.

Industria de acabados: productos químicos, plásticos, azulejos.

Industrias de mantenimiento: aire acondicionado, elevadores, etc.

En este contexto, la planeación ha ido incorporándose a tareas cada vez más complejas, tanto en los alcances, como en el involucramiento con disciplinas científicas distintas. Las etapas aproximadas que se han seguido, pueden reseñarse de la siguiente manera:

- i. La planeación en el desarrollo de la industria de la construcción. El crecimiento de la industria ha impulsado dos líneas de trabajo: a) la planea-

ción y administración de grandes obras de ingeniería; b) la planeación corporativa de empresas industriales y de servicios técnicos. Los instrumentos más utilizados son: la ruta crítica, análisis de flujos de efectivo, modelos de optimización, el análisis de sistemas y la relación con instrumentos de la ciencia de la administración y la contabilidad.

- ii. La planeación en proyectos de inversión en ingeniería civil. En este campo la planeación ha participado en los procesos de evaluación de proyectos, repercusiones socioeconómicas y regionales de las obras, así como en la selección de inversiones. Esta etapa es básica para apoyar las decisiones que concreten obras públicas. En los años 60's y 70's como ya se ha mencionado, los criterios de desarrollo desembocaron en darle una gran importancia al trabajo de identificar y construir grandes proyectos de inversión, a manera de sectores económicos de punta. Los instrumentos más importantes en este campo han sido las metodologías de construcción y evaluación de proyectos, diversos modelos matemáticos de la investigación de operaciones, instrumentos de análisis económico y de desarrollo regional.

iii. La planeación de ingeniería como parte de los procesos por áreas temáticas. El proceso de análisis y decisión de conjuntos cada vez más amplios de proyectos, ha llevado a conectarse con procesos de planeación macro-económicos amplios. Entre las áreas más afines a la ingeniería civil están: la planeación del transporte, la planeación urbana, el sector energéticos, la planeación de la infraestructura agropecuaria y la planeación regional. En esta dimensión la interacción con otras disciplinas es cada vez mayor, el uso de los modelos matemáticos y las técnicas integrales representan un insumo más frente a los enfoques e instrumentos de otras ciencias.

iv. La planeación de ingeniería en los Planes de Desarrollo Socioeconómico. Las distintas áreas temáticas del punto anterior, confirman sectores económicos los cuales, tratan de ordenarse y dirigirse en un Plan de Desarrollo. En este nivel la importancia de la ciencia económica, social, ciencia política, etc., es mucho mayor a la participación de la planeación en ingeniería, sin embargo su involucramiento es importante e ineludible en su evolución histórica.

Este trabajo va dirigido, como ya se ha dicho, a encontrar procedimientos de medición entre la planeación en ingeniería y los esfuerzos que vienen realizándose por establecer una ciencia sobre los fenómenos del desarrollo. El hecho social es uno sólo, si bien puede analizarse desde la óptica de cada disciplina. No existe realmente, desde la perspectiva de los países subdesarrollados, un conjunto de conocimientos y teorías lo suficientemente válidos para explicar en forma racional y objetiva las características, causas y consecuencias de los procesos. No existe tampoco un bagaje tecnológico para transformar los procesos, derivados de múltiples aplicaciones prácticas. Lo que existe es un grupo de recomendaciones pragmáticas para un mejor funcionamiento de un modelo ideal del sistema capitalista; así como planes para optimizar la participación del Estado en las economías regionales y para mejorar su propia administración.

2.2. Definición Operativa de la Planeación.

Existen numerosas definiciones para el término planeación, derivadas de su utilización en diversas disciplinas científicas, nuestra propia definición se expresa por los siguientes conceptos:

- La planeación es un trabajo intelectual de lógica y de síntesis, con el propósito de ordenar lo que se quiere hacer, quién lo quiere hacer, cómo lo puede hacer, cuándo, con qué recursos y cuáles son los riesgos y las consecuencias posibles.

- Para poder hacer un plan, en los términos más elementales se requiere de las siguientes partes: a) una persona o un grupo que quiera hacer un plan, b) el objeto o propósito al que se quiere llegar, c) un momento histórico (ti) determinado para hacerlo, d) un conocimiento de la realidad con una síntesis de los elementos relevantes factibles de modificarse, e) la capacidad técnica de expresar lo que va a ocurrir, antes de que ello ocurra.

- El hacer planes forma parte de la naturaleza humana y no es privativo de una disciplina en particular. La planeación por ende no es una ciencia, puesto que no se está tratando de descubrir algo nuevo en el proceso; no se está investigando, ni se está tratando de formular leyes explicativas o elaborar teorías; sino simplemente se está dando una dimensión lógica y efectiva al conocimiento que se tenga de la realidad, en un campo determinado y a las posibilidades de su transformación.

- A la planeación se le pide participar en el proceso de identificación y puesta en marcha de acciones para cambiar la realidad actual, con objeto de reorientar las tendencias negativas optimizando recursos y esfuerzos.

- La planeación tiene un contenido político como agente social directo, en el proceso de estructuración, negociación y alianza de objetivos y acciones para sectores sociales antagónicos.

- La planeación debe ser un instrumento de expresión de intereses y necesidades de sectores y grupos sociales en un ejercicio democrático, representativo y participante.

El conjunto de estos conceptos conforma una definición sobre la planeación.

2.3. El Análisis de Sistemas.

La planeación en ingeniería civil cuenta con un conjunto de instrumentos técnicos, los cuales en términos generales se agrupan en tres áreas:

- a. Los modelos matemáticos. Representados por los modelos de optimización de programación dinámica,

las probabilísticas, las redes, los econométricos y los de simulación.

b. Las técnicas integrales. Son los procedimientos de planeación hacia propósitos específicos. Los modelos y técnicas de investigación de operaciones: teorías de colas, inventarios, fenómenos de transporte, procesos productivos, programación de inversiones, etc. Las técnicas para la formulación y evaluación de proyectos. La planeación prospectiva y el análisis de sistemas.

c. Las relaciones con otras ciencias. Las distintas disciplinas tienen sus grupos de teorías para interpretar y sintetizar la realidad, sus propios instrumentos de investigación y sus metodologías. La ciencia con mayor relación es la económica.

En este trabajo no se incluye el análisis de los modelos matemáticos ni todas las técnicas integrales, por el nivel de conjunto seleccionado. La vinculación se efectúa amplificando las relaciones con otras ciencias y aplicando dos elementos: la elaboración de modelos y el enfoque de sistemas.

Un modelo es un conjunto de elementos que explican y

simplifican aspectos complejos de la realidad, con el propósito de diagnosticar, describir, predecir o normar los procesos de donde se formularon. Los modelos son medios de investigación y análisis, pudiendo representar no sólo la realidad del fenómeno estudiado, sino un conjunto de experiencias similares de diversos casos con fines de imagen objetiva. Los modelos se pueden clasificar en tres clases principales (*) :

- i. Los modelos cuantitativos. Son aquellos que expresan las relaciones recíprocas entre diferentes variables o indicadores por medio de fórmulas y ecuaciones matemáticas.
- ii. Los modelos cualitativos. Son aquellos que expresan las relaciones recíprocas entre variables y conceptos sin tratamiento cuantitativo; combinando métodos de investigación distintos; los de orden genérico (como el método inductivo, axiomático o heurístico) con otros específicos (materialismo histórico, dialéctico, funcionalista o el sistémico).

(*) Alejandro Carrillo Castro. Un Análisis de Sistemas para la Reforma Administrativa en México. Tesis Doctoral 1981. UNAM.

- iii. Los modelos analíticos forman una subespecie de los cualitativos y se caracterizan por centrarse en: el diagnóstico esquemático de las variables principales; en el análisis de un conjunto específico de términos y relaciones en las variables principales.

Los modelos aplicados a problemas del desarrollo son instrumentos muy útiles, porque permiten agrupar fenómenos y problemas de cierta homogeneidad; reduciendo la complejidad del conjunto de elementos, a unidades más ágiles para el análisis.

Un sistema es un conjunto de elementos indistinguibles, con un mayor grado de interdependencia entre ellos que con su medio ambiente. Elementos con asociaciones e interacciones previsibles, para realizar un conjunto de funciones con mayor fuerza dentro que fuera de ciertos límites o umbrales críticos.

El enfoque de sistemas es una formulación científica y metodológica de la noción de que un todo constituye algo más que la simple suma de sus partes. El análisis de sistemas es el proceso para encontrar las relaciones, transacciones o interacciones más relevantes, para el problema específico que le interesa analizar al investigador.

III.- TESIS: LA PLANEACION SOCIAL INTEGRAL.

3.1. Definición del Concepto Desarrollo.

El desarrollo es en realidad, un arte más que una ciencia, pues se deben combinar tres elementos fundamentales. En primer lugar precisar la naturaleza y amplitud de las principales dificultades de transformación estructural, los ritmos y las formas de esas transformaciones; en segundo contar con una perspectiva para una transformación ordenada, voluntarista y por etapas, en las condiciones concretas de cada momento histórico. Por último contar con un amplio concenso y apoyo social de los distintos sectores involucrados.

En este sentido se entiende por desarrollo:

Por naturaleza: El crecimiento y superación de todas las facultades y potencialidades de la persona humana.

Como proceso: La transformación ordenada de un sistema socio-económico, en una construcción voluntarista entre el Estado como auténtico representante y -

los diversos sectores sociales en una situación de alianzas, negociaciones y equilibrio de clases. Teniendo una participación consciente y negociada con el sistema capitalista mundial.

- Como Objetivo:
- Lograr el mayor crecimiento económico.
 - Lograr la participación de todos los sectores sociales en dicho crecimiento.
 - Lograr los mínimos de bienestar a toda la población y la satisfacción de sus expectativas de calidad de vida.

- Como Principio:
- Alcanzar un cambio social organizado;
 - Contar con una amplia participación de la población en lo económico, lo político y lo social;
 - La utilización racional y democrática de los recursos;
 - Un respeto a la auto-gestión y a la conciencia colectiva;
 - Como un proceso democrático.

3.2. Premisas de Encuadre.

El campo de análisis del desarrollo se puede encuadrar a partir de tres premisas básicas:

Premisa A. Un mundo interrelacionado.

Ninguna formación socio-económica contemporánea puede concebirse aisladamente, todas las naciones y sus regiones, están integradas en una red mundial de relaciones comerciales, financieras y de otros tipos. Si bien en grados diferentes, las relaciones se dan de uno u otro modo reflejándose en niveles nacionales sectoriales o locales; cualquier planteamiento, que ignore ésto, llevará a contradicciones y esfuerzos estériles.

Premisa B. El sistema capitalista mundial.

Para bien o para mal las relaciones entre todas las naciones se rigen por los mecanismos de un sistema capitalista mundial; aún las naciones socialistas participan de una u otra manera en el mercado capitalista global y dentro de los mecanismos financieros y comerciales internacionales. Es necesario considerar en cualquier análisis la interrelación entre las formas de producción peculiares, en cada país y región del mismo, con el modo de producción capitalista. Esta

interacción no sólo se dió en otros tiempos sino actualmente se renuevan con las formas de organización capitalista.

Premisa C. El concepto de centro y periferia.

En el interior de los países y regiones se repite el fenómeno de sectores económicos modernos, con alta tecnología e integrados a los mercados nacionales y extranjeros de altos ingresos. Por otro lado sectores económicos periféricos con procesos pre-capitalistas, feudales y medianamente evolucionados en una situación de dependencia interna y externa.

3.3. Definición de la planeación social integral.

La tesis de este trabajo consiste en enfocar el desarrollo a partir de la persona humana, expresada ésta por los conglomerados sectores o clases sociales complejas. La planeación para el desarrollo busca diagnosticar la problemática, establecer una estrategia y definir acciones para el cambio, a partir de la perspectiva de cada sector social en un proceso integrado y permanente de todos los grupos involucrados, por medio de un camino democrático y participativo.

El conjunto de propuestas metodológicas necesarias para llevar a cabo el proceso anterior se le ha denominado convencionalmente como " la planeación social integral ".

Los individuos se agrupan entre sí por una diversidad de razones y propósitos en distintos niveles de agregación; los más sencillos son la pareja, la familia, - pequeñas organizaciones comunitarias, etc. Por conglomerado o sector social se entiende el conjunto de - grandes agrupaciones con niveles distintos de conciencia de grupo, organización y participación. Entre estos conglomerados están por ejemplo: las agrupaciones políticas, los miembros de una colonia o barrio, las cámaras de comercio o de industriales, las organizaciones de profesionales o artesanos, etnias indígenas; los movimientos populares con un fin político de cambios, si en luchas muy concretas y puntuales; regularización de la tenencia de la tierra urbana o rural, agua potable, créditos, etc. El problema a - estudiar, como ya se ha planteado, es el de conocer sus características, el proceso de desarrollo - de cada conjunto, la importancia de ciertos grupos y líderes, sus relaciones entre sí, así como los conflictos existentes dentro de un proceso de desarrollo determinado.

El proceso de planeación integral tiene los siguientes elementos:

- A. Los elementos principales a obtener en un proceso de planeación para el desarrollo son: un diagnóstico de la situación actual, la definición del papel del Estado y el Gobierno respectivo, un modelo explícito de desarrollo, un conjunto de estrategias y políticas para el cambio.
- B. Las disciplinas más importantes involucradas en estos fenómenos son: la economía dedicada al análisis de las formas de producción, comercialización, precios: el papel del dinero, el financiamiento y el consumo. La sociología analiza la relación entre los sectores sociales, su forma de organización y su vinculación con las relaciones de producción. La ciencia política parte del análisis de la manera cómo se ejerce el poder; es decir, la forma de negociar o presionar de grupos organizados entre sí. La psicología social, la cual explora los mecanismos internos del pensamiento humano en relación con el medio ambiente y la herencia cultural. Muchas veces un programa de fomento económico se ve frustrado no por problemas del entorno social, sino por cuestiones psico

lógicas de los participantes. La ciencia de la comunicación, estudia el contenido y forma de transmisión de los mensajes, así como el público al que se dirigen; su importancia está en que mucho del proceso de participación colectivo moderno se da por los medios masivos de comunicación. El estudio de la cultura, corriente en la cual se analizan los valores y actitudes de la gente y los grupos por su herencia histórica, por el afecto de sus relaciones con otros sectores, por la influencia de los medios de información y por los programas educativos establecidos. La antropología social, dedicada al análisis de las etnias existentes, el origen y el reflejo de la raíz pre hispánica en el resto de la sociedad, por el otro.

Las tres más importantes para los fines de este trabajo son: la economía, la sociología y la ciencia política.

C. Los actores sociales involucrados en el proceso de planeación son: las autoridades formales, el grupo de planeación, los grupos políticos de presión y los miembros de la comunidad. La interacción entre sí toma diversas dimensiones en las etapas de planeación.

D. En cada uno de los elementos del proceso de planeación para el desarrollo (Punto A) se llevarán a cabo, dependiendo de la complejidad del problema las siguientes partes:

- Planteamiento formal del problema.
- Construcción de un marco conceptual, el cual contiene una selección del enfoque conceptual y la postura ideológica con la cual analizará el desarrollo. (Aquí se propone la expresada en el capítulo I).
- Construcción de hipótesis explicativas.
- Investigación y mecanismos de participación de la comunidad.
- Análisis, interpretación y propuestas.
- Construcción de sistemas y modelos de desarrollo.
- Construcción de modelos sociales.
- Elaboración de un plan de acción.

E. La investigación y el análisis seguirá las siguientes líneas de trabajo complementarias:

- * Investigación de los problemas del crecimiento económico y la conformación de las relaciones sociales y políticas, alrededor de -

los procesos productivos.

- * Investigación de las estructuras sociales, su problemática, los conflictos políticos, las clases sociales, la movilidad social, etc.
- * Los niveles de bienestar y las características sobre la calidad de la vida de cada sector social.

3.4. Propuesta de una Metodología de Trabajo.

Una de las maneras como puede elaborarse una metodología para la aplicación de la planeación social integral es aplicando el análisis de sistemas; con esta perspectiva se plantean las siguientes partes:

- A. Planteamiento del problema. En este punto se analiza de conjunto los elementos y teorías existentes para hacer un planteamiento formal.
- B. Selección de un enfoque de trabajo. En este punto se ubica el papel del grupo de planeación dentro del sector social que está tratando de hacer cambios hacia el desarrollo (el Gobierno Federal, Estatal, organismos obreros, movimientos populares, etc), su fuerza política y sus opositores. El grupo

hará explícita su ideología propia, independientemente del sector social para el que se esté planeando.

- C. Marco conceptual básico. Es necesario construir en principio una imagen preliminar sobre los problemas y las posibilidades para el desarrollo a partir de dos grandes condicionantes: el proceso histórico local y la realidad política imperante. Para ello se debe hacer un análisis de los dos elementos a partir de las teorías y estudios anteriores, para establecer el proceso de conformación de los conglomerados sociales involucrados y los cambios en la estructura económica ocurridos en otros momentos; así como la participación de algunos grupos sociales para propiciar dichos cambios.
- D. El proceso de investigación. En este punto se lleva a cabo el trabajo de acercamiento con la realidad para interpretar y caracterizar elementos representativos y procesos condicionadores. La investigación va dirigida a: 1) captar los elementos del sistema o los sistemas de desarrollo. 2) los niveles de crecimiento económico, participación de los sectores sociales y los índices de bienestar y calidad de vida. 3) las soluciones posibles a partir de los problemas y recursos.

La investigación se dimensiona en dos niveles, una macro o

descendente y una micro o ascendente:

La descendente es un proceso de acercamiento de lo más amplio a lo más concreto en donde el grupo de planeación y - los grupos de investigadores y técnicos especializados se convierten en agentes sociales de captación e interpretación de necesidades para proponer soluciones.

La ascendente es un proceso de participación comunitaria en donde se busca interactuar con los grupos sociales más representativos, en un proceso a través de líderes y muestreos a organizadores claves, y después la participación - de conglomerados sociales más amplios y organizados. En este nivel no sólo se detectan problemas y necesidades, si no propuestas y proyectos de solución de los diferentes - sectores.

Es recomendable estructurar la investigación en tres áreas fundamentales:

- i. A partir del análisis de la estructura económica y la forma como se agrupan e interactúan los conglomerados sociales.
- ii. Investigación de los sectores sociales más importan

tes y representativos en función de su importancia para el conjunto del sistema económico regional o sectorial.

iii. Investigación detallada de los niveles de bienestar y calidad de vida a partir del grupo más representativo e importante.

E. Estructura para el análisis. El conjunto de información y propuestas recolectadas deberá analizarse en tres áreas complementarias:

Análisis de sistemas de desarrollo

Análisis de propuestas populares

Consolidación de instrumentos comunitarios

Análisis de sistemas de desarrollo. El análisis se centra en la construcción de los sistemas, su problemática y sus tendencias. Los elementos más importantes son:

Etapas de sistemas

Propuesta

Identificación del sistema.

Identificación preliminar de los diferentes conglomerados sociales, generalmente por terri-

Etapa de sistemasPropuesta

torio, regiones, barrios, etc., o por sector económico; los pescadores, los comerciantes, artesanos, etc. Casi nunca se da para una sola clase social, sino los problemas del desarrollo son entre sectores.

Definición del medio ambiente.

Las restricciones externas de -
ben ubicarse por el análisis de:

- * El proceso histórico
- * El contexto político.

Los componentes del sistema.

Los componentes del sistema se definen por:

- * El análisis económico de las formas de producción.
- * El análisis social de las -- estructuras complejas.
- * El análisis de calidad de vida.

Análisis de propuestas populares. En este punto se cla-

sifican las propuestas separando solicitudes y recomendaciones generales, con aquellas que pueden constituirse en políticas para el desarrollo y proyectos de inversión.

Consolidación de instrumentos comunitarios. El proceso de investigación ascendente permite en el análisis consolidar una infraestructura entre el grupo investigador y -- sectores comunitarios en tres áreas:

Organización. El proceso de planeación contribuye a la organización de los grupos así como evaluar sus necesidades en este aspecto. Las acciones deben dirigirse y captarse de grupos organizados ya que es imposible planear e interactuar con una masa de gente indefinida.

Comunicación. Es necesario sistematizar los elementos de lenguaje, nivel de contenidos y canales utilizados con diferentes sectores sociales.

Información. Cualquier sector social requiere para participar un nivel mínimo de información y concientización, por lo que es importante diseñar un centro de información regional o sectorial al cual tengan acceso los distintos sectores sociales inte-

resados.

F. Diagnóstico. Con este punto se cierra una primera parte del trabajo de planeación para el desarrollo, llegando aquí a precisar la naturaleza y amplitud de los sistemas de desarrollo, los ritmos y las formas de esas transformaciones, la definición de sus etapas y sus recursos en forma concreta. Se identifican los puntos estratégicos o los llamados "cuellos de botella" y los resultados de diversas acciones. La diversidad de elementos pueden manejarse de manera coherente mediante la ayuda de modelos generales, los cuales sintetizan variables y procesos; en esta etapa el análisis de los sistemas de desarrollo agiliza la construcción de estos modelos. Un buen modelo no solo sirve para explicar los problemas de desarrollo a los que se enfrenta una región o sector económico, sino permiten probar y predecir las consecuencias de las alternativas que se propongan.

G. Diseño de alternativas. La elaboración de una estrategia para el desarrollo es el primer paso; identificando el alcance y la participación de los diferentes sectores sociales. De ahí se derivan obje-

tivos y políticas específicas. Finalmente se seleccionan proyectos específicos y apoyos institucionales, tecnológicos y financieros.

En esta etapa se reinicia la participación y consulta popular, con medios de comunicación colectiva -- más amplios y con un efectivo ejercicio democrático con todos los sectores sociales y al interior de cada uno.

H. Plan de desarrollo. En este punto se asignan etapas en el tiempo y se negocia formalmente con instituciones y grupos políticos diversos; para hacer -- efectivas las políticas y los proyectos; negociación de mercados, compra de tecnología, subsidios, inversiones, créditos, etc.

I. Evaluación. En esta etapa se llevan a cabo evaluaciones parciales y globales del plan por parte de:

- Autoridades políticas, federales o estatales.
- Sectores sociales involucrados .
- Agencias y bancos de financiamiento ,
- Posibles inversionistas locales y externos ,
- Autoridades hacendarias y de política económica.

- Cámaras y asociaciones civiles.
- Instituciones gubernamentales para la construcción de infraestructura de apoyo y básica (carreteras, agua potable, energía eléctrica, etc).
- Programas especializados de desarrollo (PAI, PIDER, CUC, etc.)

Las evaluaciones y la participación de diversos grupos - llevará a reajustar el plan de desarrollo; terminandose - la segunda parte del proceso de planeación para el desa - rrollo.

- J. Toma de decisiones. La tercera parte se inicia con la aprobación de diferentes sectores interesados iniciándose las asignaciones presupuestales, - los contratos de obras, la puesta en marcha de políticas y la constitución de organismos públicos o privados encargados de coordinar y administrar el proceso en su conjunto o en partes de él.
- K. Puesta en operación. La última parte será la puesta en marcha de plantas industriales, programas - agropecuarios, mecanismos comercializadores, etc. según el tipo y nivel de problema que se trate.

Esta metodología podrá aplicarse en diferentes etapas y para distintos niveles de complejidad. En principio se consideran cuatro etapas de aproximación sucesiva:

Un análisis histórico-político en el cual se detiene el proceso en el marco conceptual se hace un bosquejo de alternativas y se inicia la negociación con distintos sectores interesados.

Una investigación documental. Con la cual es posible hacer una primera versión del análisis y diagnóstico, precisando las alternativas y el plan de desarrollo.

Una investigación de campo y participación comunitaria. Con la cual se puede fundamentar un plan, para evaluar y negociar, así como tomar decisiones preliminares.

Una investigación especializada y amplia participación social. Esta etapa será la más grande pudiendo tener distintos niveles de detalle.

Un amplio proceso de negociación política. En esta etapa se amplian las negociaciones técnicas y --

políticas, con las cuales de hecho se está afectando los procesos locales.

Por último cabe señalar que en la tercera parte se detallan algunos de los procedimientos indicados a mayor detalle.

La hoja siguiente plantea el esquema metodológico descrito.

E S Q U E M A M E T O D O L O G I C O

ESTRUCTURA DE SISTEMAS

ESTRUCTURA	SISTEMAS DE DESARROLLO
Identificación del sistema.	Identificación de conglomerados sociales complejos.
Definición del medio ambiente.	El proceso histórico. El contexto político.
Los componentes del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis económico de las formas de producción por sector social. • Análisis social de los sectores complejos. • Análisis de calidad de vida.

METODOLOGIA DE TRABAJO

A. Planteamiento del problema.
B. Enfoque de trabajo.
C. Marco conceptual básico.
D. Un proceso de investigación
E. Estructura para el análisis.
F. Diagnóstico.
G. Diseño de alternativas
H. Plan de desarrollo.
I. Evaluación-negociación
J. Toma de decisiones
K. Puesta en operación.

ETAPAS POSIBLES

ANALISIS HISTÓRICO-POLÍTICO.	INVESTIGACION DOCUMENTAL.	INVESTIGACION DE CAMPO Y PARTICIPACION COMUNITARIA	INVESTIGACION ESPECIALIZADA Y PARTICIP.	AMPLIO PROCESO DE NEGOCIACION POLITICA.

3.5 Hipótesis de trabajo

El enfoque y la metodología propuesta requiere una serie de hipótesis sobre la realidad y estado actual del conocimiento científico; los cuales deben ser explícitos para llevar a la práctica la planeación social integral. Estas son:

- i. Existe un nivel operativo en el conocimiento científico de las disciplinas involucradas. Esta hipótesis supone que tanto la economía, la sociología, y la ciencia política cuentan actualmente con teorías, leyes generales e instrumentos suficientemente probados para ser utilizados con efectividad en sus diferentes perspectivas.

- ii. La existencia de protagonistas históricos claves. Esta hipótesis supone que la gran masa de gente que compone la sociedad se estratifica y ordena por sectores o grupos con características similares, por ejemplo: los pescadores, los ejidatarios, los comerciantes, etc. Además supone que hay personas o protagonistas claves cuyas ideas, enfoques y costumbres son representativas de todo un sector, en un lugar y momento determinado.

- iii. Sujeto activo organizado. Esta hipótesis parte de la necesidad de dirigirse hacia los sujetos organizados para llevar a cabo acciones de cambio. No es posible planear dirigiéndose a toda la gente indiscriminadamente como una gran masa. Una etapa previa a recomendar es la de promover y concientizar a sectores sociales que no tengan una organización.
- iv. La promoción social y la existencia de organizaciones institucionales. Esta hipótesis sustenta que es posible formalizar o institucionalizar, las actividades que deberán realizarse entre diferentes personas. Estas personas estarán de acuerdo y se pueden promover por gentes externas a la formación de dichas organizaciones. Las organizaciones deben responder a necesidades colectivas reales y sentidas; pudiendo ser empresas, cooperativas, uniones, coaliciones, cámaras, programas, etc.

SEGUNDA PARTE

ENTORNO DE APLICACION:
EL CASO DE MEXICO.

IV . LA CRISIS EN MEXICO.

4.1 Marco de Análisis.

La propuesta de la planeación social integral se aplica en este capítulo para analizar, en forma muy breve, la crisis del sistema económico mexicano. La aplicación tiene dos propósitos: el primero mostrar una aplicación al revisar - el proceso de desarrollo del país; el segundo proporcionar un marco básico de referencia sobre los problemas actuales; ya que hablar de desarrollo en abstracto no tiene sentido, debe ubicarse dentro de una realidad concreta.

El sistema económico nacional es la temática central a partir de los modelos de desarrollo utilizados desde el año de 1950 conocido como de "desarrollo sostenido". El medio ambiente lo forman dos elementos; el primero se refiere al - modelo de desarrollo económico del porfiriato, el cual se basó en una estructura feudal para el campo, a través de - hacendarios monopolizadores de la tierra, la producción y los campesinos acasillados. El incipiente crecimiento - industrial se concesionó en manos extranjeras, el petróleo a los norteamericanos, ferrocarriles y minería a los inglses, comercio e industria de la transformación a franceses, etc. La revolución de 1910 rompió con esta estructura,

exigiendo reivindicaciones sociales para obreros y campesinos. Los esfuerzos de Calles y Cárdenas conformaron las bases del México moderno, el modelo de los años 50's es el primer esfuerzo de conjunto por encauzar el crecimiento económico hacia un desarrollo.

El segundo elemento condicionante lo forma el proceso de expansión del capitalismo mundial y el nuevo orden económico surgido de la Segunda Guerra Mundial; en la cual cambió la estructura internacional en manos del imperio inglés y francés, frente al alemán, italiano y japonés; surgiendo dos nuevas potencias: los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Los siguientes grupos sociales que conformaron el sistema económico como actores de los cambios son:

- La alta burguesía, compuesta por los dueños del gran capital en la industria manufacturera, el gran comercio y el sector bancario.
- La inversión extranjera compuesta por las inversiones directas en nuestro país, las transferencias de tecnología y los patrones de consumo extranjeros.

- El sector primario de exportación; formado por las grandes zonas productoras de alimentos, minería, - pesca, etc., cuyo mercado principal es el exterior, básicamente los Estados Unidos.

- El sector primario no exportador, formado por los - pequeños y medianos agricultores, ganaderos, granjas avícolas y porcícolas, etc., dedicadas al mercado interno.

- El Estado, compuesto por una clase dirigente, apoya da por una estructura de poder, que cada vez más - se aleja de la representación y participación ciudadana. Después del régimen de Lázaro Cárdenas en la década de los cuarenta, las mayorías fueron poco a poco excluidas de la escena política. Los mecanismos han sido el caciquismo, el sindicalismo patronal, el sindicalismo corporativo oficial, las organizaciones campesinas y populares, las cuales al rigidizarse han detenido y desorganizado una au téntica representación popular.

- La clase trabajadora, la cual representa el sector popular mejor organizado aunque con una represen - tación cuestionable.

- La sociedad de infraconsumo, aquellos muy abajo del salario mínimo, sin un ingreso permanente y con niveles de vida, apenas de subsistencia. Los rezagos del sistema sin posibilidades de mejorar a mediano plazo.

El modelo de desarrollo sostenido es una aplicación de las políticas del pensamiento keynesiano de la posguerra, con los cuales se conformó el mundo económico moderno: los acuerdos de Brenton Wood, el banco mundial, las naciones unidas, el fondo monetario internacional. La idea central fue la expansión de la Revolución Industrial, la expansión de la forma de producción capitalista como la mejor alternativa productiva, la teoría de la inversión como el mejor elemento para el crecimiento económico, la distribución de la riqueza por medio de la creación de empleos al crecer la capacidad productiva; la teoría central de todo el proceso fue la existencia del mecanismo multiplicador, hacia los otros sectores diferentes a los de vanguardia.

4.2 Análisis del Desarrollo Sostenido 1962-70

El punto de partida del análisis es la gran transformación de la estructura productiva de la economía mexicana ocurri

da a partir de 1950; en donde se transforma un país agrícola en uno industrial. El cuadro 4.1* muestra como el sector agropecuario ha ido reduciendo su participación en el PIB de 1950 a 1980, en cambio el industrial ha ido creciendo convirtiéndose en el sector principal.

La industria manufacturera no solo predomina en el panorama cultural, sino que es el sector más dinámico**. El origen ha sido los montos de inversión destinados, tanto por el sector público como el privado durante el periodo -- 1962-70 (cuadro 4.2) Pág. 93.

* Pag. 92

** Para un análisis cuantitativo durante el periodo 1962-76 ver: "Génesis y Desarrollo de la Crisis en México". José Blanco. Investigación Económica, Facultad de Economía, UNAM .

Entre las causas principales que contribuyeron al aprovechamiento de las inversiones realizadas, caben señalar las siguientes:

- El proteccionismo gubernamental en impuestos, estímulos, importaciones, etc;
- Los mercados internos cautivos, los cuales absorben precios más altos que los internacionales;
- Un esquema de precios que les permite a las empresas altas ganancias; pero las hace incapaces de competir en los mercados extranjeros;
- Creciente organización en forma de monopolios y oligopolios;
- Aumento real en la productividad y permanente velocidad de incremento en la producción (la productividad industrial es aproximadamente cuatro veces la del campo);
- Mejor utilización de la tecnología a comparación con otros sectores;
- Autofinanciamiento asegurado en lo fundamental, para sus programas de inversión, debido a las altas ganancias.

Los efectos en las variables seleccionadas tanto del crecimiento industrial y de los fenómenos ocasionados son los siguientes:

Los monopolios y oligopolios industriales van conformando una alta burguesía de grandes ingresos la cual crea un mercado de productos sofisticados, destacando la producción de viviendas. Las estructuras comercializadoras crean otro sector con niveles de ingreso similares.

Un fenómeno importante es el crecimiento especulador de la banca, tanto en los montos de dinero como en el número de sucursales, lo que no crece es el número de banqueros y sí el grado de concentración, siendo el Banco Nacional de México y el Banco de Comercio quienes en conjunto absorben el 45% de los movimientos totales del sector.

La inversión extranjera se dirige hacia el sector manufacturero, con un crecimiento cada vez mayor, tanto en inversión directa como en venta de tecnología.

El crecimiento de la industria provoca el crecimiento de las zonas urbanas debido a la oferta de empleo generada; ocasionando dos fenómenos: por un lado, la industria paga mejores sueldos que cualquier otro sector, generándose una clase media con un buen nivel de ingresos.

Por otro lado, el sector manufacturero no puede absorber a toda la mano de obra disponible, combinada por el crecimiento natural y la migración rural-urbana. La mano de obra sobrante se incorpora, en la mayoría de las regiones del país, al sector agropecuario y al de servicios en forma de subempleo.

En estos años se hace más clara la separación del sector agrícola en dos grandes grupos: por un lado se consolida un sector social dinámico, logrando altos rendimientos, diversificación de cultivos y alta calidad, dirigiendo su producción hacia la exportación, básicamente hacia el mercado norteamericano.

El éxito de estos grupos obedece a diversos factores: la calidad de las tierras, los distritos de riego construidos, grandes extensiones para lograr economías de escala, trato preferencial de la banca pública, apoyo en maquinaria e implementos agrícolas, fertilizantes, semillas mejoradas y regularidad en el transporte, tanto carretero como ferroviario. Todos estos factores han tenido distintos grados de importancia en distintas épocas y regiones.

El segundo grupo está formado por pequeños agricultores y ejidatarios, dispersos en todo el territorio nacional; con

una producción de autoconsumo en una parte, y en otra abastece al mercado interno de alimentos.

Mientras en la industria los precios han ido creciendo, siempre a un nivel mayor que los costos de producción, en este segundo grupo agrícola los precios de garantía se han mantenido constantes durante seis o doce años (el caso del ajonjolí y el frijol). Al fijar la banca pública políticas de desaliento a cultivos distintos a los básicos, la gran mayoría campesina ha tenido que sujetarse a costos de producción bajos.

Los precios de garantía, han "garantizado" un proceso continuo y acelerado de depauperización en el campo, generando por un lado el abandono de la tierra; y por otro, sosteniendo un nivel mínimo de alimentación a los grupos de desempleados y subempleados en las zonas urbanas con ingresos esporádicos.

En esta etapa el sector obrero está completamente controlado por los sindicatos oficiales, los cuales regulan los procesos de conflictos; los cuales en términos generales no se presentan.

El Estado adquiere un doble papel; por un lado impulsa el crecimiento industrial vía las inversiones federales y por otro regula los desequilibrios del sistema económico el cual

poco a poco va acentuando, como problemas principales, la concentración y la desigualdad tanto en la estructura productiva como en la participación en los mercados existentes.

La regulación de los desequilibrios y el papel del Estado puede centrarse, a un nivel muy general, en el hecho de que el crecimiento económico ha generado mayor dependencia con el exterior, y un nivel de endeudamiento creciente.

El endeudamiento se ha permitido por la teoría falsa del efecto multiplicador del comercio exterior ocasionando una pérdida paulatina de la independencia monetaria *. Esto no sólo ha ocurrido en México, sino en la mayoría de las naciones subdesarrolladas, en un fenómeno de endeudamiento y dependencia monetaria.

El proceso se puede describir como sigue:

El sector industrial importa del exterior gran cantidad de maquinaria y productos semi-elaborados, tanto para su capacidad instalada como en sus programas de expansión. Sin embargo, debido a que está encausado al mercado interno y además no tiene competitividad en precios hacia el exterior; su ba

* Un análisis detallado del efecto en la balanza de pagos de una economía subdesarrollada puede verse en: "La Acumulación a Escala Mundial Crítica de la Teoría del Subdesarrollo".
Samir Amin Siglo XXI.

lanza es deficitaria.

La inversión extranjera ya consolidada demanda una transferencia de utilidades, pagos, uso de tecnología, etc., hacia el exterior, al no permitir el aumento de la inversión extranjera su salida de divisas es cada vez mayor a las entradas.

La fuente de divisas tiene que salir de otros sectores; en el período analizado 1962-1970, salieron de los superávits del sector servicios y del agropecuario de exportación. Lo que no se pudo cubrir se hizo con la deuda externa.

La necesidad de recurrir cada vez más y con mayores cantidades al endeudamiento se debe a tres causas principales:

- A. La organización del sistema económico se estructuró básicamente para impulsar el crecimiento del sector industrial; el cual tiene necesariamente que crecer; incapacitado para exportar y a la vez dependiente de divisas para su expansión.
- B. El sector agropecuario exportador se desenvuelve a un ritmo mucho más lento que la expansión industrial, la cual era promovida e impulsada con diversos mecanismos.

C. El sector agropecuario para el consumo interno ha sido a la vez presionado y explotado, dando por resultado una tendencia al estancamiento. La decisión política de importaciones agropecuarias es una amarga realidad frente a la escasez.

La dinámica del desarrollo estabilizador se da en la contradicción de un crecimiento sostenido del producto interno bruto con un endeudamiento cada vez mayor. Crecimiento que no podía sostenerse mucho tiempo *.

* En 1962 el financiamiento externo representaba el 2.6% del PIB y en 1970 el 4.4%.

En 1970 los servicios de la deuda absorben casi el 80% de los nuevos endeudamientos. FUENTE: José Blanco, Génesis.

Cuadro N° 4.1

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDADES
(Estructura Porcentual)

	1939	1950	1960	1970	1980
T O T A L	100%	100%	100%	100%	100 %
AGROPECUARIO SILVICULTURA Y PESCA	20.6	18.9	15.7	11.5	8.4
MINERIA*	3.6	2.1	1.5	1.0	6.8
INDUSTRIA MANUFACTURERA	14.7	17.1	19.2	22.8	23.1
CONSTRUCCION	2.1	3.6	4.1	4.6	6.2
ELECTRICIDAD	0.7	0.7	1.0	1.8	1.0
COMERCIO RESTAURANTES Y HOTELES	31.10	31.6	31.2	31.8	23.4
TRANSPORTE	2.5	3.3	3.3	3.2	6.5
OTROS	24.8	22.7	24.0	23.3	24.6

Fuente: 1939, 1950, 1960, 1970. BANCO DE MEXICO, S.A.

para 1980. Quinto Informe de Gobierno. José López Portillo. Septiembre 1981

* Incluye extracción de petróleo crudo y gas natural.

CUADRO 4.2 Destino de la Inversión Pública Federal

Composición Porcentual 1962-70

Total	100.0
Agropecuario	11.0
Energéticos	33.5
Industria	5.0
Comunicaciones y transportes	23.6
Comercio y Servicios	2.4
Habitat	24.5

Fuente: Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas. Inversión Pública Federal, 1925-1963 y 1965-1970.

4.3 Análisis del Período 1970-76. El Desarrollo Compartido.

La década de los años setenta es quizá la más crítica de la historia contemporánea. En nuestro país se presentan tres elementos significativos en el período 1970-77. En primer lugar las grandes diferencias del desarrollo estabilizador, gestaron una crisis económica cuyos efectos se presentan a partir de 1970.

El segundo elementos fue la crisis del sistema capitalista a escala mundial, reflejada por la aparición de una recesión generalizada y a la vez una inflación creciente. El reflejo más claro para encontrar una congruencia a la crisis fueron los esfuerzos por definir un nuevo orden económico internacional; a partir de un diagnóstico de la situación mundial. Entre los problemas más relevantes se encontró la crisis alimentaria, la carrera armamentista, los energéticos y los desequilibrios entre las naciones subdesarrolladas y el llamado Tercer Mundo.

El tercer elemento fue " la contradictoria política económica de freno y aceleración, enmarcada por una política global restrictiva típicamente monetarista "*, llevada a cabo por el gobierno 1970-76. El planteamiento conceptual de todo este régimen fue el de tratar de resolver las agudas con

* La Política Económica en México 1970-76. Carlos Tello. Siglo XXI Pág. 207.

tradiciones sociales, pero a la vez promoviendo el crecimiento económico sin cambiar los elementos estructurales.

El dinamismo de la actividad productiva de los años sesenta decaé al principio de los setenta, recuperándose parcialmente en los años 1972 y 73, para iniciar una franca tendencia al estancamiento. En el cuadro 4.3 se muestra la evolución del Producto Interno Bruto y su desglose por actividad económica *.

Es muy clara la desvinculación entre el sector agropecuario y la economía en su conjunto; las altas y bajas de la agricultura se dan en momentos distintos del conjunto. Además ésta es una crisis permanente con un producto bruto interno promedio sectorial muy por abajo del nacional, su contribución a precios de 1970 no es mayor del 10% en promedio - (cuadro 4.4)**

El sector más importante es la industria manufacturera, como se ha venido analizando, su PIB se mantiene en la mayoría de los años por arriba del nacional, contribuyendo con el 24% en promedio.

Es interesante observar la fragilidad del sector construcción el cual cuando hay una baja en el PIB nacional, el sector se va mucho más abajo y a la inversa en las altas.

* Ver página 98

** Ver página 99

En el cuadro 4.4 se presentan los porcentajes de la aportación de cada sector económico al total nacional, en donde a precios constantes de 1970, la contribución de cada uno no cambia sustancialmente, debido a que la estructura económica no ha tenido modificación.

La contracción más importante y no resuelta por el sexenio, fue el plantear por primera vez, la realidad de un crecimiento sostenido, y la existencia de una excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos de población *. Por otro lado, se plantea una política económica llamada de " consolidación con la cual se espera resolver los principales problemas de desequilibrio presupuestal, en endeudamiento, balanza de pagos, etc., en el corto plazo, para después a largo plazo " con firmeza y perseverancia " lograr las metas sociales anunciadas.

La operación para la consolidación se encausa por la ortodoxia monetarista la cual plantea como solución a los problemas las restricciones económicas. Así se instrumenta un presupuesto federal restrictivo durante 1971, disminuyendo el ritmo del gasto público como un todo. La reducción mayor se da en el gasto de inversión, ya que el gasto corriente casi no puede reducirse, por tratarse en su mayoría de sueldos al personal.

* Discurso de Toma de Posesión Lic. Luis Echeverría.
1o. de diciembre de 1970. Carlos Tello. Op. Cit. pág. 45

Al frenar la inversión gubernamental se frenó la dinámica del consumo y la demanda agregada en el corto plazo. El sector privado tomó una actitud recelosa y frenó también la inversión y la producción, resultando una creciente capacidad instalada ociosa y una dinámica de desempleo.

Los precios al consumidor aumentaron y el PIB se desplomó al 4.2% en una franca recesión (cuadro 4.3.)

En 1972 cambió la política restrictiva por una expansión del gasto público para volver a contraerse a principios de 1973 y volver a expandirse a mediados del mismo año, en lo que se conoce como el proceso de freno y aceleración, el cual logró aumentar la producción en los dos años, aunque no pudo combatir la inflación, la cual aparece como otro gran fenómeno distinto a la producción-recesión.

La idea más aceptada para explicar el origen de la inflación es "la de un rezago de la oferta de bienes de consumo necesario frente a la demanda, que en algún momento ha de originarse principalmente, a su vez, en un rezago de la inversión"***.

* Para un análisis de las medidas de política económica y sus consecuencias año con año en 1970-76, consultar: Carlos Tello, La Política Económica. Op. Cit. pág. 45

** Carlos Tello. Pág. 76 Op. Cit.
Para una ampliación del tema consultar "Inflación y Democracia. El Caso de México". David Barkin y Gustavo Esteva. Siglo XXI.

En los años 1970-75 el Gobierno Federal inicia una serie de reformas para cumplir con sus compromisos sociales: se actualiza la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley de Aguas, se aumenta el crédito al campo, se crea el INFONAVIT, se sostiene una política salarial por arriba de los índices de precios básicos, se aumentaron los precios de garantía, etc.

En 1974 se obtuvo un PIB por abajo del dinamismo en los dos años anteriores (cuadro 4.3), pero no causó alarma, a pesar de que en el contexto mundial aparecieron elementos críticos: déficit alimentario, inflación internacional, las acciones de la OPEP en los precios del petróleo, ocasionan diversos efectos en las economías desarrolladas.

El sector industrial al ser el área dinámica de la economía contribuyó a agudizar tanto la recesión como la inflación. La recesión por el hecho de reducir sus inversiones como respuesta a la contradicción de la demanda y la realidad de una oferta sobrada para el mercado en un momento determinado.

El aumento de precios que generó la espiral inflacionaria obedece a distintas causas, entre las más importantes para la industria manufacturera se tienen:

- Los costos de producción comenzaron a aumentar al in

crementarse los precios de los insumos importados.

- Las políticas salariales y obreras puestas en práctica por el Presidente Echeverría, buscaron que los salarios reales no disminuyeran.

- Las empresas paraestatales apoyaban al sector industrial con insumos a precios subsidiados, los cuales tuvieron que aumentar.

- El aumento en los precios de garantía de los principales productos agrícolas, los cuales aunque con rezago repercutieron en aumentos de salario en el sector industrial.

Los otros factores que contribuyeron a la inflación fueron:

- La falta de autosuficiencia alimentaria por la crítica situación del sector agropecuario, recurriendo al abastecimiento básico mediante importaciones a precios cada vez más altos.

- La especulación y el acaparamiento de materias primas y de alimentos.

- La existencia de graves cuellos de botella en almacenamiento.

nes, comunicaciones y transportes.

En esencia el modelo de desarrollo que sustituyó al estabilizador fue el llamado "desarrollo compartido; entre el Estado como regulador y el sector privado como elemento dinámico. Este equilibrio se fue haciendo cada vez más frágil durante los años de 1974, 75 y 76, los problemas de la década de los sesenta persistieron y ahora se agregó la recesión y la inflación.

En los últimos meses del sexenio la crisis casi derrumbó al país. Se inició con la fuga de capitales, las devaluaciones de septiembre y noviembre de 1976, mostró la verdadera realidad económica. El clima de incertidumbre provocado por los informes contradictorios del sector oficial, los rumores de congelación de cuentas y la nacionalización de la banca, la confrontación directa entre el Gobierno Federal y la iniciativa privada, las expropiaciones de zonas de riego en Sonora y el insistente rumor de un golpe de Estado para el 20 de Noviembre; crearon un clima de incertidumbre y confusión realmente alarmante.

El resumen de la política económica puede enmarcarse con los términos del convenio de estabilización celebrado con el Fondo Monetario Internacional*, el cual concedió una

* Carlos Tello, La Política Económica. Pág. 182.
Op. Cit. Pág. 45

renegociación de la deuda externa de México y créditos de emergencia; "con el compromiso de cotejar trimestralmente y durante tres años la eficiencia con la que el país cumplía lo acordado, sobre la base de tres indicadores: el déficit del sector público como proporción del PIB, los topes cuantitativos al endeudamiento externo y los límites a la creación primaria de billetes y el crédito neto del Banco de México al Gobierno ".

" El crecimiento de la economía, el nivel del empleo y la justicia social serían resultados no metas "*. El propósito central es la estabilización interna y externa, olvidándose que la estabilidad no condiciona el desarrollo, sino es el crecimiento económico y social el que genera la estabilidad. Con ello se sacrificaron los objetivos de largo plazo de la sociedad mexicana.

* Carlos Tello. Op. Cit.

CUADRO 4.3
 PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA
 EN PORCENTAJES ANUALES DE CRECIMIENTO A PRECIOS DE 1970

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
T O T A L (PBI)	4.2	8.5	8.4	6.1	5.6	4.2	3.4	8.1	9.2	8.3	8.1
1. AGROPECUARIO, SILVICULTURA Y PESCA	5.7	0.7	4.1	2.5	2.0	1.0	7.5	5.1	-2.1	7.1	6.4
2. MINERIA*	-0.4	4.6	6.6	13.8	5.8	6.1	7.6	13.4	14.7	22.3	16.6
3. INDUSTRIA MANUFACTURERA **	3.9	9.8	10.5	6.4	5.0	5.0	3.6	9.5	10.6	7.2	7.4
4. CONSTRUCCION	-4.7	12.7	14.6	6.8	5.9	4.6	-5.6	11.9	13.0	12.3	11.5
5. ELECTRICIDAD	5.3	13.8	12.3	12.8	5.4	12.2	7.6	6.2	10.3	6.5	9.0
6. COMERCIO RESTAURANTES Y HOTELES	3.9	10.0	8.7	5.0	5.2	3.2	1.8	7.9	11.7	8.1	8.9
7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	7.8	14.5	15.5	13.2	10.0	5.1	6.6	13.2	15.5	14.1	11.0
8. SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	4.5	7.3	6.9	4.9	4.9	4.0	3.7	4.4	5.3	4.6	5.1
9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES.	6.4	7.9	4.4	6.5	8.5	5.7	3.8	6.7	7.9	7.5	6.8
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS (-)	5.6	6.5	7.9	4.5	3.6	5.9	1.1	12.1	15.2	11.9	12.6

* Incluye extracción de petróleo, crudo y gas.

** Incluye refinación de petróleo y petroquímica

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México
 Resumen General. S.P.P. 1981.

Cuadro 4.4
 PRODUCTO INTERNO BRUTO
 APORTACION POR ACTIVIDAD AL TOTAL A PRECIOS DE 1970
 (EN PORCIENTOS)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
T O T A L (PBI)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. AGROPECUARIO SILVICULTURA Y PESCA	12.2	12.4	11.5	11.0	10.6	10.3	10.0	10.4	10.1
2. MINERIA	2.5	2.4	2.3	2.3	2.4	2.4	2.5	2.6	2.7
3. INDUSTRIA MANUFACTURERA	23.7	23.6	23.9	24.4	24.4	24.3	24.5	24.5	24.8
4. CONSTRUCCION	5.3	4.8	5.0	5.3	5.4	5.4	5.4	4.9	5.2
5. ELECTRICIDAD	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5
6. COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	25.9	25.9	26.2	26.3	26.0	25.9	25.6	25.2	25.2
7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	4.8	5.0	5.2	5.6	6.0	6.2	6.3	6.5	6.8
8. SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	11.3	11.3	11.2	11.1	10.9	10.8	10.8	10.9	10.5
9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES.	14.4	14.7	14.6	14.0	14.1	14.5	14.7	14.7	14.5
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS (-)	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2

4.4 En la Búsqueda de un Nuevo Modelo. El Periodo 1977-82.

El sexenio del Presidente López Portillo puede dividirse en tres etapas con respecto al modelo de desarrollo emprendido. La primera corresponde a los años 1977 y 78; el -- inicio del gobierno parte pidiendo tregua a todos los sectores sociales; una tregua en sus demandas y en su confianza ya que la crisis, era una crisis de credibilidad; la -- cual amenazaba el equilibrio de todo el sistema en su conjunto.

El Presidente, en su toma de posesión, reconoció la inoperancia del modelo de desarrollo "el desarrollismo monetarista o el desarrollo estabilizador", presentando a la Nación la necesidad de definir uno nuevo a cuyo esfuerzo se abocó el Gobierno Federal.

El peor descenso en el PIB de la década se presentó en el año de 1977 de 3.4%. El Presidente propuso una serie de medidas para buscar un nuevo modelo de desarrollo entre todas las fuerzas sociales por un lado y por otro se inician amplios esfuerzos por mejorar la eficiencia y eficacia de los sistemas establecidos en lo administrativo, político y en materia de planeación.

El nuevo modelo que se propuso sigue siendo de economía mixta con dos elementos fundamentales: el Estado como rector y el dinamismo productivo de las empresas. Los objetivos prioritarios del desarrollo son: alimentos y energéticos.

El ámbito de acción está delimitado por tres factores que no pueden alterarse, "so pena de desencadenar reacciones muy negativas y de magnitud insospechada". Los factores son:

1. Por cuestiones históricas y geográficas vivimos en una economía de mercado.
2. Nos rige un sistema legal que garantiza la propiedad privada y social.
3. La libertad cambiaria es una constante forzosa de nuestra tradición.

La característica político-ideológica es la del "Estado como rector", en la cual "el mecanismo es el gasto público - mediante la programación económica y social, y como instru

* Segundo Informe de Gobierno del Lic. José López Portillo. Periódico El Día, 2 de septiembre de 1978.

mento la planificación integral participativa".

Los pasos que el Presidente definió para instrumentar las acciones se pueden resumir en:

"Garantizar primero que haya excedentes, lo que obliga a orientar la economía y el financiamiento del desarrollo a ese propósito".

Lograr la independencia financiera.

Definir oportunamente los proyectos, los cuales son básicamente de tres tipos:

- a) Expansión o modificación de la actual infraestructura.
- b) Elevar el nivel y forma de vida de los mexicanos por la solución permanente del empleo productivo y justamente retribuido.
- c) Proyectos de investigación y tecnología para el desarrollo industrial y rural.

En conjunto lo que se busca es una reforma social para alcanzar los grandes objetivos nacionales. Las medidas de

emergencia adoptadas fueron:

Moderar el aumento de salarios

Austeridad en el gasto público

Esfuerzo de los empresarios de invertir para producir.

Las estrategias y acciones se formalizaron en el "Plan Global de Desarrollo Nacional", el cual tuvo tres etapas bi-
anuales:

1977-78 Superación de la crisis

1979-80 Consolidación de la economía

1981-82 Crecimiento acelerado.

Las acciones más importantes emprendidas por el Gobierno fueron:

- A. Reformas al sistema. Cuatro reformas de fondo se propusieron: una administrativa, una política y una fiscal, y una supuestamente social.

La administrativa logró cambios importantes en --

el funcionamiento y eficiencia del aparato gubernamental.

La reforma política es quizá uno de los cambios - más importantes del sexenio, la apertura a grupos políticos opuestos y minoritarios trata de revitalizar la participación ciudadana y la expresión de alternativas distintas para el desarrollo.

- B. Un sistema nacional de planeación. Este estructura un conjunto de planes sectoriales, estatales y municipales con la programación del gasto público y apoyados por un sistema nacional de evaluación - y otro de informática.

- C. La alianza para la producción. Con la cual se armoniza la acción estatal y la iniciativa privada - no sólo dar congruencia a la acción sino discutir enfoques, cuellos de botella y definir rumbos hacia el futuro.

- D. El apoyo al federalismo. Comprende un conjunto - de medidas económicas, políticas y administrativas para lograr una mayor autosuficiencia de las entidades federativas y en algunas medidas hacia los -

municipios.

- E. El Sistema Alimentario Mexicano, el cual convoca a un esfuerzo nacional para lograr la autosuficiencia alimentaria, por medio de mecanismos múltiples.

El segundo periodo de 1979 a 1981 fue la incorporación acelerada del país al mercado exportador de petróleo y al descubrimiento de grandes reservas probadas de hidrocarburos y gas en el territorio mexicano. Los trabajos iniciados desde 1974 en materia de exploración fueron acelerados considerablemente al inicio del régimen; la aparición del gran "boom" petrolero mundial, significaron una coyuntura histórica para la exportación, debido al crecimiento vertiginoso en los precios y en las cantidades demandadas por las naciones industrializadas, bajo presión y el control de los países miembros de la OPEP.

La producción petrolera creció de 547 mil barriles diarios de petróleo en 1973, a 806 mil en 1975; 1' 085 550 en 1977, y 2' 250 000 en 1980. Los altos ingresos lograron solventar los préstamos y compromisos contraídos con el Fondo Monetario en 1976 y anunciaron al país que "México era un país rico y ahora se tendría que aprender a vivir en la --

abundancia." El sector gubernamental y la alta burguesía iniciaron un proyecto de expansión industrial sin precedente. El gobierno se concentró en el crecimiento de la planta nacional de refinados (gasolinas y combustibles), ductos de distribución de gas y petróleo. Grandes inversiones se encausaron al despegue de la producción de petroquímicos con muy buena visión sobre el futuro; se crearon grandes proyectos para puertos industriales que cambiarán la fisonomía de los ejes económicos tradicionales. El sector privado inició una expansión en sus plantas industriales al crecer el mercado interno; el crecimiento más espectacular fue sin lugar a duda el del grupo Alfa de Monterrey.

El modelo económico de desarrollo no cambió, la estrategia fue la de lograr un crecimiento en la infraestructura industrial, ser autosuficientes en petroquímica básica e impulsar la producción nacional de todos sus derivados secundarios y terciarios. La industria siderúrgica se integraría de forma complementaria en todo el territorio nacional en un proceso combinado entre gobierno y plantas derivadas. Los esfuerzos por participar en el mercado norteamericano dieron origen al gran crecimiento de las empresas maquiladoras y la expansión de las plantas automotrices para producir vehículos para exportación, a un costo menor que en Estados Unidos. El propósito central era lograr un nivel -

de producción tal, que permitiera prescindir de las exportaciones petroleras, de los subsidios y las protecciones arancelarias. La entrada de México al GATT se hacía inminente.

En agosto de 1981 se iniciaron los problemas internacionales que derrumbaron el modelo de desarrollo imperante. Las naciones industrializadas formaron un bloque compacto; primero en la llamada trilateral formada por Estados Unidos, Alemania y Japón y actualmente el grupo de los siete grandes rompieron la disciplina de las reglas económicas, comerciales y financieras internacionales que garantizaron la estabilidad por más de veinte años.

Las estrategias conjuntas de almacenamiento de petróleo, racionamiento a la población y la creación de mercados especulativos como el de Rotherdam; derrumbaron el precio de los hidrocarburos y el volumen de la demanda mundial, deteniendo así el "boom" petrolero. México no pudo seguir aumentando su producción ni su precio, estabilizando su volumen de divisas por este concepto.

Para no detener los proyectos iniciados y poder alcanzar su punto de maduración y sobrevivencia se recurrió al endeudamiento externo, cada vez con mayor urgencia desde 1980.

En 1981 como medida protectora se disminuyó el gasto público anual ya aprobado.

El exceso de dólares a nivel mundial, no respaldados por el patrón oro y por la economía norteamericana se inicia desde su rompimiento con los tratados de Brenton Wood en 1974. El proceso inflacionario provocado, fueron llevando a un desorden monetario y financiero; a nuestro país le repercutió por un lado en los incrementos en las tasas de interés en el pago de su deuda y en la contracción de la economía estadounidense, contrayéndose su mercado. El cierre de su frontera a los productos agrícolas mexicanos de exportación, al cobre, azufre y productos pesqueros. Dicha recesión derrumbó el turismo extranjero al país, segunda fuente de divisas.

Las devaluaciones consecutivas del peso a partir de febrero de 1982 iniciaron una corriente de salida de dólares y quiebre de empresas. La nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios no es sólo una medida controladora de la fuga de capitales, sino el rompimiento del modelo compartido entre el gobierno y los sectores privados. La deuda de 80 000 millones de dólares colocan a México como el país más endeudado del mundo, con pocas probabilidades de pagarlo de continuar creciendo las tasas de

interés; teniendo que recurrir nuevamente al Fondo Monetario Internacional y comprometiendo los recursos nacionales mediante tratos preferenciales para la explotación de atún en los litorales, la venta de uranio; la exportación petrolera se ha canalizado casi en su totalidad a Estados Unidos en un 20% más barato al precio internacional (de 34 a 27 dólares por barril).

4.5 Los Próximos Años de Crisis. 1983-85

El contenido de los acuerdos entre México y el Fondo Monetario Internacional van dirigidos sin lugar a dudas, a tomar un paquete de acciones de austeridad en la acción económica gubernamental; lo cual llevará a una etapa de decaimiento en el crecimiento del Producto Interno Bruto, probablemente entre -1 y 1% entre 1983 y 1985.

Las políticas para reducir el saldo desfavorable en la balanza de pagos y el control generalizado de cambios, llevará a la reestructuración de la planta industrial nacional hacia productos de primera necesidad quebrando o cambiando aquellas empresas dedicadas a artículos de lujo, que no pueden sostenerse durante los tres años de supervisión de la economía por parte del FMI.

Los años por venir son vitales para el país; la realidad del modelo de crecimiento ha mostrado los desequilibrios que provoca, al apoyarse en una planta industrial más que productiva, ensambladora de artículos norteamericanos, proteccionismo fiscal y arancelario, desigualdades en la distribución de la riqueza y el déficit recurrente del sector externo.

La consecuencia en estos momentos, no estriba ya en el -- enorme monto de la deuda externa, sino en la incapacidad -- de las estructuras reales del aparato de producción para -- hacer frente a la realidad desde el dinamismo competitivo. Lo anterior equivale a plantear una reorientación de la -- economía, una transformación del sistema de producción; el crecimiento no se dará por la simple ampliación de la capacidad instalada, mediante la importación de bienes de capital, de uso intermedio y materias primas. Esa etapa queudó atrás. El crecimiento podrá darse por los espacios que la capacidad productiva conceda y que ahora está ociosa ante las dificultades de divisas y del mercado interno. Tendrá que realizarse con base en el escaso ahorro local y el reducido gasto público.

El crecimiento requiere un diseño de conjunto; estrategias que integren nacionalmente el aparato productivo, tecnologías para sustituir los equipos y partes extranjeras, un - proteccionismo razonable, el apoyo racional a sectores economicos específicos, un replanteamiento de la estructura - fiscal; un nuevo diseño de las fuentes de financiamiento - para el desarrollo, de tal manera de no depender más del - endeudamiento externo o de las divisas del petróleo. Reconstruir los hechos pasados será un ejercicio básico para fundamentar las políticas de renegociación de la deuda exter-

na como se vaya presentando, definir espacios económicos - de movilidad dentro de las restricciones impuestas por el FMI y la mejor planeación de las reservas monetarias y petroleras.

El debate sobre el diseño de las alternativas más viables no será en el contexto económico será a partir de la restauración de la vida política, derivada de un nuevo equilibrio entre las luchas sociales, por la hegemonía del país que se han iniciado. El abordaje político al problema -- del desarrollo, como se ha planteado en esta tesis es imprescindible ya que la contradicción entre el país oficial, difundido por los medios masivos de comunicación y el país real se revela con sus efectos patológicos, en los patrones del comportamiento social. Así el gobierno no puede gobernar, pero el ciudadano tampoco puede asumir su papel de gobernado responsable. Esta relación moral y dialéctica es indispensable.

Los diferentes sectores sociales se vienen polarizando en un proceso de organización, toma de conciencia y acciones desde su propia perspectiva de clase. La alta burguesía perdió con la nacionalización de la banca de una tribuna - de poder económico con el cual influir en el desarrollo.

La confrontación ha sido violenta entre este sector y el gobierno de López Portillo; las reuniones de "México en la libertad" son un ejemplo de diseño y presión hacia un modelo a imponer por este grupo.

La inflación aparece como un problema más grave en nuestra sociedad, que sus simples características económicas. Fundamentalmente es un proceso en el cual se institucionalizan la desigualdad, ya que supone una expropiación violenta de recursos de una clase a otra, por la simple vía del aumento incontrolable de los precios. Los trabajadores asalariados y las clases medias se ven depauperadas y reducidos -- sus niveles de vida, y lo más grave, se van perdiendo las expectativas de un futuro mejor; en favor de los grupos monopólicos más fuertes, tanto en la producción, como en el férreo control de la distribución y comercialización de productos.

El sector obrero oficial encabezado por la CTM y el Congreso del Trabajo, impugnan el aumento de salarios y la congelación de precios, de forma cada vez más violenta, así como una amplia estrategia para la participación de los obreros en el control de las empresas y la puesta en marcha de centros productivos creados por el propio sector; incorpo-

rándose al proceso productivo.

Los movimientos obreros independientes se ha venido radicalizando, buscando reivindicaciones de más fondo y negándose a aceptar las componendas del movimiento oficial y rompiendo con los movimientos de la izquierda mexicana, los -- cuales plantean la reorientación democrática y popular de la economía.

El esfuerzo más significativo ha sido el de los movimientos populares, tradicionalmente disperso y en controversias. Han decidido hacer un lado sus discrepancias ideológicas, para coincidir en levantar demandas defensivas y transitorias en tres puntos: la defensa del salario y del empleo, la lucha contra la carestía de la vida y la defensa de las libertades democráticas y políticas. En un amplio frente nacional, el cual agrupa en principio a 110 organizaciones democráticas e independientes del Estado y los movimientos de izquierda, agrupa partidos de oposición con o sin registro: sindicales independientes, algunos del Congreso del Trabajo, asociaciones campesinas, agrupaciones de colonos del movimiento urbano, agrupaciones puramente regionales y asociaciones de estudiantes. Todas ellas se destacan por sus luchas sistemáticas y permanentes, conver --

giendo en el "Frente Nacional Contra la Austeridad y por la Defensa del Salario".

El nuevo periodo no es ya la ocasional coincidencia coyuntural entre la recesión económica internacional y los problemas internos. El Estado como tal debe plantearse un proyecto nacional de largo plazo, para lo cual debe renegociar un nuevo pacto social, en donde los ciudadanos dispongan del recurso de participación; intervención y réplica. La praxis en la reordenación de las relaciones entre gobernantes y gobernados; la restauración, pura y simple, de un verdadero proceso democrático.

En este contexto la propuesta de la planeación social integral tiene una realidad histórica y no solamente un planteamiento académico. Los planificadores deben de apoyar este proceso de diálogo y negociación, el cual no será fácil, sino violento. La lucha de clases con intereses contrapuestos llevará a la confusión entre planteamientos realistas y los cargados de ideología conductista. La esperanza en la capacidad gubernamental es vital, el cual cuenta con instrumentos formidables: el control energético, la asignación de divisas preferenciales, el control del financiamiento interno, las empresas paraestatales y la capacidad de negociación internacional. Le dan los elementos para una auténtica negociación global con todos los --

sectores sociales en pugna, pensando en las mayorías y des
tacando la fuerza histórica de las instituciones y la raíz
del movimiento liberal frente al conservador del siglo pa-
sado.

V. EL SISTEMA POLITICO MEXICANO Y LA PLANEACION

5.1 El Sistema Político

La renegociación de un nuevo pacto social, entre los distintos sectores le dará forzosamente una nueva fisonomía al Estado, aumentando sus posibilidades como rector del desarrollo. Las alternativas para dicho cambio y el ejercicio de negociación entre grupos se dará necesariamente dentro del sistema político mexicano vigente, el cual refleja una realidad del país.

Sin pretender dar una definición formal, por política se entiende la manera como se confrontan, se ajustan y negocian las diferentes estructuras de poder, tanto a nivel regional como nacional. Una estructura de poder la da un grupo social organizado el cual puede influir y decidir -- cambios sustanciales tanto en la estructura productiva como en los niveles de bienestar de sectores sociales más amplios.

La naturaleza de estos grupos sociales de poder es diversa y con múltiples modalidades. La característica fundamental en las sociedades capitalistas, son los grupos que con

trolan una o varias partes del sistema económico. Como ya se ha descrito, están los grandes empresarios, los comerciantes, los banqueros, etc. En otra gran dimensión están los trabajadores los cuales se organizan en sindicatos, cooperativas, asociaciones, colegios, entre otras.

La estructura del sistema político y su funcionamiento obedece al proceso de ajuste entre las formas de producción capitalista hacia el crecimiento industrial y las peculiares formas de producción en las distintas regiones del país. Por ello se presentan dos dimensiones del sistema, una formal y otra informal.

Al triunfo de la Revolución Mexicana, todos los caudillos estuvieron de acuerdo en dar continuidad al proyecto liberal*, conformado a raíz de los conflictos entre conservadores y liberales en los años de reforma. Sus principios centrales son: la democracia, la división de poderes, la no intervención y el federalismo. Las reivindicaciones de obreros y campesinos, principales actores del movimiento armado se integraron al proyecto liberal, quedando plasmados en la Constitución Política de 1917. Así surgió la estructura formal del sistema político; un poder ejecutivo, otro legislativo y uno judicial; la conformación de tres niveles de gobierno, con diferentes niveles de autono

* Para una mayor amplitud consultar: "Estructura Política y Relaciones de Poder". Instituto Mexicano de Estudios Políticos. Mimeo, 1982.

mía y formados con elección popular: uno federal, los estatales y municipales.

México es un país de microregiones distintas, con problemas complejos en el nivel local y al triunfo de la Revolución, plagado de caudillos militares y estructuras históricas de cacicazgo. La fachada constitucional era la cubierta de una nación sumida en el atraso económico, político y cultural.

La división de poderes quedó reducida de facto, al inmenso poder presidencial. La lucha partidaria cedió su lugar al sistema de partido oficial dominante y la fantasmal lucha partidaria. La lucha política le fue usurpada a la sociedad civil, para trasladarla primero al partido del poder y luego al gabinete presidencial.

El federalismo constitucional fue igualmente reducido a la voluntad del poder central. La autonomía municipal cedió a una especie de feudalización del poder local, en donde gobernadores y caciques imponían a los dirigentes de los poderes municipales, que sin embargo tenían un poder relativo como gobernadores locales, por la concentración de los recursos fiscales en el nivel federal.

En este contexto las posibilidades actuales de encauzar por parte del Estado el conflicto entre el capitalismo moderno y el local, tiene las siguientes posibilidades: la primera va dirigida hacia las posibilidades de autonomía local, en una alianza entre el gobierno estatal y municipal frente - al federal (el caso de Tabasco en el sexenio 1976-1982). La confrontación de movimientos populares locales frente - al gobierno federal y estatal (el caso de Juchitán y su zona de influencia). La tercera como un proceso de promoción económica y social por parte del Gobierno Federal hacia las regiones, con programas reguladores (COPLAMAR, PIDER, etc.)

5.2 Ideología y Planeación.

El procedimiento lógico de planeación cuestiona la racionalidad entre una cosa y otra, pero no en su origen o sus causas. Los planes, programas o proyectos son instrumentos en manos de quien los manipulen sin tener una vida propia.*

El papel de la planeación en la sociedad se define a partir de los intereses de los grupos que la formulen. En es

* Para una discusión detallada del contenido ideológico de la planeación ver: "Planificación y Comunicación" Bordenave y Carbalho. Edit. CIESPAL. pág. 105-156.

te sentido, el buscar una responsabilidad social o una ideología a la planeación es algo equivocado, ya que solamente es un instrumento. La responsabilidad es de quien la aplica.

La diferencia sustancial para entender y relacionar la planeación y la ideología es la separación entre planificadores y planeación. Los primeros son los que tienen la responsabilidad del uso o mal uso de uno de los instrumentos más valiosos de la época moderna.

Diversas son las críticas hechas al respecto, se dice y con razón, que la planeación es una cortina oscurantista, una forma disfrazada de la práctica tecnocrática como una categoría histórica del proceso de control social.

La planeación se convierte en un instrumento de la clase dominante propietaria del gran capital, el cual trata de imponer su proyecto de desarrollo, apropiándose del Estado y manipulando la sociedad civil, marginada por un lado y por otro empujada a convertir al hombre común, en un "consumidor masivo" programado para el consumo y homogeneizado en su búsqueda de satisfacciones.

La planeación privada puede tener auténticos objetivos so-

ciales pero no puede escapar a su esencia de rentabilidad; dejar la planeación en manos privadas, corre el grave riesgo de que la vida social se desarrolle en función de las decisiones económicas que se tomen en las estructuras corporativas y en grandes consorcios transnacionales de intereses particulares.

El Estado por su parte asume el papel de planificador del desarrollo. Se anuncia como el órgano rector, proclama objetivos de ayuda a las mayorías y de justicia social; con lo cual inicia su intervención en el proceso económico. La realidad es que resulta una planeación de "arriba hacia abajo" como un ejercicio centralizador y tecnocrático, -- puesto en marcha a base del autoritarismo estatal.

La falta de legitimidad y representación popular hace que los líderes y representantes de la comunidad no tengan nada que ver con ésta, las necesidades, los cambios, las metas, los esfuerzos y los sufrimientos de la población son definidos desde arriba por una burocracia insensible, la cual presupone e impone metas, estándares y cuotas a una población desorganizada con solo una esperanza de cambio., recibida a través del humo de la retórica formalista y vacía.

La metodología para ubicar la planeación dentro de los procesos sociales, no puede darse ingenuamente como un instrumento de modernización de la organización social, llevado a cabo por una autoridad superior representativa. Tiene que efectuarse un abordaje político.

La definición ideológica de la planeación hecha por grupos de planificadores se da en el contexto político de las -- fuerzas de poder, la lucha de clases, la trayectoria histórica y los cambios en las relaciones de producción; en un momento y lugar determinados.

En nuestro país el ejercicio democrático ha venido agotándose al polarizarse los ingresos en unos pocos y aglutinandose todo tipo de organizaciones en un solo partido. Las diversas fuerzas que actúan en la sociedad cuentan cada -- vez con menos recursos para la participación concreta en -- las decisiones públicas; sus opciones están menos definidas al perderse en un complejo y variado sistema de toma -- de decisiones. Los votantes eligen a quienes van a elegir por ellos; la instancia electoral se convierte de este modo, en un acto jurídicamente legitimador de medidas adoptadas en la cúpula del poder real de decisión.

El camino de una planeación efectiva para el desarrollo globa

bal del país, necesita surgir como resultado de la evolución de las estructuras sociales; por medio de la existencia de organizaciones democráticas efectivas que representen los intereses de los diferentes sectores y clases sociales, para que participen cabalmente en los juegos de poder político. La planeación se ubicará y actuará en el esquema de dichos grupos a diferentes niveles, los cuales son capaces de impulsar la vida social, movilizándolo a su gente y sus recursos en el sentido que hace falta para el bien común.

En cualquier plan el ingrediente de viabilidad y realización transformadora es el hombre, su acción para cambiar la realidad y la existencia de necesidades le da una dimensión posible al cambio; las potencialidades de la clase social; la calidad de sus organizaciones y la integración de sus fuerzas políticas, decididas a la evolución cambiará la posibilidad en probabilidad, con la ayuda de la ciencia y la técnica; la planeación calculará dichas probabilidades, definirá estrategias y establecerá consecuencias de acción para ayudar a convertir las posibilidades de cambio en hechos concretos.

Surge con esto un tipo de planeación diferente, no con el propósito de ser un instrumento para la toma de decisiones,

ni solamente para racionalizar las inversiones, sino como un instrumento de expresión de intereses y necesidades de sectores y grupos sociales.

En este sentido la planeación se coloca como agente de cambio social mediante la expresión de necesidades y ante el ejercicio de poder en el contexto político.

En este sentido para que un proceso de planeación sea viable debe surgir del ejercicio democrático y representativo del grupo o sector social, cuyos intereses y necesidades - está afectando.

V I. LOS PROCEDIMIENTOS PRINCIPALES DE LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO

6.1 Base Conceptual

La planeación del desarrollo puede asumir diferentes procedimientos, dependiendo del grupo social líder o con la hegemonía política en un momento histórico determinado. La alta burguesía industrial, bancaria y el gran comercio plantean mecanismos para elaborar los procesos de planeación, distintos a los del sector gubernamental. Otro ejemplo, los obreros plantean otros procedimientos a partir de una visión del desarrollo basado en la distribución internacional del trabajo, la productividad y el maquinismo.

Los procesos de planeación entonces, surgen de la forma de organización de los grandes grupos sociales y sus características; la representatividad de sus líderes y de sus peculiares mecanismos de comunicación entre todos sus miembros, entre otras. La naturaleza del proceso lo dará la naturaleza de los grupos, pudiendo ser éstos pequeños a un nivel local, o muy grandes a nivel nacional. En todos los casos obedecen a un proceso histórico y se mantiene un equilibrio entre grupos distintos a partir de las negociaciones o las situaciones de poder; la lucha de clases se expresa en este contexto por el hecho de que cada grupo defiende sus intereses y hegemonías -

en ciertas partes del sistema económico.

La naturaleza social de la planeación radica en fundamentar su proceso de elaboración en dichos grupos sociales, interesados y afectados por los cambios. Sobre la base anterior se ubican los procedimientos técnicos para la planeación del desarrollo, destacando dos de ellos, por su aplicación más amplia.

El primero tiene como "punto de partida la concepción de modelos globales de desarrollo y de equilibrio, a partir de los cuales, por abstracción decreciente y por la aplicación sistemática de pruebas de coherencia, se trata de llegar a la elaboración de programas sectoriales y, finalmente, a la formulación de proyectos"* Este procedimiento descendente fue impulsado a raíz de la corriente keynesiana y los modelos macroeconómicos, siendo actualmente la base de las decisiones a nivel nacional, sectorial y regional.

El segundo, parte de la concepción contraria; elabora los planes no a partir de la síntesis teórica del proceso de desarrollo, sino a partir de un censo de proyectos ya elaborados o en proceso de elaboración, haciendo análisis sobre complementación, impactos y optimización en la localización de recursos.

* Tomado del Análisis hecho al respecto de los dos procedimientos: "Planificación y Comunicación" Bordenave y Carbalho. Edit. CIESPAL

En la práctica no se presenta el predominio de uno u otro procedimiento, y casi nunca se dan en forma aislada; el esfuerzo se concentra en armonizar los dos caminos, cosa que no siempre es posible.

6.2 La Planeación Macro o Descendente

El origen de la planeación en nuestro país se formaliza a partir de la "Ley sobre Planeación General de la República" publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 12 de Julio de 1930. En él se expresa como necesidad básica del país el conocer a detalle sus características geográficas y los recursos naturales con que cuenta.

La Constitución Política Mexicana le confiere al Estado la custodia y administración de los bienes nacionales, así como un carácter rector y coordinador de las actividades económicas y sociales, en un régimen mixto: gobierno y sectores privados.

La importancia de la planeación ha ido creciendo conforme el Gobierno Federal y los Estatales han implementado mecanismos para regular e impulsar el crecimiento económico y el papel de la inversión pública en los procesos.

La estructura política del presidencialismo ha concentrado el

poder central en el Gobierno Federal, el cual ha seguido dos líneas generales para impulsar el desarrollo. Por un lado la elaboración de una política económica generada e implementada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. La otra línea ha sido la congruencia y optimización de la inversión pública federal por medio de mecanismos de captación, selección y programación.

Las decisiones en materia de política económica se consultan por medio de organismos cúpula: el gabinete económico, los principales líderes del partido oficial, los miembros del consejo coordinador empresarial, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Congreso del Trabajo, entre los más importantes.

Los organismos de planeación han sido diversos en los últimos años, la Comisión de Inversiones en el sexenio 1964-70, la Secretaría de la Presidencia 1970-76 y la Secretaría de Programación y Presupuesto 1977-82.

El proceso de planeación descendente se formalizó en este sexenio a partir del Sistema Nacional de Planeación, el cual contiene una metodología a partir de un marco conceptual*, una estructura institucional y un proceso de planeación; por medio de los cuales se conforman planes globales a mediano y largo -

* "El Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo" Documento publicado por SPP. serie Organismos y Programas N° 8.

plazo así como diferentes tipos de planes y programas a plazo inmediato.

El origen se da a partir de un modelo de país el cual recoge las aspiraciones expresadas por el sistema social y organizadas en el proyecto político del Gobierno Nacional. El primer paso está dado por el Plan Global de Desarrollo 1980-82, los planes sectoriales existentes y los planes regionales y estatales.

El proceso va del modelo de país a un plan global, de ahí, planes sectoriales y regionales, los cuales desembocan en proyectos de inversión concretos. Este proceso requiere como indispensable un sistema de congruencia mediante el cual se controlen las políticas, objetivos, criterios y acciones entre los distintos niveles.

El cambio sustancial logrado por la implementación del Sistema Nacional de Planeación ha sido el de "cambiar el estilo tradicional de funcionamiento y adaptarse a la práctica del trabajo planificado". El riesgo está en rigidizar la acción pública si la forma de aplicar el sistema no es lo suficientemente flexible en una época de crisis y cambios radicales.

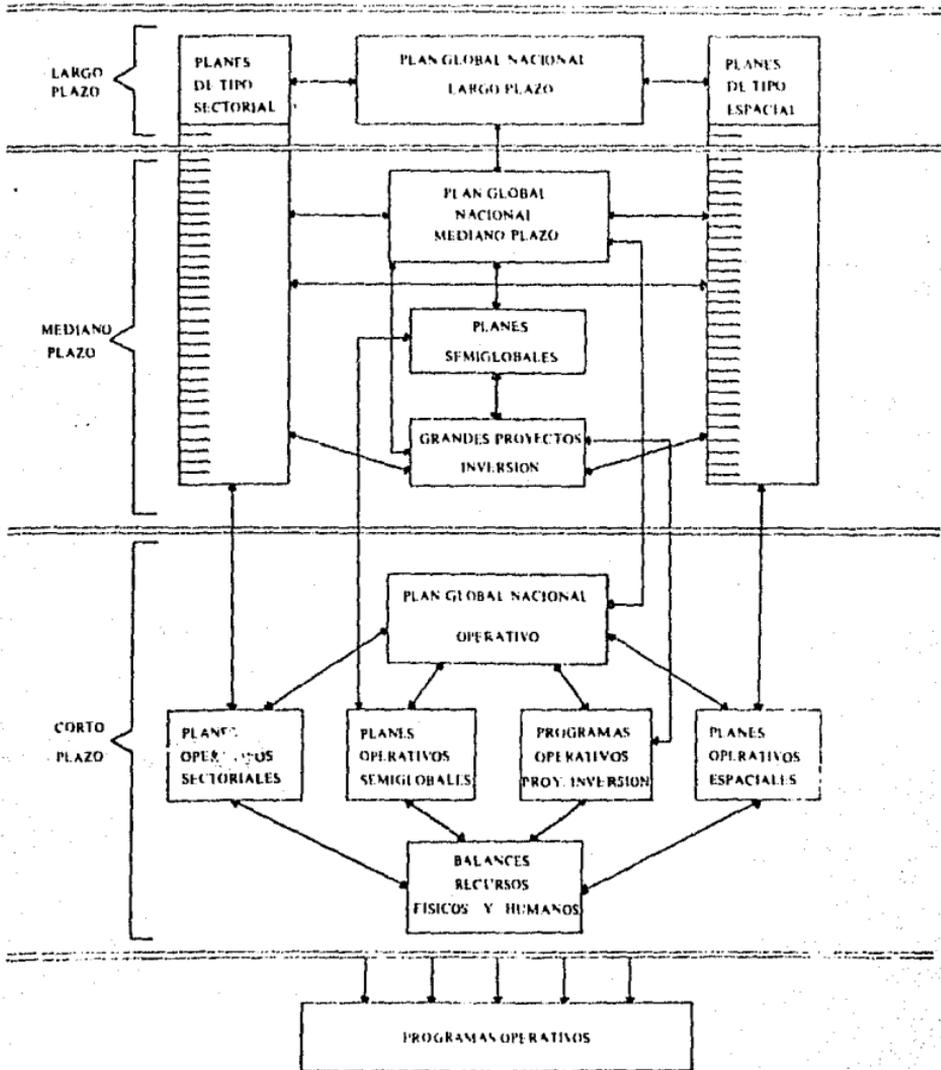
Estos esfuerzos de planeación macro presentan a nuestro juicio dos problemas fundamentales: el primero, se refiere a que no

* Ver los trabajos del creador conceptual de los Sistemas Nacionales de Planeación: Pablo Nudelman V. "Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos Conceptuales". Naciones Unidas 1981.

existe un diagnóstico general sobre la economía y sus principales sectores; ni un diagnóstico de la situación social, ni sobre la incidencia y repercusiones de los factores internacionales en el desarrollo interno del país. Ni el Plan Global de Desarrollo, ni los planes sectoriales o regionales lo contienen; la mejor aproximación la da el modelo econométrico PROGRAMA. Al no existir un diagnóstico veraz no existe un modelo de país operativo, existen propuestas básicas de independencia, soberanía, justicia social, bienestar para todos, etc. pero no se plantea cómo llegar a ellas.

El segundo, se refiere a la participación efectiva de los diferentes grupos sociales en la elaboración de los planes; la cual se da a través del sistema político actual, centralizado por el partido oficial. La falta del ejercicio democrático hace que el ciudadano común solo sea informado de lo planeado, pero no tiene posibilidades de participación real en el proceso.

ESQUEMA SIMPLIFICADO DE RELACIONES DE PLANES
COMPONENTES DE UN SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION



Tomado de: Pablo Nudelman V. Sistemas Nacionales de Planeación
Aspectos Conceptuales. Naciones Unidas 1981

6.3 La Planeación Ascendente o de Proyectos.

Este proceso de planeación es quizá el más utilizado ya que - parte de la formulación de proyectos específicos, los cuales-- pueden proponerse por entidades del sector público, por la ini- ciativa privada o por sectores sociales diversos.

Un proyecto es un plan dirigido a un solo propósito muy objeti- vo, ampliar una fábrica, construir un distrito de riego, cons- truir una unidad habitacional, desarrollar una agroindustria, etc., concentra todas las partes necesarias para llevarlo a ca- bo; estudios de mercado, técnicos, financieros, administrati- vos, legales, etc., hechos a diferentes niveles de profundidad según la magnitud y dificultad del caso.

Los organismos financieros internacionales como el Banco Mun- dial y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, han impulsado la formulación de proyectos para el desarrollo al - exigir su presentación para conceder créditos de gran envergadura.

El proceso de planeación del desarrollo por este procedimiento se ha dado por medio de la programación de inversiones, para - un presupuesto restringido, optimizando su asignación a partir de la presentación de distintos proyectos para una región o -

o sector económico específico.

Durante el sexenio 1970-76 la Secretaría de la Presidencia impulsó más que ningún otro sexenio la creación de mecanismos para la asignación de inversiones con criterios locales o sectoriales.

Cabe señalar entre los más importantes el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) dirigido a las zonas rurales - más pobres tratando de impulsar su desarrollo a través del criterio de microregión autosuficiente.

Los Comités Promotores para el Desarrollo (COPRODES) nacieron con la idea de impulsar proyectos integrales por Estados de la República, para captar y fomentar los más factibles y rentables con una visión local.

Los Convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y Estados (CUC) le dan participación a los gobiernos locales a decidir, cómo, cuándo en dónde y en qué se gasta una parte de la inversión federal; con el propósito de estimular estrategias de desarrollo regional.

Las comisiones para el desarrollo y aprovechamiento de los recursos hidrológicos, plantearon e impulsaron proyectos por cuencas hidrológicas como la del Balsas, el Papaloapan, el Va-

lle del Yaqui, etc.

En este tipo de planeación la perspectiva social tiene una -
aplicación más concreta por tratarse de acciones más directas.

6.4 El Nuevo Rumbo para la Planeación 1983-88

Miguel de la Madrid, como Presidente Constitucional para el periodo 1982-88, enfrenta la crisis más aguda del México contemporáneo, así como los destinos del país para la década de los ochenta. El sexenio anterior enfrentó una crisis de confianza; el actual enfrenta una de sobrevivencia. No por el hecho de pagar o no la deuda, ya que sus recursos naturales son su aval; sino el hecho real de si los mexicanos pueden enfrentar sus contradicciones internas, organizar su sistema económico y sobrevivir a las presiones de un mundo internacionalizado, cada vez más agresivo y dinámico.

Para ello se han llevado a cabo cambios drásticos. Históricamente se ha analizado el papel rector del Estado en un esquema de economía mixta. Actualmente se ha elevado a rango constitucional, con la aceptación de la mayoría de los sectores sociales, la conducción y transformación del proceso de desarrollo a cargo del Estado; y de él específicamente el Gobierno Federal asume la responsabilidad de su diseño y sostenimiento; en un esquema de sacrificio y solidaridad de todos.

Ante esta necesidad indiscutible el nuevo gobierno diseña

los siguientes elementos:

A. Los Grandes Problemas Nacionales.

Sobre la base de la campaña electoral se identifican siete áreas y diez tesis principales que responden a ellas*, la identificación de los problemas se da en el siguiente esquema:

- Independencia y nacionalismo. A partir de la Constitución y los principios de la Revolución.
- Participación y democracia. Democratización-integral y participación social, en el desarrollo nacional.
- Satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad. Alimentación, educación; identidad cultural; vivienda; salud y seguridad social; calidad de vida y equilibrio ecológico; población; deporte; recreación y turismo social.
- Renovación moral. De la sociedad, de la justicia y modernización administrativa.
- Descentralización del desarrollo. Fortalecimiento al federalismo y a los municipios; la -

* Consultar: Discurso de Toma de Posesión 1o. de Diciembre de 1982. "Documentos de Campaña". Partido Revolucionario Institucional.

integración de la zona fronteriza norte; el desarrollo regional en zonas petroleras; el sistema portuario y el desarrollo regional; los bosques y las selvas, los asentamientos humanos; la Ciudad de México.

- Reestablecimiento de los equilibrios económicos. Empleo e inflación; en el campo, en el aprovechamiento del agua, capacitación y productividad; cooperativismo y organización social para el trabajo; pequeña y mediana empresa; energéticos y petroquímica; equilibrio del sector externo; equilibrio de la infraestructura básica del país: comunicaciones y transportes.
- Planeación y desarrollo. Planeación democrática; financiamiento del desarrollo.

B. Los Instrumentos a Utilizar*

- El reparto de la carga fiscal. El diseño de las disposiciones fiscales por sector productivo y para cada nivel social. Análisis de los estímulos fiscales.

* A partir de la nueva reforma administrativa y la jerarquía entre instituciones dada por ley de egresos. Diarios Oficiales del 29 y 31 de diciembre de 1982.

- La aplicación del gasto público. Los programas de inversión y gastos deberán dirigirse a estimular y condicionar el sistema económico, más que apoyarlo como ha venido ocurriendo.
- El manejo de la política económica. Las decisiones en este sentido serán de la mayor trascendencia al aplicar decisiones en cuanto a: - el manejo de la deuda pública, el control de divisas, la política en tasas de interés crediticia y circulante, los salarios mínimos y las recomendaciones salariales, así como el comercio exterior.
- El uso del crédito público. El Gobierno Federal cuenta con un instrumento fundamental a -- través de lo que se ha denominado el Banco Central y la "Banca Nacional de Desarrollo"
- El impulso de las industrias primarias. La optimización de la capacidad instalada de productos primarios para la planta industrial controlada por el Estado será vital en este momento en energéticos, aceros y petroquímica básica.

- La industria paraestatal se debe reorganizar. Formada por una amplia gama de empresas en distintas partes de la estructura; han funcionado o con precios inferiores a la realidad para -- apoyar otros procesos; o bien, en áreas poco rentables a manera de punta de lanza y objetivos de empleo.

- La coordinación y racionalización del sistema de comunicaciones y transportes, por encima de la importancia de las obras públicas.

C. El Sistema nacional de Planeación Democrática.*

La planeación se eleva a nivel de ley y en el corto plazo se funde la planeación nacional para el desarrollo con la planeación del Gobierno Federal. Ante la realidad de nuestro sistema político y las características de representatividad del gobierno federal, se requiere necesariamente insistir y propiciar mecanismos participativos y lo más democrático posibles.

La ley define por planeación nacional del desarrollo:

* Ley de planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983.

"la ordenación racional y sistemática de acciones - que, en base al ejercicio de las atribuciones del - Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y - cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen".

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, - responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordi - narán acciones y se evaluarán resultados" (Art. 3 - Ley de Planeación).

El sistema está formado por un solo Plan Nacional de Desarrollo con vigencia máxima de seis años y estará formado - por un conjunto de programas: sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Será elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito público. Participarán todas las dependencias y se instrumentarán procesos de participación y consulta de todos los sectores sociales, para concertar o inducir acciones entre gobierno y comunidad. Existirán mecanismos de coordinación institucional y es obligatorio para todos los

funcionarios federales, así como su revisión y presentación al Congreso de la Unión cada año.

En este esquema deben ajustarse los dos procesos de planeación utilizados: el descendente y el de proyectos. La gran incógnita está en cómo se manejarán las disputas por la nación; la alta burguesía se plegará a los planteamientos gubernamentales, mientras se restablece el orden económico y las acciones no rompan demasiado sus intereses. El sistema capitalista exterior buscará mayor participación en la economía mexicana mediante empresas transnacionales o apertura a sus mercados. Algunos sectores sociales especularán con el proceso inflacionario en la carrera de precios. Los movimientos obreros y populares no aceptarán todo el peso de la crisis; y las reivindicaciones sociales de las mayorías más pobres se pospondrán una o dos generaciones. La planeación en este sentido se convierte en un instrumento de gobierno, más que técnico, en una situación que en cualquier momento puede volverse explosiva y desestabilizadora.

TERCERA PARTE

**TOPICOS SELECCIONADOS DE
METODOLGIAS PARA LA PLANEACION
SOCIAL INTEGRAL.**

VII. METODOLOGIA SOBRE INVESTIGACION

En este capítulo se presenta una selección de metodologías para el proceso de investigación sobre los aspectos políticos, económicos y sociales. La selección fue hecha con el propósito de ilustrar el camino que es posible recorrer, así como los aspectos más útiles a tomar en cuenta en la práctica para aplicar un proceso de planeación como el propuesto. Las descripciones son muy abreviadas y no constituyen un verdadero manual de trabajo, pero permiten un mejor acercamiento a estos temas a planificadores no muy interiorizados en las diferentes disciplinas seleccionadas.

7.1 Investigación y Análisis del Proceso Histórico-Político.

Es recomendable en algunos casos, conjuntar la investigación y análisis de los hechos históricos, generalmente dispersos; con el estudio de la formación de las estructuras políticas de una región o un sector económico. La conformación de los mecanismos políticos, son un reflejo de los grandes procesos transformadores de las estructuras sociales, sobre la mutación del sistema económico tradicional, hacia formas distintas del capitalismo moderno.

Los objetivos de este tipo de investigación son:

- Identificar los grandes elementos transformadores - de los sistemas de desarrollo, a través de los distintos hechos y orígenes significativos.
- Analizar los espacios políticos existentes entre - sectores y poderes locales; para la implementación de cambios planeados de conglomerados sociales y -- procesos económicos establecidos.

El marco conceptual está dado por la raíz colonial de los sectores sociales, la transformación de las estructuras - económicas de lo feudal al sistema capitalista; dentro del contexto del sistema político mexicano, como regulador, negociador y represor en la evolución hacia las transformaciones sociales modernas*.

Las partes de la investigación y el análisis son las si - guientes:

- 1) Análisis histórico
 - El origen de los conglomerados sociales complejos.
 - Relación de hechos significativos.

* Para una aplicación de un enfoque de trabajo consultar el Capítulo V sobre el sistema político mexicano y la conflictiva de la ideología y la planeación.

- Análisis de los principales elementos y fenómenos - propiciadores de cambios.
 - Caracterizaciones e identificación de los sectores sociales actuales a partir de su raíz histórica.
- 2) La base económica.
- Investigación de las estructuras o sistemas de producción imperantes.
 - Investigación del proceso de adaptación al sistema capitalista.
 - Análisis de las fuerzas políticas sobre la base del poder económico.
- 3) El sistema de relaciones de poder.
- La estructura formal (ayuntamientos, gobernador, autoridades, etc).
 - Los cacicazgos.
 - El papel del Partido Revolucionario Institucional.
 - Los grupos de presión (formados por cámaras, clubs,-

asociaciones, cooperativas, etc.)

- El movimiento obrero (oficial por la CTM, independiente o disperso).
 - Los movimientos populares (asociación de colonos, maestros independientes, artesanos, grupos indígenas, etc.).
 - El papel de los partidos de oposición (PPS, PDM, PSUM PST, etc.).
 - La iglesia.
 - La forma de presencia del Gobierno Federal.
 - El papel de los medios de información.
- 4) Análisis de los conflictos
- Las luchas recientes entre grupos sociales (por la tenencia de la tierra, el agua, los recursos naturales, créditos, etc.).
- 5) Análisis de los sectores sociales involucrados.
- Caracterización de su estructura y organización.
 - Mecanismos de acción política.
 - Perspectivas políticas.

Los instrumentos a utilizar para llevar a cabo este tipo de investigación y análisis pueden ser, entre otros los siguientes:

- * Investigación de fuentes documentales. Historias - parciales, documentos de análisis para la zona o -- sector económico; proyectos o planes anteriores; do- cumentos de gobierno y políticas aplicadas, etc.
- * Investigación hemerográfica. Análisis de periódicos y revistas. a nivel local, nacional o internacional.
- * Investigación de campo a historiadores locales. - Generalmente existen personas de edad, que se han - dedicado a sistematizar los hechos y sucesos de los años recientes; la información que se capte por entrevistas es de sumo valor.
- * Investigación de campo a informantes calificados. Entrevistas a gente con una visión de conjunto: antiguos caciques, ex-presidentes municipales, líderes retirados, maestros, etc.
- * Investigación de campo a agrupaciones y partidos ac- tuantes. Entrevistas directas, análisis de cola-

boradores, perfil de prensa, etc., a los actores - principales del sistema político.

7.2 Investigación de la Estructura Económica

La manera como se estructura un proceso de investigación -- económica parte no sólo de una postura ideológica, sino de las diferentes escuelas existentes. Los neoclásicos desta can elementos distintos de los keynesianos, los monetaris - tas de los marxistas, etc. Las propuestas que aquí se -- hacen son surgidas de aplicaciones prácticas y no tienen una rigurosa justificación teórica, ya que no parten de una so la escuela, en un proceso formal de aplicación y revisión - de un marco teórico general.

El marco conceptual de partida es el subdesarrollo (Capítu - lo I) en el contexto mexicano (Cap. IV, V y VI) en donde la unidad de análisis son los conglomerados sociales comple - jos y su explosión económica primaria son las unidades - de producción, pudiendo ser éstas: la empresa privada, las cooperaciones o grupos, las transnacionales, las paraestata - les, las cooperativas, las uniones de crédito, etc. En es te sentido las partes de un proceso de investigación econó - mica que se recomienda son:

Primera parte: Caracterización de la estructura económica.

- 1) Descripción cualitativa de la estructura económica y su posible etapa de desarrollo; a partir del tipo de problema a resolver, el enfoque propuesto y el análisis histórico preliminar.

- 2) Estructura poblacional y proyecciones. En este punto se identifica por regiones principalmente, la -- cantidad de gente que hay, su composición por edades y su crecimiento, en dos dimensiones:
 - * Tasa de crecimiento
 - * Migración.

- 3) Situación del empleo. El análisis de la población económicamente activa, permite precisar cuantos trabajan en empleos permanentes, son subempleados o de empleados abiertos. Aquí es posible hacer análisis de oferta disponible o potencial en una zona o región.

- 4) Estructura socioeconómica. El tipo de empleo y el nivel de ingresos permite hacer una primera aproximación a la cuantificación de los sectores sociales -- con dos indicadores:

- nivel de ingresos
- tipos de ocupación.

Aunque muchas veces una persona realiza varias actividades, por lo general se obtienen buenas caracterizaciones. Por ejemplo, la población que gana abajo del salario mínimo se le ha considerado como rezagada o en niveles de marginación.

- 5) Investigación de las formas de producción por sector económico. En este punto se busca detectar las desigualdades en la productividad; la desarticulación del sistema económico; así como las formas de dependencia externa, no solamente internacional sino en una perspectiva regional o sectorial*.

Los grandes sectores económicos agregados son: el agropecuario, el industrial, el comercial y el de servicios. Aquí es posible aplicar las técnicas y metodologías de "proyectos" para el análisis, por ejemplo:

Etapas de Proyectos

Investigación

Planteamiento del proyecto.

Identificación de las unidades de producción por --

* Elementos estructurales del subdesarrollo. Capítulo I, primera parte.

Etapas de ProyectosInvestigación

agregados o por unidades -
representativas.

Estudio de Mercado

Nivel de producción y ventas.

Precios.

Mercados a los que va dirigido.

Consumos locales.

Estudio Técnico

Recursos disponibles.

Capacidad instalada.

Nivel tecnológico.

Costos de producción.

Estudio Financiero

Rentabilidad.

Créditos disponibles.

- 6) Primer análisis de la estructura económica de conjunto, sus ciclos y sus etapas de desarrollo. Por ejemplo la agricultura puede tener zonas de subsistencia y autoconsumo, las zonas en etapa feudal con caciques tradicionales; conviviendo con grandes empresas mineras o petroleras. Puede tratarse de un centro urba

no concentrador de servicios y comercio, de una región muy amplia y poca producción propia (como es el caso de la Ciudad de Guanajuato) o de otras modalidades. En este punto se pueden establecer sistemas económicos que definan la actividad de diversos grupos pequeños.

Segunda Parte: Análisis de los Elementos Dinámicos.

En esta parte se investiga no sólo las estructuras productivas, sino los elementos visibles de las relaciones entre sí; resultado de las transacciones entre sectores económicos y con el exterior, para un segundo análisis sobre el desarrollo.

1) Análisis a partir del sector externo regional o sectorial. En este tipo de análisis se busca detectar el nivel de dependencia e integración con sistemas económicos más amplios por medio de tres áreas:

- * Exportación. De productos, materias primas o capitales.
- * Importación.
- * Formas de comercialización. Compradores monopó

licos, grandes bodegueros, transportistas, etc.
Análisis de balanza, precios y déficits.

- 2) Análisis a partir del PIB regional o sectorial. La información censal permite estructurar el producto interno bruto por entidad federativa, municipio y algunos sectores económicos*; pudiendo llevarse a cabo análisis de:

Valor agregado por sector
Demanda intermedia
Matrices de insumo producto

- 3) Análisis de rentabilidad. Es un análisis por sector sobre su rentabilidad económica desde un punto de vista empresarial; se recomiendan dos índices y su evolución:

La tasa de inversión I/y (I = inversión; y = producto neto).

La tasa de ganancia y/k (k = capital).

Este análisis permite evaluar cada sector desde un punto de vista puramente capitalista, perspectiva a tomar en cuenta para proponer cualquier cambio.

* Los mejores trabajos de esta línea de investigación los ha llevado a cabo : El Colegio de México, con Kirsten Appendini y la Fundación Barros Sierra, con Manuel Vidrio y Fernando Preciat.

4) Posibilidades de integración económica. Este análisis busca detectar los puntos donde se pueden reducir los problemas de desarticulación; hacer una transferencia de población de sectores improductivos, así como utilizar la demanda propia y las posibles dependencias con el exterior. Las áreas de análisis son:

- Optimización de la capacidad instalada.
- Posibilidades de crecimiento por medio de la integración.
- Sectores cuya dinámica genera un mayor crecimiento al valor agregado regional.
- Problemas de infraestructura, energía o industria primaria de gran capital.

Tercera parte: Análisis de la Infraestructura Económica.

En esta parte se lleva a cabo un análisis de los elementos de apoyo con que cuenta un sector o una región, para iniciar acciones de cambio. Los elementos más importantes son:

- Instituciones de banca y fomento a las inversiones; créditos y seguros adecuados y accesibles.
- Políticas y procedimientos para la integración vertical-

de industrias, consorcios o con empresas multinacionales.

- Programas de participación y apoyo gubernamentales.
- Medidas de garantía en precios, impuestos, transportes y controles de calidad a las exportaciones e importaciones.
- Estructura jurídica.
- Programas de capacitación de recursos humanos y vinculación educación-trabajo (programas UCECA y unidades del empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, por ejemplo.)
- Grupos y sectores sociales. A partir del análisis político y la estructura productiva se analizarán: nivel de ingresos, nivel educativo, características culturales, estructura familiar, fenómenos de patología social (alcoholismo, delincuencia, prostitución, etc.), actitud de cambio, etc.
- Organización. Las posibilidades de acciones de cambio deben surgir de grupos organizados ya que no es posible trabajar con una masa de población indefinida; investi -

gándose:

- * Estructura. Cuales son las partes de las organizaciones y como se crearon.
- * Funcionamiento. Una evaluación realista de su forma de operación y su trascendencia a partir de los propósitos explícitos e implícitos para los que fue creada.
- * Líderes. Es una identificación de los líderes formales e informales, los cuales arrastran toda la organización o a todo el sector social - por su trascendencia y respetabilidad. También se analiza aquellos que tienen poder local ya sea económico, político o de fuerza.

El proceso de investigación será documental y de campo, de acuerdo al nivel de profundidad que se requiera. Es recomendable en muchos casos iniciar las investigaciones centrándose en empresas líderes o representativas en una zona, ya que su análisis permite no dispersar esfuerzos en la multitud de unidades productivas que pueden existir. Por ejemplo, para un análisis integral en la Comarca Lagunera en Torreón se puede partir de las actividades y su diversi

ficación en la Peñoles y la Anderson A. Clayton.

7.3 Investigación de la Estructura Social

El análisis económico permite definir a grandes rasgos los sectores sociales, así como su dinámica, expresada en las formas de producción. Se propone que la investigación social tenga los siguientes objetivos básicos:

- Caracterizar los elementos y fenómenos significativos de los conglomerados sociales complejos.
- Analizar las divergencias en el proceso de adaptación o conflicto entre las peculiares formas de producción locales y la expansión capitalista.
- Determinar las posibilidades y los mecanismos de cambio social de sectores significativos.

Así como el análisis económico, las partes del proceso de investigación cubren distintas dimensiones; la profundidad de cada una se dará a partir del diseño general para un problema específico. Las partes son:

Primera parte: Caracterización de las estructuras socia-

les. Es un primer acercamiento a través del cual se pone a prueba el conjunto de conclusiones derivadas del análisis económico, por medio de:

- Guías de observación.
- Entrevistas con personas claves.
- Entrevistas a sectores representativos.
- Recolección de estadísticas y estudios locales.
- Caracterización social de diferentes unidades productivas.

Segunda parte: Dinámica social. Es un proceso de investigación y análisis de los siguientes aspectos:

- Estratificación social. En esta parte se hace una estructuración de los grupos y sectores sociales, - en forma convencional ya sea por clases sociales, - orígenes étnicos o fuerza económica; con el propósito de definir los conglomerados sociales complejos y estructurar así los sistemas de desarrollo.
- Dinámica social. En esta parte se puntualiza los

elementos de cambio: la movilidad social horizontal y vertical, y las formas de migración contemporáneas.

Tercera parte: Acción comunitaria. En este aspecto se investigan los programas ya ejecutados en una zona para su desarrollo, así como los mecanismos de cambio posibles en las siguientes partes:

- Programas institucionales de organismos públicos -- (PIDER, COPLAMAR, CONASUPO, IMSS, etc.) y programas de instituciones privadas (iglesia, partidos políticos, grandes empresas nacionales y extranjeras, etc.)
- Sensibilización de la comunidad. En este punto se analizan las actitudes y disposiciones al cambio, de los distintos sectores, engaños anteriores, formas de opresión, venta de artículos, etc., así como los canales de comunicación, los marcos de lenguaje y los niveles de cultura.
- Obras de penetración. Para iniciar acciones de cambio o bien en la etapa de investigación es necesario tener una presencia en la zona, una razón para estar ahí. Por ello es conveniente hacerlo con una

obra concreta en ejecución o por llevarse a cabo: - la construcción de la red de agua potable, caminos de mano de obra, un programa especial de alfabetización, etc.

- Identificación de promotores. La investigación de be llevar a identificar a personas, que operen como agentes de cambio; es decir, que puedan entender - los nuevos programas, sean inquietas para propiciar el cambio y conozcan la región o el sector económico de que se trate. Cuando este promotor es un lí der local, las posibilidades de cambios rápidos son muy grandes. Estos promotores pueden ser locales o venidos de fuera, lo importante es que tengan sensibilidad y una actitud que logre la confianza de la gente.

Las etapas en que debe dividirse el proceso de investigación son:

- a. Diseño de la Investigación.
- Definición del objeto y el universo de trabajo. puede acatarse todo el universo en su conjunto o - por sectores.
- Diseño de un marco teórico y planteamiento de hipó-

tesis con los cuales se da una respuesta anticipada al problema.

- Programa de trabajo y de análisis.

- Definición de instrumentos.

- b. Investigación.
 - Documental
 - De campo.

- c. Procesamiento de la Información.
 - Información cualitativa.
 - Información numérica.
 - Personas y agrupaciones representativas.

- d. Elaboración de conclusiones y recomendaciones.
 - Descripción general de los resultados.
 - Comprobación y rectificación de hipótesis.
 - Conclusiones científicas y recomendaciones operativas.
 - Revisión del marco teórico.

7.4 Investigación de los Niveles de Calidad de Vida

El último elemento para un desarrollo integral es el logro de los niveles más altos en la calidad de vida. La vida humana no sólo implica sobrevivencia física, sino vivencia feliz y equilibrada, capaz de generar productividad, creatividad y afecto. Cada sector social en un momento y lugar determinado, tiene una estructura de valores definida a partir de los ideales y prioridades del origen cultural.

La calidad de vida se compone de dos elementos: la satisfacción de las necesidades básicas, las cuales pueden medirse a través de indicadores sobre los flujos de bienes y servicios, en un determinado periodo de tiempo. El segundo, es el logro de las expectativas de bienestar, las cuales reúnen las metas y aspiraciones de realización de los grupos sociales; basadas en oportunidades reales de lograrlas.

Son los grupos sociales los que definen sus necesidades básicas y sus expectativas de realización. En el proceso de planeación se diseñan instrumentos para captar estos aspectos, pudiendo utilizarse encuestas de opinión, entrevistas - guías de observación, análisis histórico, estadísticas bá-

sicas, etc., sistematizando tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos. Cabe destacar que este proceso se agiliza y se enriquece cuando existe una amplia participación de grupos organizados de la comunidad en el proceso de planeación.

La medición de la satisfacción de las necesidades básicas se hace por medio del "índice del nivel de vida"* el cual ha sido diseñado como un índice unitario combinando varios indicadores, con el cual es posible medir el estado de una población en un momento dado, comparando el índice obtenido con los mínimos establecidos por las Naciones Unidas; la cual ha agrupado y clasificado índices de todo el mundo.

Los componentes internacionalmente aceptados del índice -- del nivel de vida son: nutrición, abrigo, salud, educación, reposo, seguridad y medio ambiente. Los indicadores más relevantes de cada componente se resumen a continuación:

* Para un análisis de indicadores consultar con los documentos especializados de Naciones Unidas. Para un análisis de conjunto ver: "Studies in The Measurement of Levels of Living and Welfare".

CRITERIOS DE EVALUACION DEL NIVEL DE VIDA POR LA ONU

COMPONENTES

I N D I C A D O R E S

1. Nutrición

Calorías consumidas

Proteínas consumidas

% de calorías no provenientes del almidón

2. Abrigo

Servicios de la vivienda

Densidad de ocupación

Uso independiente de la vivienda

3. Salud

Accesibilidad a hospitales

Accesibilidad a servicio médico (fuera de hospitales)

Extensión de acciones preventivas

4. Educación

Población escolar atendida

Relación de población egresada

Relación maestro/alumnos

5. Reposo

Tiempo de ocio

6. Seguridad

Seguridad de la persona

Seguridad del medio de vida

7. Medio Ambiente

Comunicaciones

Viajes

Participación en deportes

Actividades culturales

Vestido

Medio ambiente físico imperante.

7.5 Instrumentos de Investigación Social

Las cuatro áreas de investigación anteriores parten, como ya se ha dicho, de diferentes marcos conceptuales, ya que cada uno corresponde a una disciplina científica distinta. Sin embargo, en la etapa de investigación de campo todas ellas utilizan los mismos instrumentos; por ello se describen brevemente los cuatro más importantes que son:

1. Guías de observación.- Es un instrumento por medio del cual un investigador o un grupo, sistematizan mediante una guía común, distintos aspectos del comportamiento social. El objeto de observación es múltiple, las características de las viviendas, las características étnicas, las formas de vestir, el lenguaje, etc. El observador u observadores pueden mantenerse al margen o participar en el fenómeno en estudio, (ej: puede irse de bracero con un grupo, ser trabajador en una fábrica*, etc.).

2. La entrevista. Es uno de los procedimientos más utilizados en la investigación social, tiene el propósito de recolectar datos y opiniones sobre la situación actual y los problemas existentes. La en-

* Para una descripción amplia consultar: "Introducción a las Técnicas de Investigación Social" Ezequiel Ander-Egg. Edit. HUMANITAS.

entrevista es un diálogo entre el investigador y algún miembro del grupo social, seleccionando por alguna característica, pudiendo ser el representante de los comerciantes, el líder de una colonia popular, un transportista, un sacerdote, etc. El propósito radica en captar los problemas a través de la visión de distintos miembros de la estructura social a diferentes niveles.

3. Los cuestionarios.- En la entrevista existe un guión básico el cual se puede abrir o cerrar, según el investigador y las características del entrevistado en forma verbal. En el cuestionario se rigidiza el proceso para aplicar un formulario ya establecido, el cual se contesta por escrito y no se requiere necesariamente la presencia del entrevistador. En este caso pueden levantarse por colonias o escuelas, a los otros obreros de cierto proceso, a migrantes, etc. Pudiendo ser representativa por medio de una muestra probabilística o no, y en un determinado caso constituyéndose en un censo el cual abarque a todos los miembros.

4. Las escalas de actitudes y opiniones. Las actitudes como se definen en la psicología social, se re-

fieren a "la tendencia a la acción adquirida en el ambiente que se vive y derivada de experiencias personales y de factores especiales a veces muy complejos"*.

Este instrumento capta las actitudes y opiniones a través de la expresión verbal de los entrevistados, por tanto sólo da elementos sobre la intensidad en la forma más objetiva posible. El procedimiento consiste en presentarle al entrevistado diferentes situaciones como pueden ser: su actitud frente a determinados cambios, la guerra, los conflictos, las huelgas, las instituciones, las ideas políticas, el control de la natalidad, entre otros; solicitando que señale las respuestas que acepte o prefiera en una escala de valores prestables en forma gradual.

* Ezequiel Ander-Egg.
op. cit. pag. 141

VIII MUESTREOS Y CORRELACIONES

Todos los procesos de investigación descritos en el capítulo anterior, tienen un trabajo de campo para captar los elementos particulares de los procesos de desarrollo de sectores sociales complejos en una región o sector económico determinado. La perspectiva integral que se propone en esta tesis, tiene su mayor aplicación al ayudar a racionalizar y sistematizar los esfuerzos de investigación de campo; ya que a veces cada disciplina desarrolla sus propios esfuerzos, con duplicaciones y costos importantes.

De las técnicas de investigación resaltan por su importancia dos de ellas: el muestreo y las correlaciones. El muestreo estadístico es la forma principal para conocer las características de conglomerados sociales complejos así como los fenómenos productivos existentes, representa además uno de los vínculos más importantes entre las ciencias exactas y las disciplinas humanísticas seleccionadas (economía, sociología y ciencia política). Las correlaciones entre variables y parámetros detectados permiten hacer análisis primarios de ciertas partes del proceso, dando bases para la construcción de modelos complejos para la planeación. El propósito de este capítulo es el de señalar

lar algunas recomendaciones a tomar en cuenta en aplicaciones concretas, en la perspectiva de la planeación social integral para el desarrollo.

8.1 La Planeación de Encuestas, entre Sociólogos y Técnicos.

A la mayoría de la gente del área social no le gusta apoyarse en análisis cuantitativos; cuando se hacen entrevistas y sondeos se dice que es un muestreo cualitativo sin valor estadístico. El propósito es el de confirmar, refutar o calibrar los planteamientos y respuestas del marco conceptual o teórico previo. Esto puede ser válido cuando sólo se quiere entender y conocer un fenómeno dado, pero cuando hay que diseñar programas de inversión o mecanismos para el cambio, debe existir una base cuantitativa válida.

Los economistas sufren de una superabundancia de información estadística de diferentes años y características; los esfuerzos se concentran en el procesamiento y calibración entre los datos y por lo general se realizan pocos muestreos directos.

Por otra parte los técnicos en estadística y probabilidad-

des tienen poca experiencia para planear muestreos efectivos en aspectos sociales y a bajo costo. El costo es el argumento principal para no llevarlos a cabo; sin embargo su inclusión en un proceso de planeación significativo, no representa incrementos desorbitados y sí permite un mejor conocimiento de la realidad.

No existe en realidad muestreos válidos y no válidos; todos son válidos por pequeños que sean, lo importante es que representen los principales elementos del universo en primer lugar, y en segundo, se ubiquen dentro de un marco estadístico inicial y se siga un procedimiento de levantamiento - bajo control estadístico, tratando de reducir los sesgos muestrales (por ejemplo repartir la muestra entre toda la población, establecer estratos homogéneos, muestrear al -- azar, etc.).

La mejor manera de lograr un buen muestreo es con una planeación adecuada la cual debe constar de las siguientes partes:

- 1) El Objetivo de la Encuesta

El primer paso consiste en establecer con claridad los objetivos de la encuesta, los cuales son múltiples por lo ge

neral, estructurandolos en forma operativa. Por ejemplo, no plantear como objetivo la caracterización de sectores rezagados en los trabajadores petroleros; sino una muestra para la población que gana abajo del salario mínimo, con ocupación eventual en actividades petroleras en la zona de Ciudad Pemex.

En una encuesta el objetivo debe ser la expresión concisa de lo que se busca exactamente, los aspectos generales corresponden al marco conceptual o al análisis de conjunto - para una muestra se debe precisar los puntos a investigar.

2) Definición de la Unidad Muestral.

Una vez establecido el objetivo deben definirse las unidades en que puede dividirse la población; esto que parece fácil en la práctica de la investigación social principalmente se le da poca importancia y es la que define las líneas de la encuesta. Para la investigación de un sector social la unidad muestral puede ser los hogares o una zonificación del área urbana o suburbana. Por ejemplo; para unidades productivas puede ser una selección de empresas con cierto nivel de ventas, de una lista exhaustiva o bien se puede muestrear el área y la productividad de ejidos, zonas de riego o áreas de explotación forestal.

Por lo general la unidad de análisis no es la misma unidad informadora. En una encuesta sobre vinculación entre el sistema educativo y el mercado de empleo en una zona, la muestra se tomó a jefes de familia que trabajaran, por zonas de la ciudad, pero el análisis fue dirigido a la situación de todos los miembros de la familia y en especial a los jóvenes en educación terminal. La unidad muestral no fue elegida arbitrariamente, sino una vez captados los fenómenos socioeconómicos de la región. En un sondeo previo se detectó que la mayoría de los jóvenes en escuelas terminales vivían con sus padres y para que pudiera estudiar -- uno de sus miembros, debían trabajar todos los demás. Al entrevistar al jefe de familia se captó tanto el mercado laboral como el educativo.

Cuanto se tiene información auxiliar, como el caso de un sondeo previo se divide a la población en grupos o estratos relativamente homogéneos internamente, con ello se tiene una mayor precisión en los estimadores estadísticos y una selección de muestra distinta para cada estrato.

3) La estrategia de muestreo

En encuestas para problemas de desarrollo y las de tipo social se planean por etapas sucesivas y con objetivos múlti

ples, su característica radica en que de una etapa a otra puede replantearse completamente la investigación, por ello se ha creído conveniente ampliar este punto.

8.2 Las Estrategias de Muestreo

El punto de partida son los marcos muestrales, los cuales definen el universo poblacional y permiten la definición de unidades. En la práctica los marcos que pueden elaborarse son imperfectos ya que se construyen con información censal no actualizada o con estudios diversos. El problema radica en que si el marco inicial define una población $P_1 P_2 \dots P_n$, de la cual se obtiene una muestra representativa y si en realidad el universo es de P'_1, P'_2, \dots, P'_n ; hay que encontrar reglas de asociación para conocer la probabilidad de seleccionar una unidad P_i del marco la cual nos lleve a representar una P'_i . Para ello se va calibrando diferentes marcos disponibles.

Los marcos más utilizados a cruzar son de cuatro tipos:

- Los censos de población, vivienda y sector económico. Los cuales son cada 10 años o cada cinco y tratan de ser exhaustivos.
- Las encuestas continuas. Las cuales muestrean pe-

riódicamente ciertos lugares y tipos de fenómenos.

- La información cartográfica. Periodicamente se actualiza por fotografía aérea los planos de centros de población, áreas agrícolas y zonas en general.
- Listas y directorios. Son relaciones de empresas - números telefónicos, personas empadronadas, registro federal de causantes, los alumnos inscritos en el sistema educativo (utilizado ampliamente por -- CONAPO para sus predicciones, etc ;

El censo de población y vivienda de México disponible es el de 1970, si se va a hacer una investigación sobre los - trabajadores de la industria de la construcción partiendo del censo en un lugar determinado, el marco proporciona un indicador muy impreciso aunque inicial. El primer paso - sería un muestreo a las empresas constructoras grandes que han trabajado en la zona, a las centrales obreras que afilián a este tipo de trabajadores (la CTM generalmente) y - algunos líderes importantes del ramo. El propósito será el de estimar el número de trabajadores actuales corrigiendo el dato censal. En una segunda encuesta se muestrea a los trabajadores a partir de un directoric de obreros o bien con una zonificación del área urbana y de los barrios

periféricos.

En la definición de la estrategia muestral puede recurrirse con grandes ventajas a la participación de la población, a través de los líderes representativos o bien por medio de personas claves que conocen la evolución local (expresid^{entes} municipales, historiador local, sacerdotes, médicos, etc).

Las partes principales de una estrategia muestral son:

- i) Análisis de los marcos muestrales más apropiados.
- ii) Estratificación de la población para asignar muestras
- iii) Establecimiento de fases múltiples. En términos generales las fases se dan a partir de la metodología general:
 - Muestreos de ciertos elementos para el análisis histórico.
 - Encuestas para diferentes aspectos económicos.
 - Muestreo por sector social.
 - Encuestas localizadas sobre índices de calidad -

de vida.

El último aspecto del muestreo son los instrumentos, los cuales son básicamente tres: la observación directa, los cuestionarios por correo y la entrevista. Lo más utilizado es la entrevista y una de sus grandes dificultades es el diseño de las preguntas y la manera de cruzar las respuestas.

En el diseño de las formas se pone a prueba lo que el grupo investigador ha captado sobre: el tipo de lenguaje, los niveles de abstracción, las características de razonamiento y los valores locales. Una mala asignación de preguntas puede violentar los sentimientos de grupos sociales. Por ejemplo en un caso se ha tenido fuertes conflictos en una encuesta sobre valores culturales al preguntar: "cómo le gustaría a usted morir . Ahogado o de un disparo ?". El propósito era evaluar la actitud de cierto sector de la población frente a un paquete de programas educativos y culturales en una región aislada. La sensibilidad social en el diseño de las preguntas juega un papel esencial que no debe ignorarse si se quiere optimizar al máximo el trabajo de muestreos.

8.3 Las Correlaciones y los Modelos Sociales

Dentro de los instrumentos más útiles para el diagnóstico y la prueba de soluciones, está la elaboración de modelos de correlación. Los más utilizados son los econométricos en planes de desarrollo, a partir de variables cuantitativas. Los modelos sociales no son muy conocidos pero tratan de representar con un prototipo de comportamiento humano, toda una situación. Entre los más útiles están los trabajos sobre los indocumentados mexicanos en los Estados Unidos*; los campesinos pobres en el Estado de Morelos, de Fromm y otros más. También existen algunos modelos para caracterizar clases sociales.

No se va a detallar aquí los modelos econométricos solo se señalan dos de ellos, representativos del origen y la situación actual en nuestro país; ambos adolecen de una aplicación economicista del desarrollo al no contemplar las características estructurales en las desigualdades productivas, la desarticulación del sistema económico y la dominación exterior.

El primer modelo econométrico desarrollado por Ricardo --

* Consultar diversas publicaciones de Jorge A. Bustamante. El Colegio de México.

Carrillo Arronte*; en él se plantea como función objetivo la maximización del producto factible de obtenerse por una matriz de sectores económicos S_1, S_2, \dots, S_n , ubicados cada uno en una selección de regiones del país $R_1, R_2, R_3, \dots, R_n$. Dentro de una cantidad dada de recursos escasos y con restricciones internacionales. El modelo finca el desarrollo en la industrias motoras y señala con claridad la esperanza de crecimiento de las regiones atrasadas, en función de su participación en las actividades más modernas.

El modelo más reciente es el macroeconómico llamado "PROGRAMA" elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto para sustentar el Plan Global de Desarrollo 1980-82. El modelo es un sistema para la determinación del ingreso y la oferta a partir de un análisis sobre la demanda; es un modelo descriptivo dividido en siete bloques de ecuaciones que son: la demanda final, los precios, el bloque fiscal, la balanza de pagos, el bloque financiero, la producción potencial y la matriz de insumo-producto. Con ellas se plantean diversas funciones objetivo con diferentes restricciones, a partir de las cuales se establecieron las estrategias nacionales y el plan.

En un proceso de planeación social integral no es operati-

* Ensayo analítico Metodológico de planificación internacional en México. Fondo de Cultura Económica. 1973.

vo tratar de construir un modelo econométrico que represente todos los aspectos descubiertos a partir del enfoque social. El reto está en la agilidad de los planificadores y técnicos especializados en econometría, en construir diversos modelos que representen los procesos productivos y las formas de interacción de los sectores sociales involucrados, como una parte del sistema de desarrollo en análisis.

Los Modelos Sociales

Existe en México una amplia experiencia sobre programas de desarrollo regional en los cuales se ha tratado de cambiar las formas de producción y de participación de sectores sociales. Para ello se han implementado diversos mecanismos de promoción y trabajo comunitario; entre los ejemplos más conocidos está el Plan Chontalpa, las industrias del pueblo en Jalisco, las cooperativas de producción fomentadas por COPLAMAR, etc. De la evaluación de experiencias y con mayores investigaciones sobre los principales fenómenos sociales en nuestro país y también a nivel internacional se han venido perfeccionando instrumentos cada vez más operativos.

La construcción de modelos sociales es compleja y se ---

maneja de maneras diversas. El análisis de sistemas resulta un instrumento muy útil para estructurarlos y darles - utilización práctica.

En esencia estos modelos resumen la problemática amplia de un sistema de desarrollo ya descrito, en su repercusión en una persona tipo; la cual responde a partir de un conjunto de factores psicológicos propios y sociales. Los propios de cada persona corresponden a la psicología clínica y no interesan aquí. Los sociales, son un conjunto de rasgos - colectivos. En la realidad estos dos factores no pueden separarse; el ser humano los tiene entremezclados, pero al construir un modelo se hace una abstracción de la parte social con el propósito de diseñar y evaluar la factibilidad tanto de propuestas como de proyectos.

El hombre es el origen y el fin de los cambios. Dentro del éxito o fracaso de un plan de desarrollo, uno de los elementos actuantes son los factores psicológicos. Por más bien diseñados que estén los proyectos pueden derrumbarse ante la apatía de la gente, la negligencia, la falta de interés o el miedo al riesgo. Nos deben preocupar estos - factores cuando se detecta que no son sólo de una persona o dos, sino rasgos colectivos de un sector social importante.

El fundamento teórico para estos modelos lo dió Max Weber, el cual demostró la posibilidad de encontrar ciertas características psíquicas comunes a un gran número de personas; a partir de ciertos rasgos colectivos de carácter y de la personalidad los cuales permiten establecer una especie de denominadores comunes, con los cuales se pueden representar las características de un grupo.

El proceso está en construir prototipos o modelos ideales los cuales contienen los elementos más representativos y las interrelaciones más importantes. Los modelos se construirán de acuerdo al problema que se tenga, se puede hacer un modelo del trabajador petrolero o del empleado en una secretaría de estado; se puede construir un modelo del habitante en asentamientos precarios para una determinada zona de una gran metrópoli; un modelo o tipología de los marginados en un proceso económico, etc.

Los modelos ideales se irán calibrando poco a poco según la naturaleza y dimensión del problema específico; trando de lograr que la mayor parte de los miembros de una sociedad, tengan la presencia de alguno, varios o muchos de los rasgos caracteriológicos del prototipo seleccionado.

Por lo general los modelos sociales que se construyen son

de dos tipos: los de comportamiento humano (braceros, estudiantes, etc), los que representan a una clase o sector social más amplio.

Para el diagnóstico de los niveles de bienestar se suele hacer este tipo de modelos, para comparar entre grupos y con indicadores internacionales sobre nutrición, salud, mortalidad, educación, etc.

Existen diferentes maneras de construir los modelos, la que consideramos mejor es a partir del análisis del carácter social de Fromm*, el cual parte del hecho de que cada sector social está inscrito en una estructura social más amplia con una dinámica general conformada por su desenvolvimiento histórico. Tanto los individuos como los sectores o clases sociales existentes tienen que comportarse de manera que puedan funcionar en el sentido requerido por el sistema social. Es decir tienden a actuar respetando -- normas sociales dictadas por las raíces culturales.

El carácter social son un grupo de elementos comunes a la mayoría de los individuos de una misma cultura, tendientes a modelar y canalizar la energía humana a fin de que pueda

* Uno de los precursores en el estudio y formulación de modelos sociales con aplicación en casos mexicanos, ha sido Erich Fromm, el cual estableció el concepto de "carácter social". Consultar: "Socio-Psicoanálisis del Campesino Mexicano". Fondo de Cultura Económica. 1972.

seguir funcionando la sociedad en su conjunto. En una so ciedad industrial por ejemplo, son normas el que las perso nas canalicen su energía en trabajar y modelen su carácter hacia la disciplina, el orden y la puntualidad. En otras culturas esto no es importante existiendo otras normas o - modalidades distintas (el caso del pueblo juchiteco descri to en el caso de aplicación).

En esta perspectiva la construcción de los modelos tiene - en general, las siguientes partes:

Identificación del sistema. Definición de si es un proto tipo o bien un sector social, ubicándolo en un contexto de desarrollo y entre sectores sociales cercanos.

Definición del medio ambiente. El sistema es una entidad específica y no general ubicándose en:

- Fuerzas de producción específicas y su problemática.
- Los modos de producción relacionados. Acercamiento, lejanía o modalidades de la forma de producción capitalista.
- Relaciones obligadas o condicionadas con otros grupos o clases sociales específicas.

Las Variables del Sistema

- El nivel de conciencia. Entendida esta como el conocimiento de la percepción de: las normas sociales, la pertenencia a un sector o clase social, las dificultades comunes, la energía necesaria para participar en las formas y modos de producción, en rela -- ción con otros sectores sociales.
- Los valores culturales. Se refiere al conjunto de patrones y normas de vida y de trabajo existentes, derivadas de la raíz cultural propia.
- La ideología. De manera explícita o implícita cada persona o sector social tiene su propia manera de visualizar su medio ambiente, aceptar su situa - ción y conformar sus expectativas.
- La actitud ante los cambios. Es una disposición -- para hacer cambios enfrentando retos y corriendo -- riesgos. En la mayoría de los casos los cambios -- son presionados por el el exterior por factores dra -- máticos: los braceros mexicanos por ejemplo, que se van por falta de oportunidades para sobrevivir.
- La situación familiar. Es la manera como se con --

forma la familia y su papel como grupo social, unidad productiva o motor de conflictos.

Los modelos de clases o sectores sociales son ilustrativos de los conglomerados sociales complejos; como ejemplos representativos cabe señalar los siguientes:

- a) El crecimiento del sistema capitalista va agrupando a los dueños de los bienes de producción más modernos, generando una clase social industrial y metropolitana, con hábitos de consumo y forma de vida - distinta a la tradicional. Esta clase capitalista está fraccionada a partir de las fracciones del capital; así existe una burguesía industrial, una - bancaria y otra comercial; como se ha descrito en - el análisis de la crisis. Un sector distinto pero con características parecidas lo forman los grandes caciques del campo, los cuales conviven con una gama de formas de producción, desde feudales hasta muy modernas. A partir de esta gran caracterización se elaborarn modelos según el problema específico.
- b) La pequeña burguesía capitalista* se conforma por

* Para un análisis detallado de la burguesía y las clases sociales en el capitalismo consultar: "Las Clases Sociales en el Capitalismo - Actual". Nicos Poulantzas. Edit. Siglo XXI. 1981.

pequeños y medianos empresarios y comerciantes, algunos más modernos y otros tradicionales.

- c) Son múltiples las discusiones sobre la existencia real de una clase media con una conciencia común e intereses comunes; particularmente nos adherimos a la corriente de que no hay clase media, en un sentido estricto, sino un conjunto de capas sociales diferenciadas que se sitúan en una posición intermedia. "Pero el fondo teórico del asunto es el suponer que esas capas no pertenecen a ninguna clase".

Entre las capas intermedias más representativas están: los intelectuales, ingenieros, técnicos de la producción, médicos, abogados, etc; los empleados de gobierno, oficinistas, mecanógrafas, técnicos medios. Los asalariados no productivos, empleados de comercios, bancos, servicios diversos.

- d) La clase obrera formada por todos los asalariados en algún proceso productivo, siendo el sector social mejor formado como clase.
- e) Los sectores marginados, conformados por un conjunto

de subsectores: jornaleros del campo, eventuales, -
subempleados, lumpen, etc.

IX. LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD.

9.1 Naturaleza de la Participación en la Planeación

Al menos de manera formal se ha establecido la necesidad de elaborar los planes y programas para el desarrollo con participación de la comunidad, recomendando a las unidades de gobierno no adoptar posturas impositivas o paternalistas. Sin embargo no todos los proyectos parten de una definición hecha por los participantes; es común encontrar que los proyectos productivos se presentan ya elaborados a la población a la que van dirigidos. Esto obedece a distintas causas tanto técnicas como políticas. En un tipo de planeación social integral como el propuesto, la participación es un requisito indispensable, apoyándose en una valoración de la capacidad de los sectores sociales para plantear sus actividades.

La participación de la comunidad puede definirse técnicamente como:

"La actividad organizada, racional y consciente de una unidad social delimitada territorialmente y estratificada de acuerdo a las actividades productivas que realizan sus miembros, los cuales sustentan intereses y normas comunes

con el objeto de expresar iniciativas y necesidades propias, defender intereses y valores, alcanzar objetivos económicos, sociales y políticos e influir directa e indirectamente en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes"*.

La participación es un vínculo entre los diferentes sectores sociales y el grupo de planeación en un primer nivel y en una segunda dimensión con unidades de servicios institucionales (créditos, capacitación, administración, etc.), y con programas de apoyo económico o social.

Los propósitos de la participación en un proceso de desarrollo son:

- Identificación de problemas y su jerarquía.
- Formulación de alternativas con apoyo técnico externo.
- Interés y compromiso de algunos miembros del sector social.
- Análisis de recursos disponibles.
- Diseño de proyectos concretos.
- Propuestas de organización. Cooperativas, unidades

* Tomada del: "Manual de Lineamientos para la Participación de la Comunidad en la planeación de los Asentamientos Humanos". SAHOP, 1977 Lic. Amalfi Martínez Mekler y Lic. Rosa María Gutiérrez.

de crédito, empresas, asociaciones, etc.

Los procesos de participación están inscritos y condicionados necesariamente por:

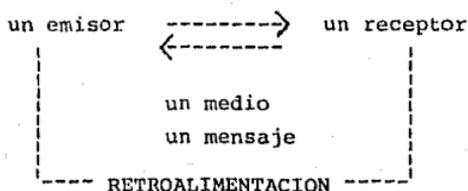
- El sistema político local.
- Las luchas de poder y dominación entre sectores sociales o grupos hegemónicos.
- La existencia de organizaciones y movimientos populares.
- Los niveles de democracia política en las organizaciones.
- El papel real de las instituciones gubernamentales.
- La magnitud de los conflictos existentes.

La combinación de estos elementos en un momento y lugar determinado condicionarán y definirán un proceso participativo y de negociación para la acción .

Los elementos fundamentales para un proceso de participación son:

Comunicación. La participación social constituye en prin

cipio una forma de comunicación; pudiendo darse entre personas representativas, con agrupaciones, hacia ciertos sectores seleccionados de la población o en forma amplia con medios masivos. Para cada problema en especial se ajustará el modelo básico de comunicología consistente en:



Los componentes principales que se utilizan para una estrategia de comunicación son:

1. Nivel de información. La gente para poder participar requiere de un nivel mínimo de información, no sólo de los propósitos de la elaboración de un plan, sino aspectos básicos ya recolectados por el grupo de planeación: características económicas, problemas y programas regionales, cambios previsibles, -- etc.
2. Mecanismos de comunicación. Es necesario establecer espacios permanentes durante un cierto tiempo, en los cuales se den los intercambios, por ejemplo:

- Promotores comunitarios o trabajadores sociales que estén recorriendo las zonas, levantando información y estableciendo un diálogo informativo.
 - Columnas especiales en el periódico, la radio o la televisión local en donde se de información, se hagan análisis o se recomienden alternativas.
 - Casas de la cultura. En las cuales se dan talleres y otras actividades de fomento cultural; siendo factible abrir foros para el análisis y la discusión con seminarios o reuniones.
 - Centros de comunicación. En algunos casos vale la pena abrir un pequeño local para operar como emisor y centro de reunión para los trabajos de planeación y promoción.
3. Los medios. Por lo general es una forma verbal como se transmite y se recibe información; las encuestas pueden llevar a una explicación general del proyecto; los folletos y documentos suelen utilizarse así como la radio, la prensa y la televisión.

Organización. Para que la participación no se pierda en

una multitud de opiniones diversas, no puede iniciarse hacia una masa de gente indefinida, sino estructurarse a partir de las organizaciones existentes - en tres etapas:

- * La primera es la participación de las organizaciones más grandes e importantes: autoridades gubernamentales, líderes políticos, cámaras, movimientos populares, sindicatos obreros, etc.

- * En segundo lugar se pueden muestrear agrupaciones de los diversos sectores sociales: empresas de diferente tamaño, cooperativas, asociaciones de barrios, clubs sociales, etc.

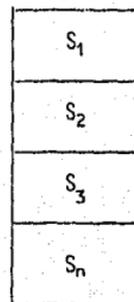
Conciencia de la realidad. Este es un elemento que existe en un sector social determinado, aunque puede promoverse; la forma de conciencia sobre los problemas son más o menos claras en la población, lo difícil es precisar las posibles soluciones y la actitud para involucrarse en los cambios.

LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD COMO VINCULO

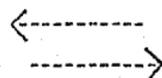
ENTRE:

DIMENSION A

GRUPO DE PLANEACION



SECTORES SOCIALES



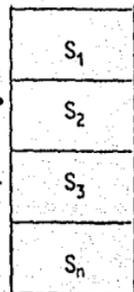
DIMENSION B

Servicios Institucionales

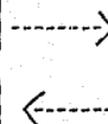
- Créditos
- Infraestructura
- Capacitación

Programas de apoyo

- Mercados
- Tecnología
- Apoyo administrativo
- Salud



SECTORES SOCIALES



9.2 Los Principales Instrumentos

Cuando se inicia un proceso participativo no es posible separar una participación para la planeación y otra para la operación de proyectos, que en la mayoría de los casos ambos serán simultáneos.

La gente participa sobre cosas concretas y con un fin específico: la investigación y la caracterización para el desarrollo le interesa al planificador pero no a la población. Por ello, aún desde sus inicios debe vincularse con mecanismos operativos en aplicaciones y procesos inmediatos. En las etapas de la metodología general* se propone la participación comunitaria después de una investigación histórico-política, una documental y una de campo.

En el siguiente punto se describen algunos mecanismos operativos a utilizar, pero en un principio el primer mecanismo es un conjunto de instrumentos vinculados a la investigación de campo, los cuales incian un proceso participativo en donde el investigador asume el papel de agente receptor. Estos instrumentos son:

1. Entrevistas amplias a líderes dentro de las estructuras de poder. Es posible plantear una serie de

* Etapas posibles. Punto 3.3 del Capítulo III.

entrevistas y análisis de discusión con los principales líderes locales, no sólo para conocer sus características sino en conjunto discutir las posibilidades de cambio; los conflictos, la participación social y política de los grupos, las posibilidades de la planeación y las luchas de poder etc. Es posible analizar sus opiniones expresadas en los periódicos y lo que se piensa sobre su posición. Su perfil ideológico y sus calores como representante de un sector social. Con ello es posible calibrar la factibilidad de las propuestas y una apreciación sobre los diferentes sectores sociales.

2. La asamblea. Es un mecanismo por medio del cual se reúne un grupo grande de gente, (pudiendo ser seleccionada o en forma abierta), a la cual se le plantean los problemas detectados, se les puede aplicar un cuestionario colectivo, haciendo las preguntas y tratando de que las respuestas tengan el consenso general. La representación de los análisis y de lo planeado se discuten en la asamblea. Se pueden utilizar instrumentos audiovisuales y cuestionarios de opinión.
3. Reunión de representantes. Consiste en estable-

cer, durante el proceso de planeación, reuniones periódicas con representantes o líderes de grupos organizados. Las reuniones pueden hacerse con miembros del mismo estrato social, mezclando estratos o confrontando intereses opuestos. La trascendencia de las reuniones se da sobre la base de la importancia económica o social de lo planeado y de la fuerza política del grupo social que lleva a cabo el proceso de planeación.

4. La dinámica de grupos. Es una técnica por medio de la cual se reúne a distintas personas de sectores sociales diversos y se les invita a llevar a cabo un juego, por ejemplo: es muy conocido el juego sobre la planeación urbana; el cual tiene tres subgrupos, el primero llamado de "los planificadores", los cuales deben hacer un plan de como armar un rompecabezas, el segundo denominado las "autoridades", que los sancionadores de lo hecho por los planificadores y un tercer grupo denominado: "la comunidad", el cual debe armar el rompecabezas siguiendo las instrucciones de las autoridades, los cuales interpretaron a los planificadores. Después en conjunto se discuten los aciertos y dificultades encontradas. Generalmente cambian los roles socia-

les tradicionales, es decir cuando hay personas en el grupo, que nunca han tenido una función directa se les pone en "las autoridades"; los líderes o jefes se les pone en comunidad para hacer cambiar su posición. La dinámica de grupos busca una vivencia entre los participantes de un juego elaborado de tal manera, que represente ciertos fenómenos y situaciones de la realidad, los cuales se tratan y de mostrar a los participantes. Los juegos pueden tener niveles de complejidad diversos, según el nivel de cada grupo, desde los más simples como el descrito del rompecabezas, hasta los más complicados - con cálculos matemáticos y el uso de computadoras o simuladores.

5. El grupo operativo. Es una de las técnicas más modernas para analizar y transmitir experiencias, - por medio de trabajo colectivo. El número de participantes varía entre ocho y quince personas, las cuales trabajan en conjunto problemas, situaciones, experiencias, conocimientos, decisiones, etc., utilizando diversos instrumentos para ello, por ejem-plo: la técnica del caso resumido, en el cual se - presenta una situación por escrito y se busca una - solución. El análisis de experiencias en donde -

se escenifica una situación conflictiva futura o pasada, etc. La diferencia con la dinámica de grupos radica en que ésta solamente busca sacudir al grupo y llegar a algunos análisis; el grupo operativo trata de llegar a soluciones concretas. Los participantes pueden ser gentes de la comunidad, aunque por lo general son los propios miembros del grupo de investigación. Quien organiza y dirige el trabajo y los instrumentos es un investigador externo al grupo, el cual en forma imparcial puede sintetizar los logros y los problemas.

6. El delphi. Es un instrumento por medio del cual se compromete a distintas personas representativas de un grupo social a participar en el proceso de investigación, por medio de cuestionarios sucesivos. El inicio es un cuestionario generalmente por correo, en el cual se plantean preguntas muy amplias sobre el problema a investigar. Los cuestionarios se recogen, se sistematizan y se elabora una segunda versión, en la cual se concretan las opiniones y los criterios. En un determinado número de etapas se logra conformar una visión de la realidad bastante nítida. En un principio se trata de que los participantes no se relacionen entre sí, en un

momento determinado se pueden concentrar y hacer una tormenta de ideas que aceleren el proceso. Los participantes pueden ser de preparación educativa, en diversos lugares del país o inclusive, del extranjero.

9.3 Mecanismos Operativos de Participación de la Comunidad.

Un verdadero proceso de planeación con participación comunitaria no puede quedarse solamente en la aplicación de instrumentos; los diferentes sectores sociales no solo intervienen en el etapa de investigación, sino que forman parte de la factibilidad de los proyectos y los planes. En los puntos de la metodología general, donde la comunidad tiene participación son :

- En el planteamiento de los problemas.
- En la propuesta de alternativas.
- En la elaboración de estrategias.
- En la evaluación y negociación.
- En la toma de decisiones.
- En la puesta en operación de planes y programas.

No es operativo pensar en promover acciones de participación de los diferentes sectores sociales para cada etapa en forma aislada; se debe implementar mecanismos o aprovechar los existentes, los cuales vinculen la investigación y la acción al-

mismo tiempo. Cuando se diseñan en marco integral se convierten en instrumentos para el desarrollo, en el nivel de contacto con la población.

Cuando se inicia un proceso participativo el grupo de planeación asume dos responsabilidades que debe saber manejar. Por un lado se convierte en una caja de resonancia de las quejas, los conflictos y las presiones locales; pudiendo perder su distancia con los diferentes sectores sociales, para asumir un rol paternalista, indiferente, acusatorio o enjuiciador de los conflictos y sobre el manejo de los recursos disponibles de todos tipos. En segundo lugar se convierte en un actor activo en el juego político local; los sectores poderosos tratarán de ajustar las propuestas en concordancia con sus intereses argumentando su papel motor y moderno en la economía. Los movimientos populares ya institucionalizados (en la CNC, la CTM, el PST, etc.) tratarán de conseguir subsidios, donaciones, créditos blandos, etc., muchas veces en beneficio de sus líderes. Finalmente existen sectores y grupos interesados en trabajar verdaderamente compartiendo riesgos y esfuerzos.

El error más grave de un grupo de planeación es iniciar por su cuenta un papel negociador entre clases sociales antagónicas. Este papel corresponde a los líderes y representantes

dentro de las peculiares acciones del sistema político. Cuando expresamente se le asignan labores negociadoras, deberá - promover alianzas entre sectores divergentes y apoyar a los grupos mayoritarios generalmente más pobres y menos organizados; para que tengan estos una presencia cuando menos en los planes y políticas.

Es conveniente tener presente la ideología de los promotores que trabajen en una comunidad; esto es con el objeto de tener una postura común negociada con la postura individual de cada miembro. Esto es con el objeto de no tener sorpresas; ya que si un promotor es alguien militante de una postura radicalizada de izquierda o derecha, buscará no sólo que la gente exprese sus problemas y dificultades para diseñar proyectos, sino tratará de encausarlos hacia la explosión o agudización de los conflictos. Lo cual es una táctica extremista de partidos políticos o corrientes reaccionarias -- con posturas extremas.

El grupo de planeación actuará en dos frentes:

- * En un trabajo continuo con los grupos o sectores sociales ya organizados. Por medio de líderes, representantes, reuniones, consultas, etc.

- * En un trabajo de promotoría con los sectores no organizados convocando reuniones, proponiendo organizaciones, etc.

Para ello requiere de una acción concreta en la región. Introducción del agua potable, construcción de caminos, fomento de cooperativas o empresas; o bien apoyos concretos, con financiamiento, capacitación para el trabajo asistencia agropecuaria o veterinaria, etc.

Los mecanismos de participación recomendables son:

- A. Coordinación en el desarrollo regional. Es recomendable iniciar la participación de los diferentes sectores en la elaboración de los programas de inversión ya existentes. Esto es a nivel regional los siguientes:

- Convenio Unico de Coordinación (ahora de desarrollo) entre la Federación y el Estado. Son inversiones federales decididas y programadas por la autoridad estatal y la municipal.
- Inversiones PIDER (Programa Integral para el Desarrollo Rural). Son proyectos federales y es

tatales tanto para infraestructura como productivos.

- Inversiones particulares de organismos federales (SARH, Pesca, IMSS, Reforma Agraria, etc.).
- Inversiones estatales o aval estatal, formado por apoyos locales o créditos para obras y proyectos (BANOBRAS, Programa Integrado para Créditos Industriales, etc.)

B. Promoción económica. La participación se puede encausar buscando el fomento de unidades productivas rentables, con las cuales se detectan proyectos y grupos interesados para: explotar recursos naturales, aumentar la productividad de actividades existentes, articular elementos del sistema económico, unidades comercializadoras, sustitución de importaciones regionales, mejorar las formas de producción de autoconsumo, (hortalizas, pollos, etc.), uniones de crédito y aseguradoras locales propias de ejidatarios o comuneros. Las áreas de trabajo serán:

- Identificación y apoyo a organizaciones locales existentes y potenciales en cuanto a su constitu

ción: cooperativas, uniones de crédito, asociaciones, sociedades anónimas, etc.

- Construcción de proyectos locales. Análisis de mercado, técnico y financiero.
- Módulos de tecnología. Contienen las técnicas más modernas de procesos productivos sencillos - (producidos por CENAPRO, ARMO, y en especial la - Fundación Mexicana para el Desarrollo, A.C. , entre otras.
- Apoyo financiero. Es conveniente en algunos casos que el grupo de planeación esté en condiciones de aportar pequeños créditos para el inicio de operaciones; pudiendo ser puente mientras se reciben créditos bancarios o como socios restringidos de las unidades de producción.

C. Desarrollo Urbano y Ecológico. Lo más inmediato con lo que la gente participa y se organiza es con obras urbanas de interés colectivo, en: agua potable, el drenaje, la construcción de caminos, calles cooperativas de vivienda, saneamiento de ríos y lagunas, protección contra vientos en parcelas agrícolas, etc.

La organización existente para estas actividades es un mecanismo participativo así como su promoción.

D. Educación y Capacitación. El medio de mayor participación de los diferentes sectores es el sistema educativo, el cual localmente no está por lo general bien integrado en sus unidades de educación terminal. La educación es la base del desarrollo, su promoción e integración en los procesos de planeación y acción es muy importante. Las áreas a considerar para hacerlas participar o bien a promover son:

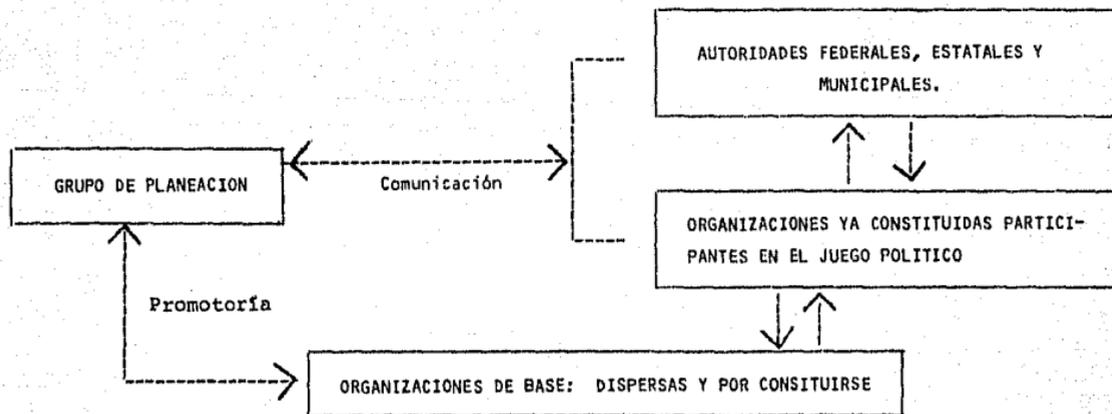
- Las carreras terminales. Su tipo y características, anivel secundaria, preparatoria, técnica y profesional. No es raro encontrar la carrera de técnico en turismo en zonas agrícolas atrasadas y poco comunicadas.
- La educación de adultos. Alfabetización, primaria y secundaria abiertas.
- Capacitación para el trabajo. En aspectos legales, administrativos, contables y técnicos.
- Publicaciones educativas y programas de estímulo

en radio y televisión.

- E. El control de alzas en el costo de la vida. La mejor manera de defenderse de la inflación es con organización democrática*; tanto a nivel nacional como familiar. La participación y promoción del desarrollo se puede dar mediante:
- Cooperativas de consumo. Un grupo de familias se reúne para comprar al mayoreo y hacer su propia distribución.
 - Organización para tiendas locales. Creación de tiendas para un barrio o una zona a precios no especulativos.
 - Empresas de distribución. Son empresas colectivas para tener bodegas y camiones distribuidores en una región.
- F. Calidad de vida. La participación de la gente se puede orientar hacia campañas de vacunación, control de la natalidad, mortalidad infantil, nutrición e higiene básica.

* Consultar: "Inflación y Democracia en México". David Barkin y Gustavo Esteva. El Colegio de México. 1979.

ESTRUCTURA PARA IMPLEMENTAR MECANISMOS DE PARTICIPACION COMUNITARIA



- REQUISITOS:
- Una acción Concreta
 - Un apoyo específico
 - Un grupo promotor.

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES

X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se reúnen los diferentes aspectos que se han expuesto a lo largo del análisis precedente, ordenándolos a fin de aportar una perspectiva general tanto de conclusiones como de propuestas; para hacer recomendaciones - hacia trabajos futuros. Las conclusiones pueden estructurarse en los siguientes puntos:

1. La tesis que se presenta para una planeación social - integral, no surge de una inquietud académica solamente; sino como una toma de conciencia de la naturaleza y envergadura de la crisis económica, política y social que se vive actualmente. La crisis pone en duda la eficacia esencial de los procesos de planeación debiendo cuestionarse lo realizado y buscar su ubicación en el mundo de cambios continuos del momento - presente.
2. La crisis en México obedece tanto a elementos internos como externos. Entre los primeros destaca el - agotamiento del modelo de desarrollo sostenido iniciado en los años cincuenta. El proteccionismo con el que el Estado depositó el desarrollo del país, casi -

completamente, en una clase social: la alta burguesía en la agricultura, la industria y la banca. La -- construcción de una planta productiva dependiente de la tecnología extranjera; dirigida a un mercado local cautivo con productos de baja calidad internacional y altos precios; mercado sostenido por los volúmenes - del gasto público y empresas deficitarias en divisas y productividad.

La raíz histórica condiciona muchos de los procesos y fenómenos: la colonización, el mestizaje, y las dife - rentes agresiones en la vida del país han conformado un mosaico de microregiones con distintas culturas: - formas de producción, cacicazgos y conflictos, pero en general con una situación de atraso cultural y eco - nómico importante.

Entre las causas externas están las dificultades y - presiones en la integración de las diferentes econo - mías regionales, al sistema capitalista mundial en -- una situación de dependencia frente a las naciones de sarrolladas por la tecnología, la velocidad de cambio, el financiamiento, los mercados y la distribución in - ternacional del trabajo; en un esquema periférico.

3. A la planeación para el desarrollo se le piden acciones para cambiar la realidad, reorientando las tendencias negativas y optimizando tanto recursos como es - fuerzos. En este momento se enfrentan dos grandes dificultades:

a. El Estado debe renegociar un nuevo pacto social con los distintos sectores. La necesidad de rediseñar el aparato productivo, replantear la estructura fiscal, las restricciones para el pago de la deuda, - el control de la inflación, etc. No pueden hacerse con una sola clase social, se tiene que tener la participación de todos. Los diferentes sectores socia - les se vienen polarizando en un proceso de organiza - ción, toma de conciencia y acciones de su propia perspectiva de clase. No es ya un problema de técnica económica; el abordaje político para la planeación, es imprescindible, ya que cada sector social va a ir con formando su propio modelo de desarrollo.

b. No existe una ciencia del desarrollo. De las dis - tintas disciplinas del conocimiento humano involucra - das en el problema no han resumido un conjunto de teorías para explicar en forma racional y objetiva las - características, causas y consecuencias de los fenóme

nos. No existe un bagaje tecnológico para transformar los procesos ni un modelo ideal de a donde se quiere llegar, ubicando nuestro propio contexto histórico-cultural.

4. Se propone un tipo de planeación que enfoque los problemas del desarrollo a partir de los actores sociales, agrupados en conjuntos o sectores complejos. Para ello se requiere una amplia participación democrática de representantes organizados, dentro del contexto político existente; buscando un desarrollo integral.

Por desarrollo integral se entiende el alcanzar un crecimiento económico regional o zonal; la participación de la mayoría de los sectores sociales en dicho crecimiento y la elevación de los niveles de bienestar y calidad de vida de todos los miembros de la comunidad.

5. La unidad de análisis es el "hecho social" el cual es uno solo, producto de la relación entre dos o más personas con un fin. Las distintas disciplinas científicas lo estudian desde diversos puntos de vista, economía, sociología, historia, etc.

El hecho social va de lo más sencillo a lo más complicado, desde una compra venta en un mercado, una unidad productiva, una corporación, etc. El nivel más amplio es el vinculado al desarrollo, en el se analizan las relaciones de los conglomerados, sectores, clases o grupos sociales como un todo; aplicando para ello el enfoque de sistemas al analizar las relaciones en:

- La estructura productiva.
- Los modos de producción (feudal, capitalista, monopólica, etc.).
- Como parte del proceso histórico-político existente.

Ubicando el sistema de relaciones en el contexto político, y en las luchas de clases existentes de unos sectores con otros. A este análisis de hechos sociales complejos con el enfoque de sistemas se le ha denominado "sistemas de desarrollo".

6. Por planeación social integral se entiende el trabajo intelectual de lógica y de síntesis para interpretar la realidad y proponer acciones de cambio de conglomerados sociales complejos; optimizando recursos y es -

fuerzos en sistemas de desarrollo, ubicados en el tiempo y en el lugar. Delimitadas las acciones -- por el espacio político dado por las alianzas y luchas de clases; fomentando procesos participativos y democráticos de los diversos sectores sociales existentes.

7. Hoy más que nunca se requiere una postura ideológica en los planificadores, ya que éstos cumplen un rol social al expresar las necesidades, esperanzas y estrategias de los diferentes sectores involucrados. Es necesario encontrar formas ágiles de planeación estatal, modalidades participativas y mecanismos de incorporación de los movimientos populares. Una planeación democrática y participativa es el mejor camino para construir economías productivas frente a las especulativas; afianzar la independencia económica no es ya una mera frase, ni la de integrar esfuerzos en el concierto internacional.
8. El marco conceptual donde se ubica la tesis y las -- propuestas son las teorías y análisis sobre el subdesarrollo en naciones del Tercer Mundo. Se destaca -- que los grandes problemas estructurales de estos

países son: a) las desigualdades sectoriales en cuanto a productividad, nivel de desempleo e ingresos; b) la desarticulación del sistema económico; c) la dominación del exterior en cuanto a tecnología, intercambio comercial y financiamiento. Esto ha provocado entre otras cosas un reordenamiento en las estructuras sociales e importantes flujos migratorios.

La construcción de nuestro sistema de desarrollo deberá construirse a partir de tres características centrales: i) un sistema económico homogéneo tratando de igualar niveles de productividad e ingreso entre los sectores; ii) un proceso autocentrado buscando aumentar las conexiones entre procesos productivos locales; iii) un sistema autodinámico buscando los mecanismos que mantengan el impulso vital dentro de los sistemas y no provenientes del exterior.

9. Los modelos de desarrollo más importantes que se han dado en México son: a) a partir del crecimiento del sector agrícola; b) a partir de la explotación de recursos naturales; c) a partir de un enclave; d) la constitución de polos de desarrollo; e) los desarrollos intermedios; f) los grandes centros industriales

vinculados con el exterior.

Las principales propuestas descritas en el cuerpo del trabajo se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1) Se propone concentrarse en principio en tres disciplinas básicas: la economía, la sociología y la ciencia política, con una metodología de trabajo que consta de las siguientes partes: a) planteamiento del problema, b) enfoque de trabajo, c) marco conceptual básico, d) proceso de investigación, e) estructura de análisis, f) diagnóstico, g) diseño de alternativas, h) plan de desarrollo, i) evaluación-negociación, j) toma de decisiones y k) puesta en operación.

- 2) La estructura de análisis serán los sistemas de desarrollo integrados por sectores sociales complejos, con un medio ambiente definido por el proceso histórico y el contexto político. Las variables de los subsistemas surgirán de los siguientes análisis:
 - de la estructura económica general y las formas de producción de cada sector social;
 - un análisis de las características y fenómenos por sector social;
 - un análisis de los niveles de bienestar y cali -

dad de vida de los habitantes representativos -- de cada sector o conglomerado complejo.

- 3) Las etapas que pueden seguirse de acuerdo al tipo de problema específico son: a) limitarse al análisis documental histórico y político del medio ambiente; b) integrar el conjunto de puntos a nivel documental; -- c) llevar a cabo una investigación de campo e iniciar un proceso participativo con líderes y organizaciones formales; d) llevar a cabo investigaciones especializadas en las tres áreas del subsistema y una amplia participación de los sectores por medio de diversos instrumentos; e) llevar a cabo la planeación con mecanismos permanentes de participación y con negociaciones políticas a diversos niveles limitándose a estrategias y proyectos; no tratando de resolver conflictos de clases.

- 4) La nueva ley de planeación vuelve obligatorias las acciones de fijar objetivos, establecer metas, estrategias y prioridades para todos los niveles del Gobierno Federal. Se crea además un sistema nacional de planeación democrática, en el cual es obligatorio dar cabida a la participación y a la consulta popular. Esto es importante porque en el momento actual el Esta-

do se ha convertido en el responsable del desarrollo no sólo en rector en el esquema de economía mixta, si no en el principal protagonista.

Por esta razón se ha hecho necesario describir los -- dos procesos de planeación más usados en nuestro país; el descendente a partir de análisis macroeconómicos y el ascendente a partir de una cartera de proyectos diversos.

La factibilidad en las acciones de la nueva ley se inscriben no en una capacidad técnica para ella, sino en la disputa por la nación que se hacen los distintos - sectores sociales; en especial la alta burguesía que -- busca retomar el viejo modelo, en un esfuerzo de vinculación mayor con la economía norteamericana.

- 5) La metodología propuesta tiene un nivel de generalidad que no ha hace operativa facilmente, por ello se ha detallado un grupo de metodologías complementarias que ayudan a su aplicación. Esta dificultad obedece a que en todos los niveles de análisis se entrecruzan las tres disciplinas humanísticas, así como las técnicas de la planeación científica a base de modelos matemáticos y análisis cuantitativos.

La parte más complicada es la investigación para conocer y caracterizar la realidad. Derivado de distintas experiencias prácticas se describen los pasos a seguir para el análisis histórico-político; para investigar la estructura económica y social; los niveles de calidad de vida y una selección de los instrumentos de trabajo de campo en el área social más utilizados.

- 6) De los instrumentos cuantitativos más importantes para este tipo de planeación propuesto, están los muestreos por lo que se hace un pequeño análisis sobre su utilización y las dificultades al aplicarse a hechos sociales.

Los modelos sociales son instrumentos poco conocidos entre los planificadores técnicos, se presentan aquí como un ejemplo de abstracciones sobre características tipo de individuos o de sectores sociales. Con ellos se hace más eficiente el diseño y operación de los programas cuando se llevan a la práctica.

- 7) Al plantear la necesidad de un proceso de planeación participativo se debe analizar los instrumentos que -

hay para captarla. La participación es el resultado de una evolución en la dinámica de los sectores sociales, lo cual obedece al nivel de conciencia de los miembros, la información de que dispongan, su organización y su disposición al cambio. El trabajo de planeación participativo aprovecha las organizaciones existentes y fomenta otras en un proceso de investigación acción. En el cuerpo del trabajo se analiza la naturaleza de la participación, los instrumentos para una acción permanente.

Las recomendaciones más importantes para la aplicación y seguimiento de este tipo de análisis son las siguientes:

A. La tesis y las propuestas se ubican en un marco globalizador; su contribución radica en el hecho de permitir encadenar la aplicación de las distintas disciplinas seleccionadas (economía, sociología y ciencia política), en un proceso de planeación, vinculado con un enfoque social. Se recomienda a los profesionales en planeación venidos de las diferentes disciplinas a confrontar sus propias metodologías de trabajo con las propuestas, ya que aquí se están dando los lineamientos de encuadre.

B. El análisis sobre México en sus aspectos económicos, políticos y de planeación presentado, permite junto con el marco conceptual sobre las teorías para explicar el subdesarrollo en la periferia; construir marcos de referencia utilizables para problemas concretos recomendamos una revisión cuidadosa de estos aspectos.

C. En las diferentes partes del trabajo se reconoce la falta de más ejemplos ilustrativos sobre los -- llamados "sistemas de desarrollo". Quedan lagunas sobre la forma de estructurarlos y cómo manejar eficientemente los aspectos cualitativos con los cuantitativos. Para cubrir esta parte es necesario la sistematización de diversos casos, aplicando el enfoque propuesto, para poder proporcionar una retroalimentación válida. Se recomienda para ello una mejor investigación colectiva de experiencias anteriores y en nuevas acciones.

D. Con toda la intención no se amplía las aplicaciones de modelos cuantitativos. En primer lugar -- porque estos son instrumentos muy útiles en distintas partes del proceso de planeación social integral; pero no es conveniente tratar de construir un modelo ma

temático que lo explique todo, ya que se caería en reducir el hecho social a una cifra, perdiéndose todo un grupo de variables y fenómenos en los cuales se ha concentrado el trabajo.

En segundo lugar no existen muchas experiencias sobre aplicaciones concretas en nuestro país. La escuela de Viena y la de Pensylvania son quizá, las que más trabajos tienen sobre modelos sociales cuantitativos. Estos modelos no parten de una concepción como la propuesta, sino son en realidad una formalización de los indicadores y variables manejadas por Naciones Unidas en sus programas. Estos planteamientos son muy válidos en las naciones desarrolladas pero muy difíciles de aplicar en el mundo contradictorio, ambivalente y conflictivo de las subdesarrolladas.

E. De los instrumentos de las ciencias exactas -- que pueden ser más útiles para este tipo de planeación, se recomienda investigar los siguientes campos:

- Modelos de selección de inversiones con diferentes grados de incertidumbre cualitativa.

- Modelos para la asignación y distribución de recursos, para minimizar los costos de producción o distribución o bien para maximizar rendimientos. Las técnicas de solución pueden ser la programación lineal o la no lineal.

- Ampliación y aplicación de criterios sociales y políticos para la evaluación de proyectos.

- Aplicación de árboles de decisiones por sector social para el conjunto del sistema de desarrollo. Utilización de la programación dinámica en problemas determinísticos.

- Investigación de aplicaciones de los instrumentos ya planteados de muestreos estadísticos, probabilidad y correlaciones.

BIBLIOGRAFIA

XI. B I B L I O G R A F I A
S E L E C C I O N A D A

- AMIN SAMIR. Categorías y Leyes Fundamentales del Capitalismo. Editorial Nuestro Tiempo. Segunda Edición México 1975.
- AMIN SAMIR. Desarrollo Desigual. Editorial Nuestro Tiempo. Primera Edición en Español. México 1974.
- AMIN SAMIR. El Capitalismo Periférico. Editorial Nuestro Tiempo. Primera Edición en Español. México 1974.
- AMIN SAMIR. La Acumulación a Escala Mundial. Crítica de la Teoría del Subdesarrollo. Editorial Siglo XXI. Quinta Edición. México 1981.
- ANDER-EGG E. Introducción a las Técnicas de Investigación Social. Humanitas. Buenos Aires. 250. Edición 1971.
- ANGELES LUIS. Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana. Editorial El Caballito. México 1978.
- BARKIN D. ESTEVA G. Inflación y Democracia, el Caso de México. Siglo XXI Editores. Primera Edición. México 1979.
- BARTRA ROGER ET. AL. Caciquismo y Poder Político en el México Rural. Siglo XXI Editores. Cuarta Edición. México 1978.
- BLANCO JOSE. Génesis y Desarrollo de la Crisis en México - 1962-1979. Investigación Económica, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM. Octubre-Diciembre 1979.
- BORDENAVE Y CARVALHO. Planificación y Comunicación. Ediciones CIESPAL. Editorial Don Bosco. Primera Edición. Quito, Ecuador. 1978.

BOTTOMORE TB. Sociology. A guide to problems and literature. Revised Edition 2°. Impression Unwin University -- books. London 1972.

CASTELLS MANUEL. La Teoría Marxista de las Crisis Económicas y las Transformaciones del Capitalismo. Siglo XXI Editores. Segunda Edición. México 1978.

CHURMAN WEST. El Enfoque de Sistemas. Editorial Diana. Segunda Impresión. México 1974.

CORDERA ROLANDO. Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Selección. El Trimestre Económico N° 39. Fondo de Cultura Económica. México 1981.

CORDERA ROLANDO Y TELLO CARLOS. México La Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones del Desarrollo. Siglo XXI Editores. México 1981.

Curso de Actualización sobre Metodología de las Ciencias Sociales. Colegio de Sociólogos de México. 1978.

Curso de Desarrollo Económico y Social. Apuntes. Universidad de Cambridge, Inglaterra. 1975.

FAGANCE MICHAEL. Citizen Participation in Planning. Pergamon International Library of Science, Technology, engineering and social studies. Oxford 1977.

FALUDI ANDREAS. Planning Theory. Pergamon International Library of Science, technology, engineering and social studies. Oxford, Reprinted 1976.

FLORES DE LA PEÑA H. WIONCZEK M. et.al. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo XXI Editores. Novena Edición. México 1978.

FLORES OLEA VICTOR. "Política y Desarrollo" en 8 Ensayos Sociedad y Desarrollo. Ediciones Productividad. CENAPRO. México 1972.

FREIRE PAULO. La Educación como Práctica de la Libertad.- Siglo XXI Editores. 17a. Edición. México 1976.

FREIRE PAULO. Pedagogía del Oprimido. Siglo XXI Editores 15a. Edición. México 1976.

FURTADO CELSO. Teoría y Política del Desarrollo Económico Siglo XXI Editores. Novena Edición. México 1979.

GALEANO EDUARDO. Las Venas Abiertas de América Latina. Siglo XXI Editores. Décimo Quinta Edición. México 1977.

GUNDER FRANK ANDRES. Desarrollo del Subdesarrollo. Escuela Nacional de Antropología e Historia. Suplemento de la Revista Tlatoani. Segunda Edición. México 1970.

HODARA JOSEPH. Los Futuros de México. Un Marco de Referencia. Fomento Cultural Banamex, A.C. México 1978.

Informe del Seminario. Discusiones sobre Planificación. Santiago de Chile 6 a 14 de Julio 1965. Siglo XXI Editores. Séptima Edición 1976.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas. (Compilación) Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo. Siglo XXI Editores. Primera Edición en Español. México 1976.

ISARD WALTER. Métodos de Análisis Regional. Editorial - Ariel. Segunda Edición. Barcelona 1973.

LIPPITT R. WATSON J WESTLEY B. La Dinámica del Cambio Planificado. Amorrortu Editores. Argentina 1970.

LOPEZ PORTILLO JOSE. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Dirección de Publicaciones IEPES-PRI. Tercera Edición. México 1976.

MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO. "Administración y Desarrollo." en 8 Ensayos. Sociedad y Desarrollo. Ediciones Productividad CENAPRO. México 1972.

MILLER ERIC. Desarrollo Integral del Medio Rural. Un - Experimento en México. FCE Primera Edición. México 1976.

NUDELMAN U. FABLO. Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos Conceptuales. Naciones Unidas. México 1981.

PIZZORNO A. KAPLAN M. CASTELLS M. Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea. Ediciones SIAP-Planteos. Buenos Aires 1976.

RODRIGUEZ ARAUJO OCTAVIO. La Reforma Política y los Partidos en México. Siglo XXI Editores. Primera Edición. México 1979.

S.P.P. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo. México 1981.

RUSSELL BERTRAND. La Perspectiva Científica. Editorial Ariel. Cuarta Edición. Barcelona 1974.

Secretaría de la Presidencia. La Planeación en México - 1968.

SELLTIZ C. JAHODA M. et. al. Métodos de Investigación en las Relaciones Sociales. Ediciones Rialp, S.A. Madrid 1965.

TIMASHEFF NICOLAS. La teoría Sociológica. FCE. México 1968.

TINBERGAN JAN (coordinador) Reestructuración del Orden Internacional. Informe del Club de Roma. FCE. México 1977

TELLO CARLOS. La política Económica en México 1970-1976 Siglo XXI Editores. México 1979.

TRUEBA JOSE. Planteos sobre Teoría Sociológica. Las Estructuras y el Cambio. Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A.C. México 1976.

ZAPATA FRANCISCO. et. al. Las Truchas. Acero y Sociedad en México. El Colegio de México. Primera Edición. México 1978.

DE LA MADRID MIGUEL. Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy. El Reto al Futuro. 1982.

CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS, A.C. CIDE. Economía Mexicana No. 4 1982

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Progreso Económico y Social en América Latina. INFORME 1982.

BANCO MUNDIAL. Informe Anual 1983.

QUINTA PARTE

APLICACION DE UN CASO
LA PLANEACION SOCIAL INTEGRAL EN
EL ISTMO OAXAQUEÑO.

ANALISIS DE CASO: LA PLANEACION SOCIAL INTEGRAL
EN EL ISTMO OXAQUEÑO.

	PAG.
I. INTRODUCCION	242
II. EL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA	246
III. EL COMITE DE PLANEACION SE DEFINE	250
3.1 Planteamiento de un Enfoque de Trabajo.	250
3.2 Definición de su Filosofía Política.	251
3.3 Selección del Proceso de Planeación.	253
3.4 Formación de los Grupos de Trabajo.	253
IV. PLANEACION DEL SISTEMA ECONOMICO REGIONAL	256
4.1 Identificación del Sistema y su Medio Ambiente.	256
4.2 Los Elementos Fundamentales del Medio Ambiente.	258
4.3 Las Variables Principales del Sistema Económico Regional.	263
4.4 Diagnóstico del Sistema	283
4.4.1 Modelo General	283
4.4.2 Identificación y Participación con Sectores Sociales.	285

4.4.3	Diagnóstico Regional	286
4.5.	Plan de Desarrollo Regional	292
4.5.1	Modelo de desarrollo	292
4.5.2	Estrategias de polo de desarrollo.	293
4.5.3	Estrategias para un desarrollo regional.	297
V.	PLANEACION REGIONAL INCORPORANDO EL ANALISIS SOCIAL.	300
5.1	El Proceso de Investigación	300
5.2	Los Procesos Condicionantes del Sistema Social Regional	301
5.2.1	La raíz histórica	302
5.2.2	La estructura real de poder	304
5.3.	Los Sistemas Sociales	305
5.4	Diagnóstico del Sistema Social Regional	313
5.5.	Plan de Desarrollo Regional	315
5.5.1	Estrategias de desarrollo	316
5.5.2	Estrategia política para el Gobierno del Estado.	319

	Pág.
5.5.3 Propuesta de modelos sociales.	320
VI. ANALISIS DE LA CALIDAD DE VIDA.	322
6.1. Indicadores de bienestar	322
6.2. Propuesta de Programas.	329
VII. CONCLUSION	333
ANEXO A : EJEMPLO DE INSTRUMENTOS PARA TRABAJO DE CAMPO.	335

I. INTRODUCCION.

La tesis y el conjunto de premisas y metodologías hasta aquí presentadas, pretenden dar los elementos indispensables para llevar a cabo el tipo de planeación social integral propuesto, en problemas de desarrollo. La aplicación en problemas reales diversos revelará las dificultades y los alcances para distintos tipos de usuarios. La manera de recolectar dichas dificultades será por medio de estudios de caso; en los cuales se hace un re-análisis de una aplicación, destacando puntos particulares de dificultad y presentando una visión simplificada de la realidad.

A pesar de que cada una de las propuestas ha sido resultado de aplicaciones prácticas se tiene poca experiencia en la utilización de conjunto de todas las partes. En el ejercicio profesional no es fácil encontrar con frecuencia problemas totalizadores, por lo general se concretan en aspectos parciales. Sin embargo de una aplicación real de conjunto se ha elaborado este estudio de caso.

La forma de presentación está hecha de manera de destacar las dificultades para detectar y caracterizar los conglomerados sociales importantes en el desarrollo regional del istmo oaxaqueño. El estudio hace énfasis en los problemas al hacer una planeación, a partir únicamente de la pers

pectiva económica; los cambios drásticos en lo propuesto inicialmente al profundizar en las estrategias de desarrollo propias de los diferentes sectores sociales. Finalmente las condiciones de sobrevivencia infrahumana, le dan un dramático significado al concepto de "desarrollo", en una de las regiones más pobres del país, no consideradas todavía como indesarrollables.

Las luchas de clase se ejemplifican mediante la participación política del grupo de planeación. Naturalmente las situaciones son ficticias en cuanto al momento político descrito, sin embargo los procesos económicos la conformación de los conglomerados sociales y los indicadores de calidad de vida son verdaderos.

Entre las desventajas de un estudio de caso destaca la imposibilidad de resumir en unas cuantas páginas la riqueza y complejidades de la realidad, así como las peripecias y dificultades tenidas en el proceso de investigación. Como en cualquier caso por tanto, hubo necesidad de seleccionar y resaltar algunos puntos particulares minimizando otros. Resaltan los siguientes aspectos:

Es amplio y detallado el análisis y diagnóstico de los planes. Esto se hizo pensando en que ésta par

te, es más fácil de elaborar a partir de los conceptos propuestos.

- Se plantea la utilización de las tres metodologías de investigación en etapas, encadenadas entre sí, de manera que sean complementarias. En la práctica se pueden manejar en forma independiente según sea el tipo de problema o se pueden entremezclar sin perder la fisonomía de cada una, dentro de la metodología general propuesta.
- Prácticamente se omitió el análisis detallado del Plan Estatal de Desarrollo para la región y el paquete de políticas económicas y programas de inversión. Con ello se pierde mucho de cómo se da la planeación descendente en nuestro país.
- Para poder llegar a los análisis y diagnósticos fue necesario llevar a cabo múltiples estudios con diferentes características, los cuales sólo se mencionan pero no se detallan.
- Las dificultades y estrategias utilizadas para el intercambio y participación con los sectores sociales, no se mencionan a detalle, ni las características que

deben tener los investigadores de campo. Sin embargo, algo del procedimiento está ejemplificado en el anexo de instrumentos.

El alcance del caso es descriptivo pero permite una visión aplicada de conjunto, de los tópicos propuestos en el cuerpo de la tesis. En casos subsecuentes se podrían ejemplificar puntos que permitan un mayor enriquecimiento de las propuestas.

II.- EL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA.

En este momento han transcurrido dos años, de que tomó posesión el Gobernador actual, presentándose una realidad distinta a la contemplada en el " Plan Estatal de Desarrollo 1980-1986 ". En principio se ha logrado dar una coherencia hacia objetivos generales de los programas de inversión 1981 y 1982; sin embargo existen graves preocupaciones entre el grupo ejecutivo del Gobierno, ante los problemas del país y su repercusión en la entidad. Los recortes presupuestales en las partidas federales, la falta de liquidez financiera, las dificultades alimentarias y el incremento en la presión social provocada por los deterioros en el poder de compra de grandes grupos, pueden desembocar en graves conflictos políticos, derivados de la recesión económica que se viene encima.

La entidad está lejos de constituir una unidad política y económica, ya que está formada por una diversidad de regiones geo-económicas, las cuales a su vez contienen múltiples microregiones diferentes entre sí, las cuales se reflejan en los 570 municipios existentes.

El Estado cuenta con una excelente dotación de recursos naturales, una gran extensión territorial y una terrible oro

graffa. El sector primario es insuficiente para abastecer la demanda interna, la industria es incipiente y poco calificada. La infraestructura física es deficiente y su construcción más cara que el promedio nacional. La distribución del ingreso es inequitativa y el desempleo abierto y subempleo es alto manteniendo la misma proporción desde hace dos décadas. La dispersión rural y la expulsión de gente hacia otras zonas, operan como fuerzas de sintegradoras que impiden una acción eficaz de desarrollo en el corto plazo. Los ingresos públicos son escasos y la mayoría se destinan a gasto corriente y poco a la inversión. La necesidad de optimizar los recursos y precisar con claridad las acciones es primordial.

De las ocho regiones en que está compuesta la entidad a saber: La Cañada, La Costa, El Istmo, La Mixteca, La Sierra Norte, La Sierra Sur, el Papaloapan y los Valles Centrales, tres son las más importantes y una de ella, quizá la más conflictiva es el caso del Istmo Oaxaqueño.

El Gobierno del Estado ha decidido llevar a cabo un Plan Regional del Istmo utilizando el enfoque social para la planeación del desarrollo, por los siguientes motivos:

- Históricamente la región ha estado en conflictos polí-

ticos importantes, en 1977 hubo una gran matanza en Ju
chitán y permanentemente han habido hechos de sangre -
 políticos; el último de ellos el pasado 30 de agosto -
 de 1982. Por lo tanto se plantea un abordaje políti-
 co sobre las posibilidades de desarrollo regional.

- Existen importantes proyectos de prioridad nacional en la zona, la industria petrolera, el corredor trans- istm
ico Alfa-Omega para comunicar por tierra a los dos ocefi
nos y un nuevo puerto industrial de altura, para complepl
mentar los desarrollos en Coatzacoalcos-Villahermosa e
 impulsar el crecimiento industrial del sureste.
- Al existir un partido de oposición en la zona (el Par
tido Socialista Unificado de México) y el municipio de
 Salina Cruz controlado por el sindicato petrolero; el -
 Gobierno del Estado requiere la participación de éstos
 y otros sectores en el proceso.
- La participación de los distintos sectores sociales se
 hará a través del proceso de investigación, por dos ra
zones: la primera es la de no desatar una conflictiva
 mayor a la ya existente, controlando y regulando - -
 las inquietudes y conflictos de clases locales. El
 segundo se debe a que la investigación de campo es im-

prescindible ya que no existen estadísticas desagregadas por municipio; el censo de 1970 y otros censos contabilizan por distrito agrupando los 41 municipios y sus características en dos zonas la de Juchitán y la de Tehuantepec.

Por lo anterior el Gobierno del Estado ha decidido elaborar una primera aproximación a un Plan Regional, en el cual se establezcan las directrices principales y las dificultades más importantes. Para ello ha formado un comité técnico especial para la elaboración de esta primera etapa. Con los resultados del comité especial se formará un comité de desarrollo regional, previsto en la legislación estatal, en el que participarán los representantes federales y estatales en la zona, los presidentes municipales, las fuerzas organizadas y la población en general. Dicho comité regional dependerá del COPLADEO (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca), para decidir las inversiones y apoyos que requiera la zona.

III.- EL COMITE DE PLANEACION SE DEFINE.

3.1. Planteamiento de un Enfoque de Trabajo.

El comité de planeación está formado por un pequeño grupo de técnicos de distintas disciplinas, con experiencia en procesos de planeación regional y de trabajo con organizaciones comunitarias. Dichos miembros han decidido con los equipos ejecutivos del Gobierno del Estado, tomar el enfoque de una planeación social integral, el cual visualiza las características y posibilidades del desarrollo a partir de la perspectiva de los propios actores sociales.

Asumido este enfoque el proceso de planeación se estructura en dos dimensiones; la primera se refiere a llevar a cabo un conjunto de análisis técnicos sobre el desarrollo regional, por los distintos especialistas aplicando el análisis de sistemas. El segundo, se refiere a darle participación en el proceso de análisis y propuesta de soluciones a distintos sectores sociales a través de reuniones, asambleas o negociación con algunos representantes.

Adicional al enfoque anterior, la premisa fundamental del comité es asumir como concepto de desarrollo el siguiente: (*)

- Lograr el mayor crecimiento económico regional.

(*) Tomado del Concepto de Desarrollo. Primera parte.
Pág. 57.

- Lograr la participación de la mayoría de los sectores sociales en dicho crecimiento.
- Lograr la mayor satisfacción de necesidades básicas y expectativas de bienestar de la mayoría de la población.

3.2. Definición de su Filosofía Política.

La interacción del comité con los distintos sectores sociales busca que el Plan Regional sea una expresión de necesidades (**), colocándolo como agente de cambio social y como participe en el juego de poderes locales. Por lo tanto su presencia y acción en la zona debe definirse y limitarse.

En primer lugar el proceso para captar a los diferentes sectores sociales, encontrar a sus representantes y llevar adelante un proceso de discusión y negociación puede tomar varios años. Lo que este comité busca no es el terminar el proceso sino iniciarlo y definir con claridad los obstáculos y las dificultades para esta comunicación entre clases sociales. Por ello es sólo un comité técnico previo a la formación de un comité regional de desarrollo en el cual se establezca la participación formal de grupos representativos. Dicho comité regional está previsto en la Ley Estatal y funcio

(**) La Dimensión Política de la Planeación. Capítulo V. Ideología y planeación. Pág. 121 a 124.

naría en forma similar al COPLADEO central dependiendo de éste.

El proceso de participación tomará en cuenta las siguientes premisas básicas:

- a) La zona del Istmo Oaxaqueño está formada por diversas etnias, es decir, distintos grupos indígenas con conflictos históricos entre sí.
- b) La raíz de los conflictos, como ocurre en todo el país, es por despojos y explotación de otros sectores sociales hacia los grupos indígenas.
- c) Buscar las causas básicas que motivan a la acción social de un grupo o un sector. La gente participa activamente cuando tiene una motivación, algo porque participar, la cual hay que encontrar y evaluar su importancia, si es que existe, para cada sector social.
- d) Dirigir la participación hacia sujetos organizados. Esto es, no se puede interactuar con una masa de población heterogénea, sino debe dirigirse a grupos organizados. En caso de no existir deberá proponerse acciones para la concientización y creación de formas organizadas.

3.3. Selección del Proceso de Planeación.

De las dos alternativas de planeación más operativas (*) se adopta la descendente, partiendo del Plan Estatal de Desarrollo 1980-1982, para la región del Istmo. El primer paso será el análisis de dicho Plan, así como el recolectar los elementos de política económica, que tengan relevancia en la zona, dictados por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado. Además se deben analizar los programas de inversión -- 1981, 1982 y 1983 por sector para la región aprobadas por el COPLADEO; así como los diferentes planes que existan deberán estudiarse para conocer las diferentes perspectivas de los organismos que los elaboraron.

El proceso participativo se iniciará con los organismos cúpula locales; los representantes de los organismos federales, las cámaras de comercio y las secciones del Partido Revolucionario Institucional.

3.4. Formación de los Grupos de Trabajo.

El trabajo técnico se iniciará en tres vertientes, siguiendo la propuesta de una planeación social integral (**).

(*) Los Procedimientos Principales de la Planeación para el Desarrollo. Cap. VI de la pág. 130 a 140.

(**) Elementos Generales para una Planeación Social Integral. Metodologías sobre Investigación. Cap. VII de la pág. 148 a la 471.

- GRUPO A Crecimiento económico. Este grupo está encargado de estudiar el sistema económico existente y sus posibilidades. Planear las mejoras o los cambios y los conflictos sociales que deriven. Todo ello desde la óptica del subdesarrollo capitalista, en donde el centro es el gobierno federal y sus proyectos; - jugando la región un papel periférico.
- GRUPO B Análisis de sistemas sociales. Este grupo identificará a los diferentes sectores sociales, sus representantes, las características de su organización, sus motivaciones hacia la acción social. Tratará de plantear modelos sociales que caractericen en lo cultural, ideológico y político a ciertos sectores sociales relevantes para un proceso de cambios regionales. Deberá identificar los conflictos y las luchas de clase más importantes.
- GRUPO C Estudio de la Calidad de Vida. Este grupo se concentrará en los niveles de bienestar y sobrevivencia, - así como en detectar las expectativas de la población y los problemas de patología social importantes.

Los distintos grupos utilizan el análisis de sistemas y la metodología general de la planeación social integral ya descrita, de la siguiente manera:

El primer grupo se concentrará en los aspectos:

- El análisis del entorno buscará definir los recursos y procesos económicos más importantes que influyen en la región.
- El análisis de los sectores económicos en la región se hará mezclando los aspectos puramente económicos con los de tipo social.
- El diagnóstico y las propuestas serán básicamente económicas.

El segundo grupo esperará a tener una primera visión de la zona, obtenida a partir del análisis anterior, para elaborar una explicación histórica y un análisis del sistema político imperante, para hacer un análisis de cada sector social. Las conclusiones llevarán a cambiar o modificar las propuestas económicas.

El tercer grupo tomará de los otros dos para investigar aspectos precisos sobre bienestar social y recomendará acciones y estrategias complementarias a las ya planteadas, con ello se conformará el plan regional final de esta etapa.

IV. PLANEACION DEL SISTEMA ECONOMICO REGIONAL.

El grupo de trabajo A, encargado del crecimiento económico, ha decidido dividir sus trabajos en cuatro partes. La primera es de análisis en dos niveles; sobre los elementos más significativos del entorno donde se ubica el sistema y sobre las variables y comportamiento del propio sistema en estudio.

La segunda parte se refiere a un modelo de diagnóstico del sistema. La tercera será sobre los elementos sociales de la actividad económica interactuando con los sectores más representativos. La última será la propuesta propiamente dicha de un plan de desarrollo regional a partir del crecimiento económico.

4.1. Identificación del Sistema y de su Medio Ambiente.

El Plan Estatal define a la región Istmo Oaxaqueño integrada por 41 municipios agrupados en dos distritos, el de Juchitán con 22 de ellos, y el de Tehuantepec con 19. Económicamente la región está integrada al denominado Istmo de Tehuantepec, el cual abarca parte de cuatro Estados: Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco. Esta región amplia ha sido enmarcada por cuatro documentos importantes; el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el cual define 32 municipios prioritarios.

rios; el Nacional de Desarrollo Urbano establece 56 municipios; el Plan Regional de la Zona Prioritaria Costera del Golfo e Istmo establece 88 municipios y la Fundación Barros Sierra considera que las interrelaciones se dan en un área que abarca 227 municipios.

El grupo de trabajo económico se ha dado cuenta de que aunque existen interrelaciones importantes, éstas son de distinta naturaleza por lo tanto ha definido la región por doce municipios representativos de los 41; identificados en el Plan Estatal. Representativos por el hecho de concentrar a la mayoría de la población y las principales actividades económicas. Nueve de los doce municipios están considerados con prioridad IA en el Plan Industrial; la región de trabajo que da así definida, enlistados a continuación:

- 1.- Santa María Mixtequilla
- 2.- Santa María Xadani
- 3.- Juchitán de Zaragoza
- 4.- San Pedro Huilotepec
- 5.- Salina Cruz
- 6.- San Pedro Comitancillo
- 7.- Santo Domingo Tehuantepec
- 8.- San Mateo del Mar
- 9.- San Blas Atempa.
- 10.- Asunción Ixtaltepec.

11.- Ciudad Ixtepec.

12.- El Espinal.

El sistema queda definido así por la región compuesta por doce municipios y su medio ambiente son los elementos dentro de la zona amplia del Istmo de Tehuantepec.

4.2. Los Elementos Fundamentales del Medio Ambiente.

Los elementos fundamentales de la zona del Istmo, que tienen repercusión en la región en estudio y que conforman el marco donde se ubica el sistema, pueden clasificarse en dos; unos descriptivos y otros dinámicos, ellos son:

Elementos Descriptivos.

- Por sus características físicas el Istmo se puede dividir en tres áreas distintas: la llanura costera del Golfo mejor conocida como el trópico húmedo, enmarcada por los tres ríos más caudalosos del país; el Coatzacoalcos, el Grijalva y el Usumacinta. La llanura costera del Pacífico con clima cálido subhúmedo, con precipitaciones menores en verano, largas temporadas de sequía y fuertes vientos. La zona montañosa al centro con elevaciones entre 200 y 300 m/n.m., adquiriendo mayores alturas hacia el sureste.

- Recursos naturales. El Istmo cuenta con recursos que pueden agruparse en seis grandes clases:
Agua y Suelo. Del área total de la zona de 62 1989 - km² existen 2'680 733 has de tierras de labor, así como zonas de pastos y bosques; con un índice de 1.63 - hab/ha, cuando el nacional es de 0.6 hab/ha. Las tierras sin embargo, están sub-ocupadas, principalmente - por una falta de tecnología para el trópico húmedo y problemas de organización y económicos en los dos distritos de riego, el de Chontalpa y el No. 19 de Juchitán Tehuantepec.
- Energéticos. Concentra la zona el 92% del total nacional del crudo y gas incluyendo la Sonda de Campeche, - así como las principales plantas petroquímicas. En segundo término la energía eléctrica por su cercanía con Chicoasén, la Angostura y Malpase.
- Pesca. Tanto de mar abierto, estuarios, lagunas, presas y ríos.
- Minería. La zona cuenta con la explotación y las reservas más importantes de azufre del país. La zona de Veracruz produce el 95% del azufre nacional y el 93% se procesa en las plantas petroquímicas de Minatitlán y Jalti

pan. En Salina Cruz hay yacimientos de fierro y cobre en San Pedro Tepanatepec y Arriaga. Existen yacimientos identificados pero no cuantificados de asbesto, sílice, mármol y roca calcárea, de esta última existe una cementera de Cruz Azul en Lagunas Chiapas.

- Turismo. Potencialmente se tienen amplios recursos en las playas de Salina Cruz y Coatzacoalcos, en las zonas arqueológicas de Palenque, La Venta y Comalcalco; en la Laguna de Catemaco y el gran proyecto turístico del Pacífico sur en Bahía de Huatulco, en etapa de estudio actualmente.
- Comunicación. Históricamente el Istmo mexicano ha competido como una vía interoceánica con el Canal de Panamá y el Istmo de Nicaragua. De funcionar una vía como la del proyecto multimodal trans-istmico se estima que el 52% del comercio mundial por mar, pasaría por aquí en cinco o diez años de iniciadas las operaciones.

Elementos Dinámicos.

- La Expansión de la Actividad Petrolera. La transformación radical de la zona se ha dado a partir de 1970, pasando de una economía agrícola más o menos moderna y exportado

ra a una petrolera. En cuatro partes se ha dividido la zona. Villahermosa de explotación de petróleo y gas de alta calidad tipo Istmo. La Sonda de Campeche compuesta por 38 plataformas conectadas a Ciudad del Carmen. Minatitlán-Coatzacoalcos, en este punto confluyen los gasoductos, oleoductos y poliductos para ser distribuidos hacia el centro y norte del país por el sistema troncal de la costa del Golfo de México. La cuarta zona es Salina Cruz en donde se envían productos para la costa del Pacífico, tanto a nivel nacional como latinoamericano y el mercado petrolero de exportación a Japón y sur de Asia.

- Surgimiento de la Petroquímica y Ramas Conexas. Siguiendo el proceso de expansión en la explotación petrolera se ha dado el crecimiento más acelerado aún en la petroquímica; principalmente en el área Coatzacoalcos-Minatitlán con las importantes plantas de Pajaritos, Cosoleacaque, Cangrejera y el Complejo Morelos; así como grandes inversiones privadas; el proyecto istmo de Celangse Mexicana, las Plantas de Resistol y las procesadoras de azufre.

- Decamimimiento de la Actividad Agropecuaria. La demanda de mano de obra para las obras petroleras y los servi -

cios necesarios provocaron un decaimiento en el sector primario, dejando de ser el motor regional. En las zonas de temporal fue más agudo que en los dos distritos existentes, el 19 de Juchitán con 50,000 has., y el Chontalpa con 90,000 has y quedó detenido un gran proyecto entre el Grijalva y el Usumacinta para abrir el cultivo de riego 1'000 000 de has en tierras actualmente inundables. Los esfuerzos para lograr la autosuficiencia alimentaria han provocado un rompimiento de la tendencia al estancamiento agrícola, pudiendo ser éste momentáneo.

- Expansión de la Urbanización y los Servicios. La generación de empleos para la construcción y operación de pozos y plantas petroquímicas ha generado un crecimiento explosivo en las zonas urbanas debido no sólo a los empleos permanentes o temporales creados, sino al conjunto de migrantes colocados en servicios de todo tipo. Las ciudades con más crecimiento han sido las cabeceras de las zonas petroleras, Ciudad del Carmen, Villahermosa, Minatitlán, Coatzacoalcos y Salina Cruz.

- Surgimiento de otros proyectos importantes. A los factores dinámicos hay que agregar dos grandes proyectos, que pueden cambiar la fisonomía de la zona: el transporte interoceánico Alfa-Omega, el cual va a comunicar dos puertos de altura en Coatzacoalcos y Salina Cruz, por medio de un tren eléctrico rápido y una carretera para

carga pesada. Este proyecto no sólo beneficia el tránsito de mercancías del Golfo al Pacífico sino impulsa e integra las economías de las subregiones. El segundo es el puerto industrial de Salina Cruz el cual consiste en la construcción de un gran parque industrial en el Pacífico complementario a la industria de Coatzacoalcos, - fundamentalmente petroquímica secundaria y producción - final complementario a Lázaro Cárdenas.

4.3. Las Variables Principales del Sistema Económico Regional.

El sistema económico de la región compuesta por doce municipios, se puede representar por cuatro variables significativas, cuyos cambios afectarán substancialmente el desarrollo del sistema en su conjunto. Ellos son:

- a. Los movimientos poblacionales
- b. El crecimiento del sector agropecuario
- c. El desarrollo del sector pesquero
- d. La industria petrolera.

a. Los Movimientos Poblacionales.

En primer lugar hay que resaltar el significado de municipio

en el Estado de Oaxaca. Al ser la entidad con más municipios del país (570), éstos son en general de una extensión territorial muy pequeña y casi sin localidades; el municipio es en realidad el centro de la población y un área circundante. En los casos de haber más de una localidad, la mayoría de la población se concentra en la cabecera.

La estructura de las localidades en la región es la siguiente:

Asunción Ixtaltepec	14 localidades
Ciudad Ixtepec	9 localidades
El Espinal	5 localidades
Juchitán	5 localidades
Salina Cruz	5 localidades
San Blas Atempa	4 localidades
San Mateo del Mar	2 localidades
San Pedro Comitancillo	1 localidad
San Pedro Huilotepec	1 localidad
Santa María Mixtequilla	2 localidades
Santa María Xadani	1 localidad
Santo Domingo Tehuantepec	19 localidades

Las poblaciones concentradas en las cabeceras son las siguientes: En Santo Domingo Tehuantepec se concentra el 81% de sus

19 localidades. Ciudad Ixtepac tiene el 94% de población de sus 9 comunidades y Salina Cruz abarca el 96% de su población municipal.

Con cuatro indicadores se explican los movimientos poblacionales; con las tasas anuales de crecimiento, la densidad de población por municipio, las proyecciones al año 2 000 de SAHOP y por las características de la migración a la zona. (cuadros 1, 2, 3, 4, 5 y 6).

En la década 1950-1960 el crecimiento fue por abajo de la media nacional, pero por arriba de la del Estado. En el período 1960-1970 la zona empezó a crecer debido a la construcción de las presas Benito Juárez y la derivadora " Las Pilas ", - así como el distrito de riego No. 19. El crecimiento explosivo en la década 1970-1980 es provocado por la industria petrolera en la zona. En ambos períodos el principal elemento es la migración.

Las características de la migración se establecen a partir de rangos en el índice de crecimiento promedio anual, suponiendo un crecimiento natural promedio entre 2.7% y 3.5% (cuadros 4 y 5).

Los movimientos poblacionales debido al crecimiento señalado han provocado tres procesos importantes. El primero ha sido

un crecimiento generalizado de la región, no se ha concentrado la población en uno o dos centros urbanos sino ha sido general; presuponiendo una interrelación entre sí, muy explicable por las cortas distancias entre cabeceras municipales y la no dispersión entre localidades. Destacan sin embargo dos poblaciones como ejes urbanos: Salina Cruz, Juchitán, Tehuantepec, Ciudad Ixtepec y San Blas Atempa.

El segundo proceso ha sido la densificación la cual ha provocado graves conflictos urbanos y de vivienda. El tercero ha sido la relocalización del proceso de crecimiento; en la década 1960-1970 se daba una migración tanto externa como interna hacia Juchitán básicamente y parcialmente a Salina Cruz. San Blas Atempa y Tehuantepec fueron los únicos municipios que no sufrieron migración negativa. En la década 1970-1980 el crecimiento se da en la totalidad de la región agudizándose en Salina Cruz por la falta de espacio urbano.

Las predicciones para el año 2 000 (cuadro No. 3) no consideran probable un crecimiento global como el de la década 1970-1980 sino concentrado en Salina Cruz.

Cuadro 1

DINAMICAS COMPARATIVAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION
ZONA DE SALINA CRUZ, OAX.

Municipios o Nivel de Referer.	P o b l a c i ó n				TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO.		
	1950	1960	1970	1980 (*)	1950 1960	1960 1970	1970 1980
	- Asunción Ixaltepec	9 579	11 175	12 018	28 000	1.50	0.7
- Cd. Ixtepec	11 684	12 908	14 469	32 400	1.00	1.1	8.4
- El Espinal	3 262	3 846	3 707	10 800	1.7	0.4	11.3
- Juchitán	16 811	23 870	37 686	78 300	3.6	4.7	7.6
- Salina Cruz	8 974	15 514	23 970	52 000	5.6	4.4	8.1
- San Blas Atempa	5 552	6 074	8 588	27 900	0.9	3.5	12.5
- San Mateo del Mar	3 611	4 771	5 991	24 400	2.8	2.3	9.2
- San Pedro Comitancillo	2 379	2 459	3 075	6 600	0.3	2.3	7.9
- San Pedro Huilotepec	795	902	1 204	1 900	1.3	2.9	4.7
- Santa María Mixtequilla	1 919	1 971	2 434	5 900	0.2	1.7	9.7
- Santa María Xanadí	1 825	1 937	2 310	7 900	0.6	1.8	13.1
- Sto. Domingo Tehuantepec	12 207	16 682	22 833	52 900	3.2	3.2	8.8
Total Subregión	78 589	102 109	138 194	319 000	2.6	3.1	8.7
Estado de Oaxaca	1 421 127	1 727 266	2 015 424	2 518 157	2.0	1.6	2.3
Total del País	25 700 000	34 900 000	50 700 000	67 380 000	3.1	3.4	2.9

(*) Estimado en base a datos de la CNEP, tomadas de SAHOP-CONIPUR, Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Zona de Influencia del Puerto de Salina Cruz, SAHOP, México, s.f.

FUENTE: E. U. M. Censos de Población de 1950-60-70 y SAHOP-CONIPUR, Op. Cit.

Cuadro 2
 DENSIDADES DE POBLACION MUNICIPAL POR
 PERIODOS
 ZONA DE SALINA CRUZ

M U N I C I P I O	DENSIDAD DE POBLACION EN HAB/KM2			
	1950	1960	1970	1980
1.- A. Ixaltepec	17.5	20.4	21.9	51.2
2.- Cd. Ixtepec	50.8	56.2	63.0	141.1
3.- El Espinal	39.3	46.4	44.7	130.2
4.- Juchitán	40.5	57.6	90.9	188.8
5.- Salina Cruz	79.0	136.6	211.1	457.9
6.- San Blas Atempa	37.5	41.0	58.0	188.5
7.- San Mateo del Mar	47.9	63.4	79.7	191.3
8.- San Pedro Comitancillo	14.3	14.8	18.5	39.8
9.- San Pedro Huilotepec	7.8	8.8	11.8	18.6
10.- Santa Ma. Mixtequilla	10.3	10.6	12.6	31.7
11.- Santa Ma. Xanadi	20.4	21.7	25.9	88.4
12.- Sto. Domingo Tehuantepec	12.6	17.3	23.6	54.8
Total Subregión	25.2	32.7	44.3	102.2
Edo. de Oaxaca	14.9	18.1	21.1	26.4
Total del País	13.1	17.8	25.9	34.4

FUENTE: Censo de Población 1950-60-70 y para 1980 datos de SAHOP-CONIPUR, Op. Cit.

Cuadro 3
CRECIMIENTO DE LA POBLACION

Estimación Plan Nacional de Desarrollo Urbano

	1980	1985	1990	1995	2000	Tasa de crecimiento
SALINA CRUZ	52,000	171,000	195,000	239,000	321,000	9.5
SAN MATEO DEL MAR	14,000	15,600	16,000	17,500	19,000	1.5
SAN BLAS ATEMPA	28,000	30,000	32,000	35,000	38,000	1.5
SANTO DOMINGO TE- HUANTEPEC.	53,000	61,000	71,000	83,000	96,000	3.0
JUCHITAN	78,000	89,000	101,000	115,000	130,000	2.6
SANTA MARIA XANADI	8,000	8,500	9,000	10,000	11,000	1.5
SANTA MARIA MIXTE- QUILLA.	6,000	6,000	7,000	7,500	8,000	1.5
SAN PEDRO HUILOTE- PEC	2,000	2,000	2,000	2,500	3,000	1.5
SAN PEDRO COMITAN- CILLO	7,000	7,500	8,000	8,500	9,000	1.5
EL ESPINAL	11,000	11,000	12,000	12,500	13,000	0.83
CD. IXTEPEC	32,000	32,000	32,000	33,500	35,000	0.45
ASUNCION IXTALTE- PEC	28,000	30,000	32,000	35,000	37,500	1.5

FUENTE: SAHOP CONIPUR, Op. Cit.

Cuadro 4

INDICES COMPARATIVOS DE ATRACCION O RECHAZO MIGRATORIO

CARACTER MIGRATORIO	INDICES DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO		
	1950-60	1960-70	1970-80(*)
1. Fuerte Atracción	Más de 4.2	Más de 4.5	Más de 4.0
2. Débil Atracción	3.6 a 4.2	3.9 a 4.5	3.4 a 4.0
3. Equilibrio	2.7 a 3.5	3.0 a 3.8	2.5 a 3.3
4. Débil Rechazo	2.0 a 2.6	2.3 a 2.9	1.8 a 2.4
5. Fuerte Rechazo	Menos de 2.0	Menos de 2.3	Menos de 1.8

FUENTE: Moreno, Preciat, Vidrio.

(*) Estimación Barros Sierra.

Cuadro 5

CARACTERIZACION MIGRATORIA DE LOS MUNICIPIOS POR PERIODO
ZONA DE SALINA CRUZ, OAX.

MUNICIPIOS	CARACTER MIGRATORIO 1950-60	CARACTER MIGRATORIO 1960-70	CARACTER MIGRATORIO 1970-80
A. Ixtaltepec	Fuerte Rechazo	Fuerte Rechazo	Fuerte Atracción
Cd. Ixtepec	Fuerte Rechazo	Fuerte Rechazo	" "
El Espinal	Fuerte Rechazo	" "	" "
Juchitán	Débil Atracción	Fuerte Atracción	" "
Salina Cruz	Fuerte Atracción	Débil Atracción	" "
Sn. Blas Atempa	Fuerte Rechazo	Equilibrio	" "
Sn. Mateo del Mar	Equilibrio	Débil Rechazo	" "
Sn. Pedro Huilotepec	Fuerte Rechazo	" "	" "
Sta. María Mixte- quilla	Fuerte Rechazo	Fuerte Rechazo	" "
Sta. María Xadani	Fuerte Rechazo	" "	" "
Sto. Domingo Te- huantepec.	Equilibrio	Equilibrio	" "
Total Subregión	Débil Rechazo	"	"
Edo. de Oaxaca	Débil Rechazo	Fuerte Rechazo	Débil Rechazo

Cuadro 6
POBLACION URBANA Y RURAL EN LA ZONA DE SALINA CRUZ

M U N I C I P I O	1950			1960			1970			1980(*)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Asunción Ixtaltepec	9,570	4,666	4,904	11,175	5,175	5,999	12,018	5,413	6,605	28,000	18,298	9,702
Cd. Ixtapac	11,684	11,289	395	12,908	12,087	821	14,469	14,025	444	32,400	26,200	6,200
El Espinal	3,262	3,262	-----	3,846	3,846	-----	3,707	3,707	-----	10,800	9,900	900
Juchitán	16,811	13,817	2,994	23,870	19,797	4,073	37,686	30,218	7,468	78,300	71,359	6,941
Salina Cruz	8,974	8,243	731	15,514	14,897	617	23,970	22,004	1,966	52,000	47,500	4,500
San Blas Atempa	5,552	4,988	564	6,074	5,159	915	8,588	6,624	1,964	27,000	19,100	8,800
San Mateo del Mar	3,611	3,032	579	4,771	4,028	743	5,991	4,615	1,376	14,400	5,700	8,700
San Pedro Comitancillo	2,379	-----	2,379	2,459	-----	2,459	3,075	3,075	-----	6,600	6,300	300
San Pedro Huilotepec	795	-----	795	902	-----	902	1,204	-----	1,204	1,900	-----	1,900
Sta. Ma. Hixtequilia	1,919	-----	1,919	1,971	-----	1,971	2,343	-----	2,343	5,900	4,300	1,600
Sta. Ma. Xidani	1,825	-----	1,825	1,937	-----	1,937	2,310	-----	2,310	7,900	6,700	1,200
Sto. Dom. Tehuantepec	12,207	10,087	2,120	16,682	13,458	3,224	22,833	16,179	6,654	52,900	33,300	19,600
Total zona	78,589	59,384	19,205	102,109	78,448	23,661	138,194	105,860	32,334	319,000	248,657	70,343
Total Oaxaca	1,421,127	-----	-----	1,727,266	-----	-----	2,015,424	-----	-----	2,518,157	-----	-----
% con respecto al Edo.	5.53%	-----	-----	5.91%	-----	-----	6.85%	-----	-----	12.66%	-----	-----
% de pob. urb. o rural.	100%	75.56%	24.44%	100%	76.83%	23.17%	100%	76.60%	24.40%	100%	77.95%	22.05%

272

FUENTE: Censo de Población de 1950, 1960 y 1970 y estimaciones para 1980 tomadas de SANOP-CONIPUR Op. Cit.

(*) Los valores de población urbana y rural para 1980 son estimaciones nuestras basadas en las tendencias 1970-1980 y en la población de las cabeceras.

b. El Crecimiento del Sector Agropecuario.

En la región se dan tres líneas productivas dominantes del sector primario, la producción agrícola básicamente del trigo de riego, la producción ganadera y la producción de las industrias agrícolas.

Los recursos disponibles en la región de los doce municipios según el V Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal de 1970, son los siguientes:

	<u>Hectáreas</u>	<u>%</u>
Superficie total	311 979	100.0
Tierras de labor	61 614	19.7
Con pastos naturales en cerros	83 267	26.6
Con pastos naturales en llanuras	42 824	13.7
Con bosques maderables	38 484	12.3
Tierras incultas productivas	19 414	6.2
No adecuadas ni a cultivos ni a ganadería	40 230	12.9
Susceptibles de abrirse al cultivo	765	0.2

Las tierras de labor son aproximadamente un 20% del total - existiendo un 52% de tierras no aprovechables, entre las no adecuadas, los bosques no maderables y los pastos en cerros.

Las obras de infraestructura son la presa Benito Juárez sobre el Río Tehuantepec con una área de riego de 50 000 has., y la derivadora Las Pilas en el municipio de Santa María Mixtequilla para regar 3 000 has.

Las tierras sembradas en los últimos tres ciclos son, por su calidad las siguientes:

	<u>Hectáreas</u>	<u>%</u>
Superficie total	61 614	100.0
Sup. tierras de temporal	31 951	51.9
Sup. tierras de humedad	2 926	4.7
Sup. tierras de riego	26 737	43.4

Es notorio el bajo aprovechamiento de las zonas de riego, ya que sólo un 50% de las tierras regables 53 000 has se utilizan. Cabe señalar que la mayoría de las tierras de riego se concentran en el municipio de Juchitán un 69% y junto con San Blas Atempa y Santo Domingo Tehuantepec reúnen el 84% del total.

La principal causa de pérdida de área en la zona de riego ha sido las sales de las aguas captadas por la presa, la falta de un buen sistema de drenes y el abuso en el cultivo de - -

arroz. En el cuadro No. 7 se presenta la evolución de los cultivos en el período 1963-1979 en la zona de riego.

Cuadro 7

LA ESPECIALIZACION AGRICOLA EN EL DISTRITO

Año Agrícola	Sup. sembrada en Distrito	Mafz	%	Sorgo	%	Arroz	%	Pastos	%	Caña de Azúcar	%
1963-1964	8 982.9	8 234.0	91.6	12.7	0.1						
1964-1965	15 915.9	12 261.6	77.0	474.0	3.0						
1965-1966	20 984.0	16 756.5	80.0	1 335.5	6.4	226.0	1.1	358.0	1.7		
1966-1967	21 775.0	13 562.6	62.0	3 108.6	14.3	1 717.8	8.0	1 030.1	4.8	340.5	1.6
1967-1968	19 095.0	14 091.2	74.0	1 127.1	6.0	48.8	0.3	975.1	5.1	300.0	1.6
1970-1971	24 578.0	11 259.0	46.0	561.0	2.3	5 482.0	22.3	2 407.0	9.8	2 242.0	9.1
1971-1972	31 197.0	12 447.0	40.0	1 089.0	3.5	11 896.0	38.1	3 935.0	10.9	1 997.0	6.4
1972-1973	29 156.0	13 122.0	45.0	775.0	2.7	7 475.0	25.6	3 935.0	13.5	2 226.0	7.6
1973-1974	29 536.0	11 327.0	38.3	313.0	1.1	11 475.0	38.8	4 129.0	14.0	990.0	3.3
1974-1975	34 088.0	14 104.0	41.4	307.0	1.0	12 168.0	36.0	4 887.0	14.3	1 293.0	3.8
1975-1976	33 126.0*	15 075.0	45.5	1 935.0	5.8	6 123.0	18.5	5 739.0	17.3	2 476.0	7.5
1976-1977	40 112.0	18 810.0	46.9	4 256.0	10.6	2 819.0	7.0	7 352.0	18.3	4 979.0	12.4
1977-1978**	17 780.0	5 644.0	31.7	1 390.0	7.8	727.0	4.1	4 228.0	23.8	4 744.0	26.7
1978-1979**	44 150.0	14 500.0	33.0	7 000.0	15.8	4 000.0	9.0	4 400.0	10.0	11 900.0	26.9

FUENTE: Cuadro elaborado con datos de la Dirección General de Distritos de Riego, SARH y del Informe Técnico Socioeconómico del Distrito de Riego Núm. 19, Tehuantepec, SRH, DHOR. Documentos sin fecha.

* Año agrícola con fuerte sequía

** Se refiere a los datos del programa de siembra.

276

Tomado de: Sociedad Cambios y Problemas Políticos en el Distrito de Riego de Tehuantepec, Oaxaca.
Clemente de la Serna Sánchez. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias,
México. 1981

En el distrito de temporal los principales cultivos son el maíz y el frijol, prácticamente de autoconsumo. En las partes donde existe riego por bombeo se producen hortalizas: sandía, melón, tomate y chile para el mercado regional; así como fruticultura basada en el mango y el tamarindo.

La producción ganadera se concentra en un 74% lechero y ganado para carne, tanto bovino como porcino. Al comparar la producción del distrito de riego con otros ocho distritos similares en tamaño y características en toda la República, se observa que en el ganado lechero se obtiene un 56% menos rendimiento a la media de los otros distritos. En cuanto al ganado bovino para carne la producción está colocada en el 30% de su capacidad. El ganado porcino ha tenido una producción similar a la media y a un precio ligeramente más alto.

La industria agrícola está concentrada en los ingenios azucareros. El de Santo Domingo Tehuantepec y el recién construido ingenio de José López Portillo en Juchitán, actualmente iniciando sus primeras zafras. El rendimiento del primer ingenio ha sido medio, comparándolo con otros ingenios pero el valor de su producción ha estado bajo. Existe una beneficiadora de arroz y algunas pequeñas plantas de conservas y aceites vegetales.

Han existido en la zona diferentes planes de desarrollo agropecuario impulsados básicamente por los bancos agrícolas; con prioridad hacia el cultivo del arroz en algunos años, hacia el sorgo en otros, recientemente hacia pastos y el programa para la siembra de caña de azúcar. En todos los casos el cultivo más importante de la región es el maíz.

c. El Desarrollo del Sector Pesquero

La segunda actividad importante del sector primario es la pesca; los principales municipios dedicados a esta actividad son: Salina Cruz, Juchitán, Santa María Xadani y San Mateo del Mar. Esta actividad se desarrolla en tres niveles: de altura, ribereña y en la laguna superior.

Salina Cruz es el puerto de pesca de altura, básicamente el camarón, a través de cooperativas. Los otros municipios se dedican a los otros dos niveles en especies menos rentables para autoconsumo y el mercado regional.

En el cuadro 8 se presenta la producción de 1980-1981, contrastando el valor de la producción del camarón con el de otras especies.

En Salina Cruz existen 29 cooperativas con una flota de 190

buques, dos escuelas pesqueras a nivel secundaria y preparatoria, una compañía para pesca industrial y la empresa Productos Pesqueros de Salina Cruz. Conformando un total de 211 embarcaciones las cuales agrupan a 1 860 pescadores y tienen 325 empleados asalariados. La fluctuación en la producción ha crecido en forma sostenida desde 1979.

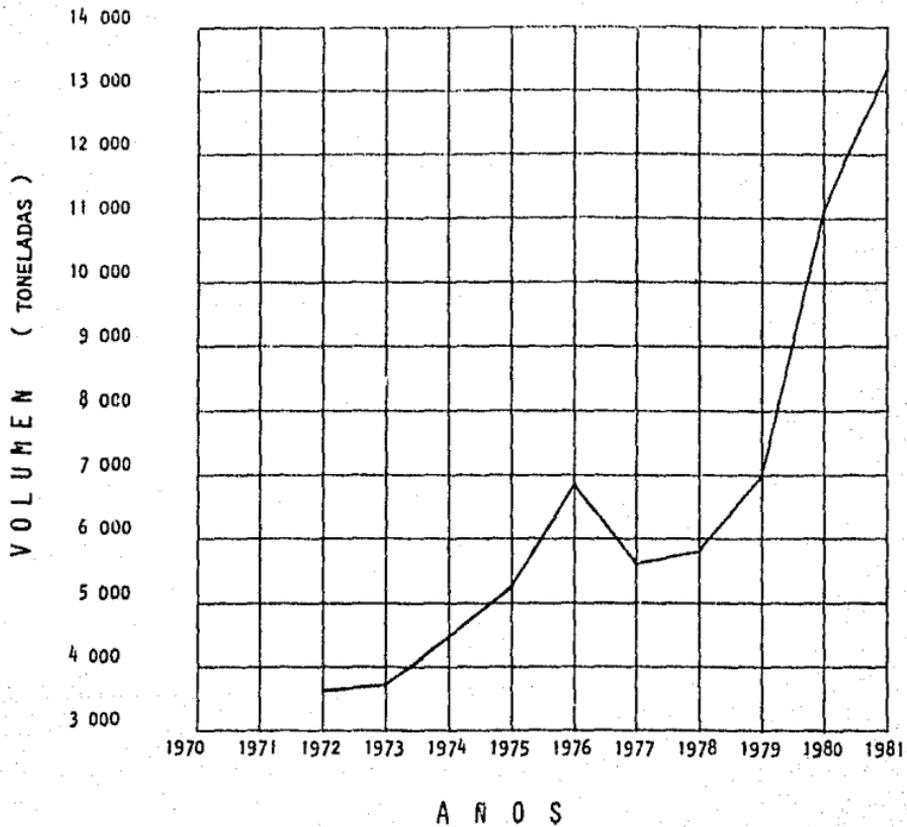
Cuadro 8

PRODUCCION PESQUERA EN LA REGION
ISTMO OAXAQUEÑO

AÑO	LUGAR	Producción total	CAMARON		OTRAS Producción (Ton)	ESPECIES	
			Prod. (Ton)	Valor aprox. (miles de - pesos),		Valor aprox. (miles de - pesos)	
1980	Salina Cruz	10 752	5 119	1' 146 656	5 633	231 849	
	Juchitán	899	--	--	899	37 002	
1981	Salina Cruz	13 369	5 654	1' 696 200	7 715	317 542	
	Juchitán	2 193	--	--	2 193	90 262	

PRODUCCION PESQUERA
SALINA CRUZ, OAXACA

(TOTAL DE CAPTURA)



d. La industria Petrolera.

Salina Cruz es en principio, un puerto de almacenamiento y carga de crudo, gas, amoniaco y otros productos como - puerta al Pacifico. Es alimentado desde Minatitlán por - cuatro ductos y se cuenta con cinco tanques de 500 000 barriles cada uno y con dos boyas maestras en el mar.

Entre 1980 y 1981 se ha completado la fisonomía del puerto de carga con dos plantas de regular tamaño. Una refinera con capacidad nominal de destilación primaria de - - 170 000 barriles diarios para producir gasolinas, kerosina, diesel y residuales. Una petroquímica con capacidad de 45 000 toneladas anuales para producir propileno; el - cual es quizá el producto más importante de la petroquímica básica por la multitud de derivados que pueden hacerse.

Los proyectos de PEMEX para la zona, transformarán radicalmente la fisonomía regional, ya que el plan contempla lo - construido como una tercera parte del proyecto completo, - la cual consta de los siguientes puntos:

- Ampliación de la capacidad de almacenamiento y carga, al doble de la actual.
- Ampliación de la refinera en dos etapas más hasta

lograr 470 000 barriles diarios.

- Una planta de azufre para fertilizantes, explosivos, colorantes, fibras sintéticas, etc.
- Duplicación de la planta de propileno y construcción de una para amoniaco y otra de anhídrido carbónico - con capacidad de 445 000 ton/año y 560 000 ton/año - la segunda.
- Cinco nuevas líneas de poliductos para impulsar la petroquímica secundaria y terciaria en zonas prioritarias del sureste. Ampliación de la línea Minatitlán-Salina Cruz hacia: la Cd. de Oaxaca, los parques industriales de Tapachula y Tuxtla Gutiérrez, hacia Acapulco y Lázaro Cárdenas y un ramal Acapulco-Iguala, Cuautla, Cuernavaca, Azcapotzalco.

La estimación preliminar considera un período de construcción entre siete y diez años y la generación entre 8 y 10 mil empleos en la construcción en su momento pico.

4.4. El Diagnóstico del Sistema.

4.4.1. Modelo General.

Para poder diagnosticar la etapa de desarrollo en la que

se encuentra la región, sus dificultades y sus estrategias, deben compararse con un modelo de referencia, el cual parte de conceptos teóricos generales aplicados a la región, estructurados en la siguiente forma:

- a. Concepto de subdesarrollo. Entendido este como un proceso de relación desigual entre una economía capitalista central, con su lógica y estrategias propias, y una economía local de características distintas. En la región la industria petrolera es la que se enclava aprovechando la situación estratégica de Salina Cruz, al ser el puerto más cercano al Pacífico por el Istmo de Tehuantepec.
- b. El dualismo. Se crea una sociedad dual, por un lado la moderna capitalista venida de fuera con costumbres y cultura del centro. Por otro, la sociedad y el sistema económico que ya estaba ahí.
- c. La dependencia. La lógica del proceso capitalista hacia el consumo y la oferta de empleos provocan, poco a poco la subordinación de la economía local a la venida de fuera.
- d. Forma de análisis del proceso. Por las características del fenómeno se deberán combinar los dos ti-

pos de análisis, el de la formación del sistema capitalista local y el análisis sobre los fenómenos de intercambio entre sociedades capitalistas avanzadas y en proceso de formación.

- e. Los sectores del subdesarrollo. En teoría deben existir tres sectores económicos importantes, que en la región se dan de alguna manera. Un sector dedicado a la subsistencia, otro dirigido a la exportación regional y un terreno agrario e industrial dirigido al mercado interno.

4.4.2. Identificación y Participación con Sectores Sociales.

En este punto se lleva a cabo, por parte del grupo de trabajo, un proceso de interacción con los diferentes sectores sociales con el propósito de evaluar las variables principales del sistema y los elementos del modelo general de diagnóstico.

La participación se dirige a los representantes de organizaciones y líderes identificados aplicando tres tipos de instrumentos: por medio de entrevistas, por la identificación de líderes y estructuras de poder, con reuniones de representantes.

Los sectores sociales se identifican con actividades productivas, los agricultores de riego y temporal, las asociaciones ganaderas, los cañeros, las cooperativas camaroneras, los pescadores ribereños y de lagunas, los comerciantes y cámaras de servicios y los petroleros a nivel empresa y sindicato. También se estableció un diálogo con los pueblos indígenas los zapotecas, mixtecas y huaves.

Las reuniones y entrevistas se centraron en la descripción y problemática de tres aspectos.

- Con qué medios de producción se cuenta. Recursos naturales, tecnología, créditos, etc.
- Cómo se lleva a cabo el proceso productivo.
- Cómo se dan las relaciones entre sectores productivos, comercialización, mercados, precios, transporte, etc.

4.4.3 Diagnóstico Regional.

A partir de las entrevistas y el análisis de la información estadística se conformó el siguiente diagnóstico:

A. Por Sector Económico.

Agropecuario. La baja productividad y el bajo rendimiento en la producción agrícola obedece a dos tipos de problemas distintos. El primero ya detectado en el plan estatal y en los distintos planes agrícolas, debido a la falta de rehabilitación del distrito de riego, control de sales de las aguas que entran a la presa, mejores investigaciones agrícolas y pecuarias, mejora en los mecanismos de crédito y seguros al campo, apoyo al proceso de comercialización, aumento en los precios de ganancia, obras de rehabilitación parcelaria, más pozos en la zona de temporal y programas de explotación racional de los bosques.

El segundo obedece a factores sociales y políticos, surgidos a raíz de la construcción del distrito; ya que con él se transformó una estructura de tenencia comunal en un 88.3% a una de pequeña propiedad en un 76.3%. La comunal estaba en manos de los pueblos indígenas y el paso a pequeños propietarios propició el acaparamiento de tierras, en manos de antiguos latifundistas, por medio de prestanombres, compras o despojos abiertos. Surgiendo así dos grandes conglomerados sociales, los agricultores adinerados los cuales han introducido las técnicas modernas y la comunidad indígena con técnicas ancestrales. Los principales problemas de una baja producción son: inse-

guridad en la tenencia de la tierra, sobre-explotación por tres o cuatro familias de un lote en las zonas indígenas, falta de organizaciones económicas, subdivisión de lotes acentuando el minifundismo y - desconfianza general a los programas gubernamentales.

La ganadería. Tiene un proceso distinto ya que la mayoría está concentrada en los sectores más modernos, formando junto con los agricultores grandes extensiones, quienes sostienen el abastecimiento regional y parcialmente exportan. Este sector está en un proceso de modernización capitalista. Los agricultores de autoconsumo por el contrario, están en una etapa previa a una economía monetaria.

Pesca. Este sector está dividido en dos como el anterior. Las cooperativas camaroneras exportan casi toda su producción, en gran medida hacia los Estados Unidos. No existen procesos industriales importantes en la zona sobre actividad pesquera, solamente actividades aisladas: una harinera de pescado, fábricas de hielo, reparadoras de barcos y un dique seco para la reparación y fabricación de atuneros. Aunque existe un ingreso muy alto con la pesca de camarón, no hay una dinámica de reinversión productiva, hacia otras especies, o procesos -

de industrialización de avíos o enlatadoras.

El otro sector es pesca de autoconsumo en su mayoría existiendo un pequeño sector de pescadores para el mercado local. Los Huaves en San Mateo del Mar forman el núcleo más importante, así como los zapotecas en Juchitán.

Industria Petrolera. Es el grupo venido de fuera, con mucho mayor ingreso que la media regional y ha contribuido a la formación de un ejército de reserva por los empleos eventuales creados en las etapas de construcción. La Sección 38 del Sindicato de Trabajadores Petroleros ha tomado el control político en Salina Cruz, al regular el mercado de trabajo que ofrece PEMEX; participa cada vez más en la economía local al poner granjas, huertos, cine y una tienda de precios menores a la CONASUPO.

B. Por Equilibrio Regional.

1. PEMEX provoca una derrama de dinero venida de fuera, vía salarios y por compra de servicios, (vivienda, alimentación, vestido, diversiones, etc.). Dicha derrama tiene un efecto inflacionario local al aumentar los precios y demandar artículos distintos a los locales (ropa, tipo de alimentos, diversiones, -

etc.)

La industria petrolera al tener un alto grado de tec
nología; no genera posibilidades para la creación de
una planta industrial local complementaria; la cual a
su vez estuviera integrada al desarrollo regional ha
ciendo crecer la derrama.

3. La región no es autosuficiente en alimentos, debido por un lado a la baja producción y por otro a la ve
locidad de crecimiento de la población. Se requiere importar en gran cantidad alimentos traídos de otras partes del país e introducidos por cinco o seis mayo
ristas en la Ciudad de Tehuantepec.
4. Salina Cruz es la Ciudad con vocación para el desarro
llo industrial pero no cuenta con infraestructura su
ficiente. Falta de suelo urbanizado, carencia regio
nal de energía eléctrica y falta de agua potable.
5. No se cuenta con una capacidad financiera local, ni un sector social con características empresariales.
6. El sector servicios ha crecido substancialmente en to
da la región concentrándose en Salina Cruz y Juchitán.

C. Etapas de Desarrollo.

Existe un importante sector social en una economía precapitalista de autoconsumo, dedicada a la agricultura, la pesca, oficios locales y al comercio en pequeño. Con un nivel de vida muy bajo y poca interacción con la economía regional.

Existe otro sector social con formas de producción modernas en una etapa de explotación de recursos naturales y con una incipiente planta industrial aún muy pequeña; representada por los agricultores y ganaderos privados, así como las cooperativas camaroneras. La industria más importante son los ingenios azucareros y las plantas relacionadas con la pesca.

Existe un sector servicios en pequeño, heterogéneo y formado por los habitantes regionales.

El sector venido de fuera representante de un capitalismo moderno tiene dos vertientes. La primera son técnicos y ejecutivos de las plantas petroquímicas en construcción y operación. El segundo es el sindicato como controlador del mercado de trabajo e impulsor de actividades económicas importantes. El tercero es el sector servicios en grande como regulador de los abastos regionales, los trans

portes, los materiales de construcción, etc.

4.5. Plan de Desarrollo Regional.

Sobre la base del análisis hecho por el grupo económico y tomando como marco de referencia las estrategias y objetivos del Plan Estatal, se conforma una primera versión de un plan regional en tres partes que a continuación se describen.

4.5.1. Modelo de Desarrollo..

Para poder plantear objetivos y estrategias para un desarrollo del sistema económico regional se debe partir de un modelo implícito o explícito. En este caso se conforma a partir del modelo implícito que contiene el sistema nacional de planeación; el cual plantea un esquema desarrollista dentro de la lógica del esquema keynesiano.

El modelo parte de una función objetivo para maximizar la inversión y el empleo. La inversión en actividades productivas va a provocar una derrama, en el pago de los factores de la producción, va a generar empleos y a distribuir ingresos. En teoría un nuevo flujo de ingresos aumentará la demanda y ésta a su vez la inversión, en un proceso dinámico

conocido como " mecanismo multiplicador ". Las restricciones del modelo son: la capacidad instalada para producir, la propensión al consumo de los habitantes, la disposición para invertir en lugar de ahorrar, y las tasas de rendimiento al capital.

El modelo llevará al sistema económico actual a una integración capitalista en donde la producción se hará en unidades o empresas, las cuales compiten entre sí, en precios y costos, por un mercado regional o nacional. Las estrategias del plan deben buscar la manera de llevarlo a cabo, armonizando el avance de las distintas etapas, en las que se encuentran los diversos sectores sociales existentes. En nuestro caso de plantean dos grandes estrategias.

4.5.2. Estrategias de Polo de Desarrollo.

El objetivo en una primera etapa es la de concentrar los esfuerzos en un lugar: Salina Cruz, el cual concentra no sólo la inversión petrolera, sino los grandes proyectos del trasistmico y el puerto industrial de altura. El propósito central es el de aprovechar la derrama económica que de hecho existe, tratando de satisfacer regionalmente las necesidades del polo, con lo cual se logra una independencia de otras zonas y un impulso regional.

El objetivo es para el corto plazo (1983-1985 aprox.) y va dirigido a consolidar los sectores más modernos locales e impulsar a los más rezagados. Las estrategias principales son las siguientes:

- i) Aumentar la frontera agrícola.
- Rehabilitación del distrito de Riego No. 19.
 - Infraestructura para el distrito de temporal
 - Mejorar la distribución de semilla mejoradas
 - Fertilizantes, herbicidas y plaguicidas.
 - Integrar programas de cultivo, créditos, al macenamiento y sistemas de comercialización.
 - Instalación de viveros para frutales de al ta calidad en especial el mango y el coco.
 - Aumentar la superficie de caña y sorgo.
- ii) Tecnificación de la ganadería. Entrega de sementales, créditos, tecnología, etc. Conviene tomar en cuenta la experiencia ejidal de Guichivere como un modelo de buen funcionamiento.
- Se recomienda el cambio de sementales por cebú indobrasil.
 - Poner postas zootécnicas para inseminación artificial.
 - Instalar una planta elaboradora de alimen tos balanceados.

- iii) Programa agroindustria. Se proponen algunas plantas de este tipo para el consumo regional y dentro del sistema del istmo, para iniciar esta etapa de producción.
- Una planta para fabricar jarabe de tamarindo.
 - Un modelo de cría y engorda de cerdos.
 - Un rastro tipo TIF para toda la región.
- iv) Programa pesquero. En una primera etapa se propone aprovechar para el consumo humano las especies capturables.
- Capacitación de técnicas pesqueras por especie.
 - Créditos para avíos, pequeños barcos, motores, etc.
 - Congeladoras y distribuidoras.
- v) Programa de manufacturas en general. Constituye un paquete de pequeñas y medianas industrias detectadas por el equipo técnico, factibles y necesarias en el corto plazo.
- a) Combinado industrial de empaque, refrigeración y elaboración industrial de frutas y legumbres.

- b) Rastro-frigorífico y empacadora de embutidos
- c) Planta curtidora de pieles.
- d) Combinado industrial de productos de aceites vegetales, aceites especiales, jabón y alimentos para ganado.
- e) Planta de alimentos balanceados.
- f) Fábrica de escobas.
- g) Planta de pescado salado y seco.
- h) Planta enlatadora de carne.
- i) Planta de verduras enlatadas.
- j) Fábrica de cajas de madera.
- k) Planta beneficiadora de cacahuete.
- l) Fábrica de blocks de concreto.
- m) Fábrica de cajas de cartón corrugado.

- vi) Mejoras en la zona urbana y de servicios. Este programa busca la apertura de nuevas áreas urbanas en Salina Cruz, dotación de infraestructura, programas de vivienda, mejoras al transporte regional, etc. así como estímulos al mejoramiento de hoteles, restaurantes, centros de diversión, etc.

4.5.3. Estrategias para un Desarrollo Regional.

La etapa anterior al buscar aprovechar la derrama del polo ligado a otros polos, aumentará los desequilibrios entre los sectores sociales. El desarrollo regional busca en primer lugar acciones compensatorias o complementarias tendientes a establecer una economía integrada, por medio de una intervención del Estado más enérgica, para ampliar la infraestructura y propiciar la participación de sectores sociales de poco capital y pocos excedentes, para impulsar el crecimiento hacia un desarrollo industrial en varios niveles.

En segundo término se buscará el despegue de la industria local por encima del sector primario, tratando de participar en los nuevos parques industriales.

Entre los programas para un despegue regional se han podido detectar los siguientes:

- i) Programa industrial pesquero. Plantas para industrializar el camarón, fabricación de barcos de distintos tipos y calados, fabricación de motores y equipos de pesca, enlatadoras y empacadoras de pescados, etc.
- ii) Programa de turismo. Con el propósito de atraer turismo de Coatzacoalcos y Villahermosa y turismo nacional e internacional se propone construir instalaciones y servicios de altura. El proyecto de bahías de huatulco de alto nivel se podría complementar en Salina Cruz.
- iii) Industrias de la construcción. Fábricas para producir cal, cemento, ladrillo, azulejos, etc.
- iv) Siderurgia. Explotación de los recursos mineros en hierro y cobre. Plantas metalmeccánicas para la fabricación de bienes de capital.
- v) Petroquímica secundaria y final. Aprovechamiento de los productos de la petroquímica básica principalmente amoniaco, metanol y polipropileno.

ESQUEMA DEL SISTEMA ECONOMICO

MEDIO AMBIENTE

EL SISTEMA

EL ISTMO DE TEHUANTEPEC

LA REGION DE 12 MUNICIPIOS

DIAGNOSTICO

Elementos Descriptivos

Elementos dinámicos.

Las variables

Por sector económico

Recursos Naturales

La expansión petrolera.

Los movimientos poblacionales

Por equilibrio regional.

Energéticos

Pesca

Surgimiento de la Petroquímica.

El crecimiento del sector agropecuario.

Por Etapa de Desarrollo.

Turismo

Comunicación

Decaimiento de la Actividad Agropecuaria.

El Desarrollo del Sector Pesquero.

La Industria petrolera.

Expansión de la Urbanización y los Servicios.

V. PLANEACION REGIONAL INCORPORANDO EL ANALISIS SOCIAL.

El segundo grupo de trabajo se encamina a profundizar en el análisis de las características y conflictos sociales, detectados al estudiar el sistema económico, para replantear en su caso la estrategia regional.

Como el grupo anterior su metodología de investigación es el análisis de sistemas en tres partes; la primera de análisis de los elementos condicionantes del sistema social regional y de las variables representativas. El segundo será un diagnóstico del sistema y el tercero, señalará modificaciones al plan regional y una serie de modelos sociales a elaborar en una siguiente etapa.

5.1. El Proceso de Investigación.

La investigación en el aspecto económico permitió identificar a los sectores sociales más importantes de la zona, a saber: los petroleros, los pescadores, los agricultores de origen indígena, los agricultores y ganaderos modernos, los comerciantes y los prestadores de servicios. El análisis va dirigido a conocer con más precisión sus características y problemática. Para ello se plantea una investigación documental y otra de campo sobre tres líneas centrales: un marco histórico de la región y del Istmo, un análisis de la

estructura política y el sistema de relaciones de poder y una caracterización sociocultural y de cada sector.

El trabajo de campo se diseñó por zonas geográficas aplicando un grupo de cuestionarios en Salina Cruz y Juchitán, por colonias representativas y en zonas rurales (*). Dichos cuestionarios se fueron calibrando por medio de entrevistas a informantes calificados y a líderes políticos de diferentes corrientes. En la zona de Tehuantepec y Juchitán se organizaron asambleas y reuniones de representantes. En los municipios más pequeños se aplicaron gafas de observación para corroborar los planteamientos generales.

La participación de los sectores sociales en el proceso de planeación se dió con mucho mayor intensidad en esta etapa a la anterior, ya que se trató de captar las inquietudes y necesidad de un mayor número de sectores del complejo social.

5.2. Los Procesos Condicionantes del Sistema Social Regional.

(*) En el Anexo . se presenta un ejemplo de los principales instrumentos utilizados.

5.2.1. La raíz histórica.

La gran maestra del hombre es la historia; su análisis no sólo refleja una relación de hechos, sino constituye la herencia cultural de un pueblo. En este proceso la característica más importantes en la conformación de la sociedad actual ha sido la colonización y los conflictos por la tierra en distintas épocas. Esto se debe a las siguientes causas:

- La región tiene un papel estratégico en la comunicación entre las tierras altas mexicanas y la región mesoamericana maya.
- Tiene una gran riqueza natural en la calidad de las tierras y el clima, representando la segunda zona agrícola en importancia para el Estado de Oaxaca.
- La importancia comercial y militar de poder comunicar los dos océanos, ha originado disputas y presiones al país desde la intervención francesa en los años de la Reforma.

El principal grupo indígena es el pueblo zapoteca con centro en Juchitán; le siguen los huaves en mucho menor proporción

localizados en lagunas costeras. Los mixes forman pequeños grupos dispersos en las serranías interiores.

Los aztecas dominaron la región, los españoles fundaron la Ciudad de Tehuantepec, en la Independencia los líderes militares se convirtieron en caciques locales, dedicándose a la usurpación y negociación de tierras; levantándose en armas en distintas ocasiones el pueblo juchiteco. La Revolución Mexicana rompió la estructura de haciendas y peones - acasillados, el Presidente Calles ordenó el fraccionamiento de fincas en favor de los soldados del Batallón Juchiteco, por medio de títulos para la adquisición de parcelas, los cuales nunca llegaron a hacerse efectivos. La construcción de la presa Benito Juárez en 1964, trató de regular la tenencia de la tierra; el problema fue la dotación mayoritaria de pequeñas parcelas tanto de propiedad privada, como ejidal, minimizando la comunal; lo cual llevó a la concentración de tierras debido a la incapacidad de estos campesinos de contar con medios de producción: maquinaria, créditos, apoyo técnico, etc. Actualmente se siguen diversos juicios, amparos, resoluciones presidenciales, nuevos títulos de la reforma agraria, etc. Por incoformidades al Decreto de 1964 y los títulos emitidos por el Gobierno - Federal en 1966, los cuales son muy confusos, ya que no especifican claramente el tipo de propiedad, si es comunal,

privada o individual debiendo aclararse al registrarlos en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad. Lo cierto está en el hecho de que un 63% de los títulos está en posesión de 50 familias, 44 títulos por cada uno.

5.2.2. La estructura real del Poder.

México es un país de ideales y de microregiones, contrastando lo que debe ser y la verdadera realidad en que se vive. Los ideales se afianzaron al término de la Revolución; los revolucionarios estuvieron de común acuerdo en dar continuidad al proyecto liberal, surgido de las guerras de reforma: la soberanía popular, la democracia, la división de poderes y el federalismo. Las principales reivindicaciones sociales de las masas de obreros y campesinos se constituyeron en derechos en la Constitución de 1917.

La realidad social de nuestro país es la de múltiples microregiones con diversas raíces culturales, niveles de desarrollo y caudillos locales en luchas unos con otros por la supremacía regional. Al finalizar la Revolución la lucha entre facciones era la realidad imperante, imponiéndose entonces mecanismos para una vida institucional. Surgiendo así una estructura institucional formal para la regulación de las relaciones sociales, la cual funciona en muchos casos

de una manera extralógica a la realidad imperante.

En el Istmo Oaxaqueño asistimos a una clásica relación entre el poder central (representado por la federación y el gobierno estatal) y el de la región (los municipios), condicionando éste último a ser regulado por el partido oficial y expresado a través de la figura de caciques y de las relaciones que éstos guardan con el Gobierno Estatal.

Cuando el Estado ha tenido interés por el desarrollo regional se han emprendido obras pertinentes, el petróleo, el Alfa-Omega, el distrito de riego, etc. Cuando no hay un interés central, la zona permanece sumida en el olvido sujeta a sus conflictos internos y a su propia inercia lejos de cualquier visión integral.

5.3. Los Sistemas Sociales.

El análisis de todos los sectores sociales permitió identificar a los más importantes para el desarrollo regional, aquí se presenta cada uno como subsistemas del complejo social regional; en el diagnóstico se plantearán los elementos de interrelación más importantes.

El Pueblo Zapoteca.

De acuerdo al censo de 1970 el 36% de la población regional pertenecía al pueblo zapoteca, aproximadamente 50 178 personas. Los zapotecas son quizá la población indígena más importante que se conserva como un pueblo unido. Esto se debe a la raíz cultural existente, a su combatividad para no ser desplazados como la mayoría de las etnias y por su flexibilidad a adaptarse a las formas modernas de vida sin perder su base cultural. Las variables significativas que se desprenden de estos tres elementos son las siguientes:

- Forma de producción no capitalista. El efecto más importante de la cultura zapoteca no sólo es su visión del mundo su música o pintura, sino su forma de producción, la cual es comunal. La gente no trabaja para sí misma, sino para la comunidad; esta herencia prehispánica le da características peculiares a cada actividad productiva:

Agricultura. El trabajo en el campo está dividido en dos partes; cada familia tiene su casa con un establo para animales de autoconsumo, tiene una pequeña parcela también de autoconsumo y trabaja en una parcela comunal como actividad voluntaria y gratuita para complementar la alimentación de la población, con un pequeño excedente para la venta.

Pesca y artesanos. Algunos agricultores se dedican también a la pesca y a las artesanías pero en su mayoría no es así. En ambos casos se intercambia un producto por otro cuando es posible y si no; se da una pequeña paga al nivel de lo que cada familia puede dar.

El comercio. El principal mercado regional se da en Juchitán, intercambiando productos de la zona. En el caso del comercio entre la población zapoteca el comerciante cobra una pequeña cantidad por sus servicios y da el producto a un precio al alcance de la población.

Vivienda e infraestructura. La construcción de casas y obras para las distintas localidades se hace en colectivo, con el tequio o trabajo comunitario y en forma gratuita.

La organización popular. Además de existir una fuerte conciencia de comunidad en las luchas por la tierra, tanto por su tenencia como por su régimen ya que el pueblo zapoteca no le interesa otro que no sea el comunal. La organización democrática y participativa ha logrado constituir comités de barrio -

y organizaciones populares, las cuales han aglutinado para la lucha política del pueblo juchiteco, en la COCEI (Coalición Obrero Campesina Estudiantil - del Istmo Oaxaqueño), enfrentándose a la lucha y a la negociación entre los cacicazgos locales y frente al poder central.

La integración cultural. La alianza política entre estudiantes, obreros y campesinos tiene una raíz cultural, en la que los campesinos permanecen arraigados a la zona, los obreros se mueven dentro de la región en diferentes puestos, llevando excedentes económicos a la comunidad y los estudiantes se preparan en diversas áreas. Hay estudiantes juchitecos a nivel licenciaturas y maestrías en universidades nacionales y extranjeras, regresando todos in variablemente a vivir a la zona.

Los Cacicazgos.

El caciquismo en México y en toda Latinoamérica es una antiquísima institución, nacida en las primeras organizaciones socio-políticas prehispánicas. En los tiempos más modernos los caciques surgieron de una doble nutriente social,

la supervivencia de antiguos propietarios de la época porfirista, que no entraron en contradicción con los grupos revolucionarios o se avinieron a ellos. El otro grupo nació del caudillismo militar, que al triunfo institucionalizaron su poder en regiones determinadas.

Esto ocurrió en la zona del Istmo oaxaqueño, aunque los caciques entendidos como concentradores de un poder personal - el cual ejercían de facto para un control político de la población, fuera de cualquier marco institucional; han desaparecido prácticamente. En la región, el último de este tipo fue el General Heliodoro Charis Castro entre 1915 y 1935.

Lo que hoy la población local llama caciques, son una asociación de hombres con poder económico que intervienen directamente en la política local para tratar de condicionarla. Estos grupos se concentran en etapa de transición entre los cacicazgos tradicionales y las modernas formas de dominación.

El cacicazgo en sí no es bueno ni malo, es una institución surgida de una raíz histórica, la cual opera en la mediación entre la clase campesina y el mercado capitalista en el proceso de modernización económica.

El análisis de los cacicazgos regionales y su funcionamiento político, se hace en la zona, como en muchas partes del país, a través del análisis del Partido Revolucionario Institucional; existiendo dos variables importantes en este grupo.

Los caciques tradicionales. Es un grupo formado por los hombres más ricos y antiguos en la región, los cuales tratan de que las cosas no cambien. Mucho más integrados al gobierno del Estado han permitido la imposición de líderes venidos de fuera para regular los avances regionales, de acuerdo a su propia visión de como ha de encausarse el desarrollo.

Los caciques modernos. Lo forman un grupo de gentes más jóvenes que dentro del mismo PRI, tratan de reivindicar la práctica política del partido permitiendo que surjan candidatos regionales, no impuestos por el centro, los cuales busquen una estrategia más acorde con la zona; tratanto de negociar con los grupos opositores como la COCEI, para buscar caminos hacia un modernismo económico.

Estos dos grupos son los agricultores y ganaderos progresistas, estando concentrados en su mayoría en la Ciudad de Tehuantepec, pero afectan a toda la región con excepción de Salina Cruz.

Los Grupos de Presión.

La clase media y la media baja no participan en importancia con las agrupaciones de caciques, sin embargo, constituyen grupos de presión con voz dentro del PRI y la política local, organizados por actividad económica.

Entre las agrupaciones más importantes están: La Unión Local de Pequeños Propietarios, La Unión Regional Ganadera, La Asociación de Cooperativas Camaroneras, La Cámara de Comerciantes, etc.

Los Petroleros.

La actividad petrolera no sólo transforma la economía local sino impacta profundamente la estructura social, debido a la llegada de una gran cantidad de población heterogénea y contradictoria, sin arraigo, que va de un lugar a otro ocupada en distintos momentos de la construcción y operación de las instalaciones. Por lo general llegan sin familia, buscando formar otra y trayendo vicios y costumbres de muchas partes. Los elementos más relevantes son los siguientes:

- Los complementarios. Es un grupo de población que

sigue a los campamentos petroleros con servicios diversos, cocinas portátiles, cantinas, prostitutas, vendedores de droga, salas de juego, etc.

Los eventuales. Son aquéllos que pasan meses para lograr un contrato de un mes o dos, generalmente en las empresas constructoras. Al ser el sindicato el que propone los puestos es práctica común el pedir un mes o 40 días de trabajo gratis, en obras del propio sindicato para hacer méritos.

Los transitorios. Son los trabajadores ya contratados por Pemex, por medio de contratos renovables cada 30 días, con más de un año en esta situación. La mayoría lleva diez o veinte años en estas condiciones y son los que provocan en gran medida los asentamientos irregulares, pues tienen ahorros y mejor paga que los eventuales.

Los sindicalizados. Representan la élite obrera, con una seguridad en el trabajo inamovible y hereditaria. La sección 38 controla actualmente el panorama político de Salina Cruz, sin discusión de ningún sector económico.

Los de confianza. Lo conforma un pequeño grupo de alto nivel, superintendentes, gerentes de área, ingenieros de las constructoras, jefes administrativos, etc.

5.4. Diagnóstico del Sistema Social Regional.

A partir de los diferentes subsistemas sociales se conforma un diagnóstico de conjunto:

- a. Existen bastantes grupos organizados representativos de la región de los sectores sociales existentes en la región.
- b. Por grupos sociales la región está prácticamente dividida en tres: la zona de Juchitán en un Estado - precapitalista de gran atraso Tehuantepec, ciudad que concentra a los caciques propietarios; y Salina Cruz en pleno despegue industrial.
- c. El pueblo zapoteca no tiene culturalmente ningún - interés en alcanzar un desarrollo por la vía del modelo capitalista. Las costumbres comunitarias y - la forma de producción es totalmente distinta; cualquier esfuerzo por emprender proyectos para una eco

nomía de mercado van a fracasar. El camino para su integración a un desarrollo regional debe retomar dos esfuerzos del pueblo juchiteco: la regulación y posesión de la tierra, trabajada en forma comunal, y el esfuerzo que se está haciendo por una mejor vinculación al sistema económico imperante, sin perder su raíz cultural.

- d. El sector agropecuario moderno y comercial, concentrado en Tehuantepec está en pugna interna entre los viejos caciques y la gente joven, que acepta la realidad de los distintos sectores sociales y está dispuesta a un nuevo proceso productivo más moderno, aunque más difícil ya que no se basa en esquemas de explotación. La gran pregunta está en qué sector va a predominar, por un lado, y por otro si éste grupo podrá iniciar un proceso de industrialización.
- e. Salina Cruz tiene vocación industrial, la cual vendrá de fuera con el apoyo del Gobierno Federal y Estatal. El sindicato petrolero ampliará probablemente su labor reguladora del mercado de empleo garantizando su estabilidad, abundancia de mano de obra y bajos salarios. Vinculándose probablemente

con el movimiento obrero oficial, alrededor de la CTM. Los grupos locales como pescadores, comerciantes, etc., tratarán de aprovechar el crecimiento por la vía de precios y lotes urbanos, entre otros caminos.

- f. El gran problema social, está en la masa de migrantes. Sector heterogéneo y conflictivo, el cual se diluye o conforma barrios, pero en todos los casos, si no choca abiertamente, sí deforma a los grupos sociales establecidos. El problema es más grave porque no se concentra en una sola ciudad, sino están repartidos regionalmente.
- g. El número de migrantes provoca no sólo la superposición social, sino que crea déficits urbanos de todo tipo, vivienda, transporte, servicios, alimentos, etc: con lo cual las acciones inmediatas se dirigen hacia las soluciones urgentes postergando las que buscan el desarrollo.

5.5. Plan de Desarrollo Regional.

El plan de desarrollo propuesto en el análisis económico requiere replanteamiento a raíz del análisis presente. En pri

mer lugar la región no es homogénea por lo tanto, la estrategia de consolidar la economía local y aprovechar la derrama monetaria provocada por las obras petroleras, expresada en la estrategia de polo de desarrollo, deberá cambiar; por tanto se proponen estrategias económicas y políticas a seguir.

5.5.1. Estrategias de Desarrollo.

A. Acciones de emergencia. Para llevar a cabo en este momento de manera de reducir los déficits urbanos. En el momento de continuar o iniciar nuevas etapas constructivas, reiniciar dichas acciones emergentes.

- Adecuación al crecimiento urbano, apertura de nuevas áreas urbanas en Salina Cruz, dotación de infraestructura y programa emergente de vivienda.
- Adecuación de una red urbana, es decir interconectando con transporte urbano efectivo, los cinco centros de población de mayor crecimiento.
- Hacer producir al máximo las zonas agrícolas en las que ésto sea posible, como una estrategie.

gia emergente del sistema alimentario regional.

- Llevar a cabo acciones enérgicas para controlar el costo de la vida; tiendas CONASUPO con control de precios y establecimientos, regulación gubernamental de abastos, etc.

B. Acciones para el Desarrollo de los Sistemas Sociales.

- En Juchitán deberá iniciarse un proceso de negociación-diseño para evaluar con mucha mayor claridad las características de sus propios procesos productivos y la posibilidad de resolver el problema de tenencia de la tierra. En principio se calibraría un plan agrícola, una estrategia ganadera y un programa pesquero. En un segundo nivel se plantean las agroindustrias y el principio de un programa industrial básico de manufacturas.
- En Tehuantepec se tratará de consolidar un desarrollo moderno del sector agropecuario, impulsar la diversificación agroindustrial e iniciar un programa de industrialización para el

mercado de Salina Cruz, de materias primas y algunas fabricaciones secundarias.

En Salina Cruz se pueden iniciar las estrategias de polo de desarrollo.

C. Acciones para la Integración Regional.

El desarrollo regional tomará más tiempo al previsto, ya que el crecimiento de populación e industrial de Salina Cruz rebasará a las otras microregiones. En el mediano plazo probablemente se pueda integrar Tehuantepec y en el largo Juchitán.

Es necesario llevar a cabo programas y acciones sobre la cultura; con el propósito de reforzar y retomar no sólo la del pueblo zapoteca, sino las diferentes corrientes que existen en el Istmo; para apoyar el proceso de adaptación en la forma de ver la realidad local y que lleva implícita el sistema capitalista.

5.5.2. Estrategia Política para el Gobierno del Estado

El Gobierno Estatal de Oaxaca jugará en la zona el papel principal para encausar un desarrollo regional sujeto a las siguientes consideraciones y estrategias.

- El Gobierno Estatal tendrá una postura dual - por un lado deberá apoyar los grandes proyectos del Gobierno Federal, tratando de conservar pacífica la zona y por otro, sufrirá la presión de diversos sectores sociales locales buscando su propio desarrollo.

- El Gobierno central deberá dinamizar la participación de los diversos grupos, sin romper con ninguno, pero buscando fórmulas nuevas. En la posición dual, deberá inclinarse a defender los intereses regionales frente a los federales.

- El Estado no deberá chocar con la COCEI ni con el PSUM, sino darles participación atemperando la relación con los caciques y grupos de presión más radicales.

- En Salina Cruz se deberá regular y controlar la

fuerza política del sindicato y evitar un con
trol hegemónico del municipio.

- La necesidad de elaborar un plan regional con
más detalle incluyendo programas de inversión
no es un mero ejercicio, sino de importancia
vital para poder negociar con PEMEX y los orga
nismos federales dirigiendo sus acciones y apo
yos al interés regional.

- El principal objetivo del Gobierno del Estado,
deberá ser el de lograr un equilibrio político
entre los distintos sectores en pugna, mediante
alianzas negociadas entre grupos.

5.5.3. Propuesta de Modelos Sociales.

Es recomendable elaborar a detalle tres modelos sociales, los
cuales busquen detallar los elementos culturales, la dinámi-
ca social, a sus características para el cambio y su propia
prospectiva del desarrollo de: el pueblo juchiteco, los caci
ques y grupos de presión más modernos y el sindicato petrole
ro en la zona.

ESQUEMA DEL SISTEMA SOCIAL

MEDIO AMBIENTE

EL SISTEMA

LOS PROCESOS

LA REGION

DIAGNOSTICO

La Raíz Histórica

La Estructura Real del
Poder



Subsistemas
El Pueblo Zapoteca
Los Cacicazgos
Los Grupos de Presión
Los Petroleros



Perspectiva del Desarrollo de
cada Actor Social.

Estrategia Política para el
Gobierno del Estado.

Propuesta de Modelos Sociales

VI. ANALISIS DE LA CALIDAD DE VIDA.

6.1. Indicadores de Bienestar.

El tercer grupo de trabajo concentró sus esfuerzos en tres indicadores del nivel de vida: nutrición, salud y educación. Los resultados más importantes de cada análisis se presentan a continuación.

Alimentación-nutrición.

El Sistema Alimentario Nacional considera a esta zona nutricional No. 17 como de alimentación pésima; al reunir dos grandes problemas: el desequilibrio en el consumo de alimentos según la canasta básica recomendable y el bajo nivel de calorías y proteínas.

El Instituto Nacional de la Nutrición recomienda como el mínimo posible para el habitante típico del campo mexicano - 2,250 kcal. y 83 gr. de proteína. En la zona el promedio según una encuesta de 1979 es de 1 609 kcal y 47.1 de proteína.

Los niveles en el consumo energético-protéico reflejan una situación de hambre en la zona, de las más graves del mundo, comparable a Indonesia, La India y Filipinas. La so-

brevivencia se explica sólo en función de un largo proceso de adaptación que han sufrido las generaciones a la pobreza de la dieta; la desnutrición ha seleccionado a los más resistentes, pero la adaptación ha provocado una muy reducida estatura y peso corporal, baja actividad física y - hasta ciertos ajustes metabólicos que en realidad corresponden a síntomas de desnutrición colectiva.

El municipio de Salina Cruz es el lugar donde ésta situación es menos grave, agudizándose en el resto de la zona. El círculo vicioso del hambre se da con la desnutrición, la cual provoca inactividad y baja producción, las que contribuyen a la pobreza, desigualdad social, insalubridad e ignorancia.

El fenómeno se agudiza en los sectores de la población más vulnerables, madres embarazadas, lactantes y pre-escolares. En los niños pre-escolares entre 1 y 5 años el problema es alarmante, los indicadores mínimos recomendables para esta edad son: 1 250 kcal y de 32 a 40gr. de protefna.

En la zona se ha detectado en promedio un consumo de 603 kcal. y de 18 gr, de protefna. Esto significa que un niño de la zona si logra sobrevivir, solamente podrá ser capaz de desarrollar la mitad de su capacidad humana.

Una parte del problema podría solucionarse con una adecuación en los hábitos de alimentación y subsidios para alimentos claves que permitan elevar los niveles de calorías y proteína con productos alternativos.

Salud.

Salina Cruz se encuentra junto con otros municipios, dentro de la jurisdicción No. 1 de las áreas programáticas de los Servicios Coordinados de Salud Pública, de un estudio realizado por la Escuela de Salud Pública, para los años de 1970 y 1975 (*) destacan los siguientes aspectos.

- La mortalidad se redujo de 40.3% de cada - -
10 000 habitantes en 1970, a 6.9% en 1975.

- A pesar de haberse reducido la mortalidad general, resalta la alta tasa de mortalidad infantil de 1 a 4 años, siendo la más alta dentro -
de los grupos de edades menores a los 45 años.
En 1970 fue de 96.6% y en 1975 de 36.7% de -
cada 10 000 niños.

(*) "Estudio de la Comunidad de Salina Cruz, Oaxaca".
Elaborado por un grupo de alumnos de la Escuela de
Salud Pública, Mimeo E. S. P.-76/P.C. IV 223 Noviembre
de 1973.

- Las dos causas principales de mortalidad fueron en ambos años, las enteritis y las causas perinatales.

- Se observa un cambio importante en el esquema de salud de 1970 al de 1975. En 1975 las causas de mortalidad y morbilidad por enfermedades transmisibles fueron: sarampión, blenorragia, varicela, paludismo, y tuberculosis pulmonar. En 1975 cambió el cuadro a parasitosis, enteritis, amibiasis intestinal, amigdalitis y faringitis entre las más importantes.

- En general la mortalidad y morbilidad por enfermedades transmisibles se redujo, no así las enfermedades que requirieron hospitalización las cuales se pueden agrupar en tres rubros: 1) - aquellas referidas a enteritis y enfermedades diarreicas; 2) las complicaciones del embarazo, parto y puerperio; 3) aquellas provocadas por hechos violentos, traumatismos internos e intracraneanos.

En conclusión se puede decir que los principales problemas de salud en la región son:

- a) Elevada mortalidad infantil en niños entre 1 y 4 años.
- b) Enfermedades por la falta de saneamiento ambiental, agua potable, polvos y basura a cielo abierto y drenaje.
- c) Complicaciones del embarazo, parto y puerperio.
- d) Muertos y heridos en accidentes y hechos de violencia.

Educación.

El equipamiento educativo en la zona es suficiente en el nivel básico correspondiente a primaria. En el nivel medio básico, medio superior se considera sobrado el equipamiento actual en estos niveles, pero corresponde a la política de impulso del Gobierno Federal para una zona prioritaria.

A nivel terminal la zona de estudio está formada por secundarias técnicas, bachillerato técnico y superior tecnológico. En todos los casos las carreras que se ofrecen son en tres principales ramas: industrial, agropecuaria y pesquera.

Las características principales de los estudiantes en el nivel post-primario son:

- La mayoría de las familias tiene seis o más miembros de los cuales sólo trabaja una persona.
- El 72% (*) de los estudiantes no trabaja y generalmente un hermano mayor que no estudia los sostiene.
- Los hijos de los trabajadores más calificados estudian fuera o no en la zona, generalmente en la Ciudad de Oaxaca.
- Los egresados del nivel medio tienen como expectativas trabajar en oficinas, en el gobierno o en PEMEX.
- Los egresados del nivel superior tienen como expectativas poner pequeñas industrias, actividades agroindustriales o comerciales; su última expectativa es trabajar en PEMEX.

(*) Encuesta en la zona, consultar el Anexo . de Instrumentos.

- Los egresados del nivel medio tratan de salir fuera de la zona más que permanecer en ella.
- Los del nivel superior al contrario, tratan de no salir. El futuro local será de trabajo especializado sobre cualquier otro.

Los problemas más importantes del sistema educativo en la zona a nivel terminal son:

- El transporte. Las escuelas terminales están regionalizadas por lo que el problema de comunicación es grave, requiriendo en algunos casos, más de dos horas y costos muy altos. Se recomienda un sistema de transporte escolar.
- Vinculación con el área productiva. Es necesario vincular mejor las materias y el tipo de tecnología que se enseña en las escuelas - con la actividad productiva actual y con las perspectivas del futuro.
- Promoción y difusión. La necesidad de promover y difundir ampliamente las carreras - que se ofrecen en la zona, requieren un fuerte impulso, para evitar la salida a otras - ciudades.

Educación de Adultos. El gran déficit en la zona es la educación de adultos, los cuales no pudieron tener preparación, ya que las instalaciones terminadas son de reciente creación y no existen actualmente instalaciones ni programas para ellos.

6.2. Propuesta de Programa.

El problema más grave es el de nutrición proponiéndose un programa inmediato en las acciones emergentes. Un programa integral de este tipo, es muy difícil de implementar bajo el solo objetivo de incrementar el estado de nutrición de una población dada, se deben de identificar prioridades en el aspecto nutricional e integrarlas en el desarrollo global de la región.

El Sistema Alimentario Mexicano, tiene una estrategia nacional de orientación nutricional que es recomendable apoyar y utilizar.

En general la población se encuentra subalimentada y sus recursos económicos son bajos, por lo que se debe de diseñar un programa de alimentación que incluya los alimentos de que se disponen para autoconsumo y los de bajo pre

cio en la región, desalentando el consumo de alimentos de alto precio, como son los cárnicos, y por supuesto los de tipo supérfluo.

La alimentación de los pre-escolares no es preferente en la zona, por lo que es necesario hacer incapié en la importancia de una buena alimentación en este grupo de edad y la de ingerir los alimentos de buena calidad, huevos, leche, etc., hacia ellos.

En la región en estudio existen una serie de hábitos alimentarios que son los necesarios de corregir o fomentar según sea el caso. El consumo de pescado es generalizado, pero el bajo consumo de proteína indica que la cantidad que se consume no es suficiente, por lo que es importante fomentar este consumo, para que se convierta en la principal fuente de proteína de buena calidad.

El consumo de frutas y verduras es bajo, pero seguramente existen localmente este tipo de alimentos, por lo que se deben difundir con especial atención sus cualidades y fomentar, así su producción y consumo.

El destete es tardío, por lo que se hace necesaria la difusión de conceptos sobre lactancia y ablactación, a fin

de asegurar una adecuada nutrición para el niño e impedir un desorden nutricional en la madre.

El programa nutricional tiene dos estrategias: por un lado acciones de información-difusión y por otro apoyos médicos, paramédicos, trabajadores sociales, centros de salud, escuelas, casas de cultura y otras para tratar de cambiar los hábitos alimentarios.

La orientación hacia el consumo para mejorar la relación gasto familiar-nutrición va dirigida a los siguientes aspectos:

- 1.- Nuevas técnicas de preparación de alimentos, considerando los alimentos disponibles en la relación a un adecuado aporte de nutrimentos, incluyendo conceptos de higiene y conservación.
- 2.- Difundir el costo-beneficio nutricional de los alimentos de " Status " social y de los apoyados por los medios publicitarios.
3. Fomentar la conservación casera de preparaciones alimenticias de altas fluctuaciones estacionales en sus precios y de amplia utilización.

ción en la dieta.

- 4.- Conceptos y consejo sobre la economía y or
ganización familiar.

VII. CONCLUSION.

El comité técnico considera muy importante la intervención del Gobierno del Estado de Oaxaca, para encausar estrategias de desarrollo; su participación mediará entre los propósitos del Gobierno Federal y los municipios, así como entre los diferentes sectores sociales en la región.

Las obras han estado detenidas por ahora, pero en cualquier momento pueden iniciarse. La situación le da oportunidad al gobierno de adelantarse a los acontecimientos. Por lo tanto se le recomienda a las autoridades actuar lo más pronto posible.

El principal resultado del comité técnico ha sido la identificación de los elementos más representativos en la región, tanto económicos como sociales, así como delinear estrategias generales para impulsar un desarrollo integral. Los resultados muestran con claridad la dificultad social y cultural de iniciar un desarrollo apoyado en el sector industrial; la lejanía y el aislamiento histórico de la zona provocan que este hecho sea de difícil solución en el corto plazo.

La utilización de la planeación social integral fue acer-

tada, complementándose en lo substancial la visión económica y el análisis de los sistemas sociales. Los aspectos de calidad de vida fueron realmente complementarios y no influyeron en la esencia de las propuestas. De hecho es difícil manejarlas por separado como se ve en el caso, en realidad pueden ponerse en práctica al mismo tiempo identificando con cuidado los alcances y momentos de cada punto.

A N E X O

EJEMPLO DE INSTRUMENTOS PARA EL TRABAJO DE
CAMPO DEL CASO ESTUDIADO

C O N T E N I D O

1. Guía de observación: con el objeto de que los investigadores capturen la situación y condiciones de un barrio, colonia o población asignada.
2. Guía de entrevistas. Para informantes calificados o personas representativas, dentro del sistema educativo y en entrevistas para industriales.
3. Aplicación de un cuestionario dirigido a los estudiantes como un medio para conocer la realidad regional.
4. Cuestionario aplicado en Comalcalco para captar los aspectos culturales (aplicado en un caso distinto, se incluyen ejemplos). Elaborado por el Lic. Ernesto Heyerdhal.

GUIA DE OBSERVACION

La guía de observación consta de dos partes principales:

- I. Condiciones físicas del asentamiento.
- II. Evaluación de los aspectos humanos del asentamiento.

Su objeto es que sirva de lineamiento para describir la zona en estudio, de tal manera que la información complemente los datos de las encuestas y las entrevistas.

Como su nombre lo indica, la técnica es únicamente la de observar y captar la situación real de la zona de estudios.

No interviene el diálogo. Es importante que las observaciones se realicen con tiempo suficiente, a diferentes horas del día en distintos días de la semana.

I. Condiciones Físicas del Asentamiento.

1. Infraestructura, equipamiento, servicios, existencia, distribución, calidad y beneficiarios; en especial en relación a la educación y el trabajo.

(caracterización de lo más urbano a lo menos

urbano; de lo más marginal a lo menos marginal; (deterioro) de áreas más servidas o menos servidas -concentración y dispersión de servicios-).

2. Tipo de equipamiento utilizado en labores productivas.
3. Centros de capacitación, escuelas.
4. Librerías, Biblioteca.
5. Tipos de medios informativos.
6. Imágen visual (limpieza y orden).
7. Movimiento de medios de transporte
8. Servicios médicos.
9. Centros recreativos, diversión y descanso.

II. Evaluación de los Aspectos Humanos del Asentamiento.

1. Descripción general, grado de tranquilidad y movimiento.

2. Tipo de diversiones, hábitos de juego y placer.
3. Rasgos que denoten desempleo o subempleo.
4. Actividades de los niños, de las mujeres y de los hombres, así como de los ancianos.
5. Centros de reunión y actividades que se realizan en ellos.
6. Acceso oportuno a los centros de educación y cultura.
7. Centros de convivencia (lugares de comida).
8. Actividades durante el tiempo de ocio.
9. Rasgos que denoten alcoholismo, drogadicción y prostitución, delincuencia.
10. Tipo de comercio existente (hoteles, tlapalerías, cantinas, tiendas de abarrotes, centros comerciales, mercado, etc.)
11. Rasgos que denoten cercanía o lejanía de la

autoridad o instituciones hacia la población.

12. Oficinas administrativas.

NOTA: 1. Se requiere descubrir a través de la observación el grado de deterioro del medio ambiente físico y condición de los asentamientos humanos - de los grupos rezagados.

GUIÓN PARA ENTREVISTAR
A INFORMANTES CALIFICADOS

La entrevista es abierta y su objeto es captar información sobre todo de tipo cualitativo, sólo existe un guión de aspectos a desarrollar en forma de indicadores para ubicar al entrevistado en el tema del desarrollo urbano del asentamiento. Está hecho con el objeto de unificar indicadores y hacer posible un análisis global y comparativo de los indicadores de cada entrevista.

Lo más importante de este instrumento es la selección de informantes calificados ya que intenta profundizar en aspectos complementarios y que aporten apreciaciones, puntos de vista y evaluaciones de personas especialmente reconocidas o elegidas por tener influencia de algún tipo en la vida de la comunidad.

La habilidad del entrevistador cuenta grandemente ya que de él dependerá que se establezca suficiente confianza y motivación como para que el informante responda en forma integral y auténtica. Además interviene la sensibilidad y capacidad de percepción para conducir la entrevista dentro de los límites de tiempo, al aprovechamiento máximo del conocimiento y experiencia del informante calificado.

GUIÓN PARA ENTREVISTAR A INFORMANTES CALIFICADOS

ASPECTOS A DESARROLLAR

- 1) Historia del lugar o asentamiento:
 - Origen, límites y características físico-geográficas.
 - Etapas que ha vivido. Evaluación en relación a la forma de vida como población fronteriza.
 - Situaciones más sobresalientes.
 - Participación social, política y económica de la población.

- 2) Cambios más importantes, en general y específicamente en cuanto a la educación y el trabajo, permanente. Empleo, desempleo, Subempleo.

- 3) Apreciación de los cambios en relación a la calidad de vida o nivel de rezago.
 - Migración.
 - Tenencia de la tierra
 - Usos del suelo
 - Relaciones familiares y de grupos sociales

- Situación del tipo de ocupación por edad
- Trabajo, salario, prestaciones
- Vivienda
- Autoridades formales e informales. Evaluación de su trabajo.
- Características de la población (origen, crecimiento, edad, sexo).
- Medios de información (colectivos, interpersonales).
- Comunicación con otras ciudades y/o regiones.

4) Existencia de organizaciones:

- Actividades y sus logros
- Perímetro de influencia
- Participación de la comunidad
- Existencia de servicios de interés social.

5) Conocimiento de la educación a nivel local.

- Opinión con respecto a su funcionamiento.
- Acceso a la población de escasos recursos.
- Capacitación.

6) Problemas sociales.

- Nivel de vida de la familia, el barrio, la colonia.
- Detección de problemas, en relación a la migración.
- Areas destinadas a población de bajos recursos. Situación de vida.
- Salud, educación
- Vagancia, drogadicción, alcoholismo, prostitución.
- Aspiraciones de la población
- ¿ Qué ha sucedido con las diferentes generaciones de mexicanos que viven en la frontera ?
- Opinión con respecto a la discriminación de la población mexicana del lado americano.
- Características: grado de frustración de la población sin papeles en Matamoros, consecuencias.

GUIA PARA ENTREVISTA PARA INFORMANTES CALIFICADOS DENTRO
DEL SISTEMA EDUCATIVO

1. Caracterización social y económica de los alumnos y profesores:

- Ingreso
- Ocupación
- Ocupación de los padres
- Origen (Lugar de nacimiento)

2. Evaluación del número y tipo de escuelas para la población de escasos recursos: Opinión en cuanto a:

- Acceso
- Eficiencia
 - * No. ingresan
 - * No. egresan
- Productividad
- Deserción
- Ausentismo
- Permanencia
- Vinculación con el trabajo,

3. Cumplimiento de las expectativas de la educación en cuanto a:

- Desarrollo personal
- Ingresos
- Trabajo
- Prestigio social

Se requiere estudiar a los grupos rezagados con respecto al sistema educativo siguiente:

1. Sistema de Educación de Adultos

- * Alfabetización
- * Primaria Abierta
- * Secundaria Abierta

2. Sistema de educación técnica

- * Capacitación técnica elemental
- * Formación de técnicos medios con secundaria simultánea
- * Formación terminal técnicos medios
- * Normal de maestros educación pre-escolar
- * Normal de maestros primaria
- * Escuelas técnicas terminales.
- * Bachillerato técnico.

3. Sistema de Educación Pre-escolar.

* Jardín de niños.

4. Educación básica elemental

5. Educación media básica

* Secundaria general

* Secundaria técnica

GUIA DE ENTREVISTA PARA INDUSTRIALES

1. Opinión con respecto a la situación actual de la in
dustria en el Istmo Oaxaqueño.

2. Opinión en cuanto a la expansión futura y desarrollo
de esta industria.

3. Opinión con respecto a la mano de obra.

- Qué requisitos tiene que cumplir
- Características (edad, sexo)
- Evaluación
- Capacitación
- Necesidades a futuro (cuantitativo y cuali
tativo).
- Reclutamiento
- Salarios
- Prestaciones
- Personal fijo y eventual (proporción)

- Personal calificado y no calificado.

Opinión en torno a la situación que se presenta en la
región y las necesidades del sector industrial.

Propuestas y sugerencias.

CUESTIONARIO PARA ESTUDIANTES EN SALINA CRUZ Y MUNICIPIOS
VECINOS

Las siguientes preguntas son para conocer las características generales de la población que estudia a nivel básico, medio y superior en Salina Cruz y municipios vecinos, con objeto de planear mejor los recursos humanos en el desarrollo de la región.

No se registra nombres, lo que interesa es tener datos reales que permitan una visión de conjunto.

Le agradecemos su colaboración.

1. A. CARRERA QUE ESTUDIA _____
B. AÑO QUE CURSA _____

Por favor señale las respuestas con una X en el paréntesis correspondiente.

II. EDAD

1. 11 a 14 años ()
2. 15 a 18 años ()
3. 19 a 22 años ()

4. 23 a 27 años ()
5. Más de 27 años ()

III. SEXO

1. Masculino ()
2. Femenino ()

IV. LUGAR DE NACIMIENTO

1. En este municipio ()
 2. En otro municipio del Estado ()
 3. En otro Estado ()
- Diga cuál _____

V. OCUPACION DEL JEFE DE FAMILIA

1. Ejidatario ()
2. Jornalero ()
3. Pescador ()
4. Vendedor Ambulante ()
5. Comerciante ()
6. Obrero eventual ()
7. Obrero de planta ()
8. Oficios ()
9. Conductor de vehiculos ()
10. Albañil ()

- | | | |
|-----|-------------|-----|
| 11. | Empleado | () |
| 12. | Técnico | () |
| 13. | Profesor | () |
| 14. | Profesional | () |
| 15. | Otra | () |

Diga cuál _____

VI. SI EL TRABAJO DEL JEFE DE FAMILIA SE RELACIONA CON ALGUNA DE LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES INDIQUE CUAL.

- | | | |
|----|----------------------|-----|
| 1. | Agroindustria | () |
| 2. | Cooperativa pesquera | () |
| 3. | PEMEX | () |
| 4. | Dique Seco | () |
| 5. | Industria | () |
| 6. | Puerto | () |
| 7. | Oficina de Gobierno | () |
| 8. | Turismo | () |

VII. ¿ CUANTAS PERSONAS VIVEN CON USTED ?

Indique con número _____

VIII. ¿ CUANTAS PERSONAS DE SU CASA TRABAJAN ?

- A. Indique con número _____
- B. Señale en el paréntesis quiénes.
- | | | |
|----|-------------------------|-----|
| 1. | Usted | () |
| 2. | Madre | () |
| 3. | Padre | () |
| 4. | Hermano | () |
| 5. | Hermana | () |
| 6. | Tíos o Tías | () |
| 7. | Abuelos | () |
| 8. | Otro. Especifique _____ | () |

IX. ¿ CUAL ES EL INGRESO FAMILIAR MENSUAL TOTAL ?

- | | | |
|----|-----------------|-----|
| 1. | Menos de 6,000 | () |
| 2. | 6,001 a 10,000 | () |
| 3. | 10,001 a 15,000 | () |
| 4. | 15,001 a 20,000 | () |
| 5. | 20,000 a 30,000 | () |
| 6. | Más de 30,000 | () |

X. ¿ PIENSA USTED QUE ES IMPORTANTE ESTUDIAR ?

A. Si () No ()

B. Por qué : Por qué :

1. Para ganar dinero () _____
2. Por prestigio () _____
3. Para ayudar a mi familia () _____
4. Para tener un título () _____
5. Por superación personal () _____
6. Para ayudar al desarrollo de la región () _____

XI. ¿ EXISTE ALGUN PROBLEMA QUE LE IMPIDA A USTED SEGUIR ESTUDIANDO ?

1. Ninguno ()
2. Económico ()
3. Familiar ()
4. Otro ()

Diga cuál _____

XII. ¿ TRABAJA USTED ?

1. Si ()
 2. No ()

XIII. EN CASO AFIRMATIVO SEÑALE USTED EN QUE TRABAJA

1. Ejidatario ()
 2. Jornalero ()
 3. Pescador ()
 4. Vendedor ambulante ()
 5. Comerciante ()
 6. Obrero eventual ()
 7. Obrero de planta ()
 8. Oficios ()
 9. Conductor de vehículos ()
 10. Albañil ()
 11. Empleado ()
 12. Técnico ()
 13. Profesor ()
 14. Profesional ()
 15. Otra ()

Diga cuál _____

XIV. ¿ CUANTO GANA MENSUALMENTE ?

1. Sin remuneración ()

- | | | |
|----|-----------------|-----|
| 2. | Menos de 3,000 | () |
| 3. | 3,001 a 6,000 | () |
| 4. | 6,001 a 8,000 | () |
| 5. | 8,001 a 15,000 | () |
| 6. | 15,001 a 20,000 | () |
| 7. | 20,001 a 30,000 | () |
| 8. | Más de 30,000 | () |

XV. DE LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES EN CUAL LE GUSTARIA TRABAJAR.

- | | | |
|----|----------------------|-----|
| 1. | Agroindustria | () |
| 2. | Cooperativa pesquera | () |
| 3. | PEMEX | () |
| 4. | Dique seco | () |
| 5. | Industria | () |
| 6. | Puerto | () |
| 7. | Oficina de Gobierno | () |
| 8. | Turismo | () |
| 9. | Otra | () |
- Diga cuál _____

XVI. ¿ POR QUE ?

XVII. DE PREFERENCIA EN QUE LUGAR

1. En el municipio ()
2. En otro municipio del
Estado. ()
3. En otra ciudad ()

Diga cuál _____

QUESTIONARIO SOBRE ASPECTOS CULTURALES.

1. ¿ LE GUSTA VIVIR EN COMALCALCO ?
 (SI)
 (No)
2. ¿ MENCIONE USTED LOS TRES CANTANTES QUE MAS LE AGRADEN ?

3. DE LOS PROGRAMAS DE RADIO, ¿ CUALES LE GUSTA ESCUCHAR ?
 () Musicales
 () Radionovelas
 () De concurso
 () Noticias
 () Programas culturales
 () Música clásica
 () Otros
4. SI VE LA TELEVISION, ¿ QUE PROGRAMAS - PREFIERE ?
 () Teleteatros
 () Telenovelas
 () Películas
 () Documentales
 () Cómicos
 () Musicales
 () Noticieros
 () Deportes
5. ¿ CUALES SON LAS PELICULAS QUE USTED PREFIERE ?
 () De aventuras
 () De guerra
 () De vaqueros
 () Policíacas
 () Históricas
 () "Nueva onda"
 () Grandes espectáculos
 () Cómicas
 () Con mensaje político
 () Dramáticas
6. DE UNA PELICULA, ¿ QUE LE INTERESA MAS ?
 () Los actores
 () El director
 () El argumento
7. ¿ QUE LEE USTED ?
 () Revistas
 () Periódicos
 () Fotonovelas
 () Historietas Cómicas
 () Libros
 () Otros
8. ¿ USTED PREFIERE LOS LIBROS ?
 () De aventuras, policíacas
 () Narraciones románticas
 () Narraciones de viajes
 () Históricos
 () Poesía
 () Política
 () Otros
9. ¿ QUE PERIODICOS LEE USTED ?

10. ¿ QUE MUSICA PREFIERE ?

11. DE LOS SIGUIENTES PINTORES, ¿ CUALES SON LOS TRES QUE MAS LE AGRADAN ?
 () Vinci
 () Renoir
 () Dalí
 () Goya
 () Van Gogh
 () Kandinsky
 () Rafael
 () Picasso
 () Orozco
 () Rivera
 () Siqueiros
 () Tamayo
 () Otros
12. ¿ QUE MUSEOS HA VISITADO USTED ?

13. CUANDO VA USTED A LA CIUDAD DE - MEXICO O A CIUDADES MAS GRANDES, ¿ QUE HACE ?

14. USTED POSEE EN CASA:
- Tocabiscos
 - Grabadora
 - Radio
 - Cámara fotográfica
 - Televisión color B y N.
 - Cámara de cine y proyector
 - Videocassetera
 - Teléfono
 - Licuadora
 - Lavadora
 - Aire acondicionado
 - Refrigerador
15. DE LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES, ¿CUALES PRACTICA USTED ?
- Deportes
 - Artes plásticas (pintura, escultura)
 - Música
 - Mecánica automotriz
 - Carpintería
 - Fotografía
 - Artesanías
 - Corte y confección
 - Cocina
 - Trabajo voluntario
 - Otros
16. ¿ HA PRACTICADO USTED EN LAS ACTIVIDADES - DEL ATENEO CULTURAL ?
- Si
 - No
17. ¿ ASISTEN SUS HIJOS AL ATENEO CULTURAL ?
- Si
 - No
18. ¿ QUE ACTIVIDADES DESARROLLAN AHI ?
- _____
- _____
- _____
19. ¿ QUE OPINA USTED DE LA LABOR DEL ATENEO CULTURAL ?
- _____
- _____
- _____
20. SUS HIJOS ASISTEN A:
- PEMEX SINDICATO OTROS
- Guarderfa
 - Jardín de niños
 - Primaria
 - Secundaria
 - Preparatoria
 - Universidad
21. ¿ QUE HACEN SUS HIJOS MIENTRAS NO ESTAN EN CLASES ?
- _____
- _____
- _____
22. ¿ QUE HACEN ELLOS LOS FINES DE SEMANA ?
- _____
- _____
- _____
23. ¿ QUE HACEN ELLOS EN SUS VACACIONES ?
- _____
- _____
- _____
24. ¿ QUE RELIGION SIGUE ?
- _____
- _____
25. EN POLITICA, USTED SE DEFINE:
- De izquierda
 - De centro
 - De derecha
26. EN GENERAL, USTED PIENSA QUE LA HUMANIDAD ESTA PASANDO POR UN PERIODO DE :
- Progreso
 - Retroceso
 - Estancamiento
27. SI USTED CONSIDERA LA SITUACION GENERAL DEL PAIS, PIENSA QUE LAS COSAS ESTAN:
- Mejorando
 - Empeorando
 - Sigue igual
28. MENCIONE USTED EL NOMBRE DEL DIRECTOR GENERAL DE PEMEX.
- _____
- _____
29. MENCIONE USTED EL NOMBRE DEL SECRETARIO DE GOBIERNO DEL ESTADO:
- _____
- _____

30. MENCIONE USTED EL NOMBRE DEL MEJOR -
JUGADOR DEL CLUB AMERICA

31. SI LE DIERAN A ESCOGER A USTED ENTRE
LA PENA DE MUERTE Y LA CARCEL DE POR
VIDA. ¿ QUE ESCOGERIA ?

- () Pena de muerte
() Cárcel de por vida

32. ¿ QUE COSAS HIZO USTED AYER ?

Por la mañana

1. _____
2. _____
3. _____

Al medio día

1. _____
2. _____
3. _____

Por la tarde

1. _____
2. _____
3. _____

Por la noche

1. _____
2. _____

33. Sexo del encuestado

- () Masculino
() Femenino

34. AÑO DE NACIMIENTO

19 _____

35. ESTADO CIVIL

- () Soltero
() Casado
() Divorciado
() Viudo
() Unión Libre

36. NUMERO Y EDADES DE LOS HIJOS

37. LUGAR DE NACIMIENTO

38. TIEMPO DE RADICAR EN COHALCALCO

39. CUANTAS VECES HA CAMBIADO DE RESIDENCIA ?

40. GRADO DE INSTRUCCIÓN

- () Sin instrucción
() Sabe leer y escribir
() Primaria
() Secundaria
() Preparatoria o equivalente
() Técnica, comercial
() Superior
() Postgrado

41. OCUPACION QUE EJERCE

En dónde _____

42. OCUPACION PRINCIPAL DEL

Padre _____
Madre _____

43. EL INGRESO TOTAL DE SU FAMILIA ES :

- () Hasta 10,000
() Hasta 20,000
() Hasta 30,000
() Hasta 40,000
() Más

44. ¿ TIENE COCHE ?

- () No
() Sí

45. EL COCHE ES

- () Propio
() De la empresa