

2Ej
35



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA PARAESTATAL FONATUR EN EL
DESARROLLO TURISTICO CANCUN**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
HUGO ALBERTO RIVERA ACOSTA

MEXICO, D. F.

1987



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.

INDICE

	Pág.
PREFACIO.....	1
INTRODUCCION.....	3
CAPITULO I	
1. GENERALIDADES.....	8
CAPITULO II	
2. CANCUN.....	16
2.1 Ubicación geográfica.....	22
2.2 Rasgos históricos.....	30
2.3 Importancia económica, social y política.....	43
CAPITULO III	
3. SECTOR TURISMO.....	61
3.1 Políticas de desarrollo conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.....	71
3.2 Las entidades paraestatales de carácter prioritario.....	84
3.3 La entidad paraestatal FONATUR.....	102
CAPITULO IV	
4. LA PARAESTATAL FONATUR EN EL TURISMO DE LA ZONA CANCUN.....	112
4.1 Su importancia prioritaria en la industria turística.....	129
	VII

CAPITULO V

5. LA REPRIVATIZACION DE ALCUNAS PARAESTATALES TURISTICAS COMO PLANTEAMIENTO POLITICO.....	159
CONCLUSIONES.....	187
INDICE DE MAPAS.....	191
INDICE DE CUADROS.....	192
BIBLIOGRAFIA.....	194
HEMEROGRAFIA.....	198
OTRAS FUENTES.....	199

PREFACIO

El presente tema: "La paraestatal FONATUR en el desarrollo turístico Cancún", obedece particularmente a dos razones: la primera, viene de una inquietud personal que nos motivó al estudio del citado tema, y el segundo, poder contribuir modestamente en el campo turístico.

La inquietud personal encuentra su idea originaria por el contacto físico que tuve con la zona mencionada. Sorprende la transformación económica, social y urbana que ha experimentado en los últimos años, como resultado de las inversiones y acciones realizadas por el Gobierno Federal vía FONATUR, que tiene como objetivo promover y fomentar el desarrollo turístico nacional. Es por esta razón, que tiene a su cargo a los "polos o centros de desarrollo integralmente planeados", entre los que sobresale Cancún, que bajo su administración se ha constituido en el proyecto turístico de mayor éxito en el país.

En este contexto, se trata de un tema de actualidad y poco estudiado en esta materia, por lo que en el papel de científico social surge la necesidad de estudiar el fenómeno, el mismo que se hace desde el punto de vista de la Administración Pública. El que este trabajo sea de utilidad será una grata recompensa para mí.

Es importante señalar que el estudio tiene varias limitaciones que le restan mayor veracidad tales como las cifras estadísticas, datos actualizados y la escasa información que proporcionan las dependencias turísticas, arguyendo a veces que es "confidencial". Además, de ser sumamente complejo el tema, de los escasos trabajos publicados pocos aportan información sobre la materia y enriquecen la investigación. Por ello, manifiesto que el tema es limitado como limitada nuestra razón.

INTRODUCCION

En la presente tesis, se pretende estudiar y analizar el papel que cumple la paraestatal FONATUR en el desarrollo turístico Cancún, que abarca el periodo 1982-1986 de la actual administración.

FONATUR, desde que fue creado en 1974 ha intervenido directamente en el proceso de desarrollo de la zona Cancún. Actualmente es la principal entidad paraestatal de financiamiento del sector turismo, así como el más importante instrumento de desarrollo en materia turística con que cuenta el Estado.-- Según se desprende del Plan Nacional de Desarrollo (PND), es-- considerada no sólo promotora y reorientadora del desarrollo-- sino también instrumento relevante de la política económica y social del Estado para intervenir directa o indirectamente en la consecución de los objetivos nacionales. De esta forma, -- los propósitos del sector turismo se orientan al logro de tres grandes objetivos nacionales: 1) En la generación de empleos;- 2) captación de divisas y, 3) contribuir a un desarrollo regional más equilibrado. Estos aspectos relevantes que establecen la política turística del PND, constituyen nuestras variables dependientes para estudiar y analizar el papel que cumple la-- paraestatal turística FONATUR en el polo Cancún, ubicado en el estado de Quintana Roo, siendo nuestro objetivo principal en-- la presente tesis.

Para llevar a cabo esta política, el Estado a través de FONATUR promueve y fomenta la actividad turística en todo el país. Para ello, tiene a su cargo a los denominados "polos o centros integralmente planeados", entre los que sobresale Cancún, por ser el de mayor prioridad. Mediante sus programas de inversión construye la infraestructura turística-urbana y, con los de financiamiento impulsa y apoya el capital público, privado y social, en todo tipo de proyecto relacionado con la actividad.

Esta concertación de acciones particularmente, entre lo público y lo privado, encontrará su legitimidad en el "Sistema de Planeación Democrática" que establece el PND, el cual reconoce y ratifica el llamado régimen de economía mixta, confirmando al Estado la rectoría del desarrollo nacional.

Ahora bien, es importante señalar que el estudio y análisis reclama ir más allá de la simple enumeración de los objetivos nacionales. Se intenta llegar a los vínculos analíticos-- que pueden darse y las consecuencias que la reflexión exige.

Esta tarea de llevar a cabo niveles analíticos se ha vuelto cada vez más compleja, dada la interdependencia de la realidad política, económica y social en que se desenvuelve la paraestatal FONATUR, sin embargo, es una tarea irrenunciable que debe enfrentarse con criterios objetivos.

En congruencia, la hipótesis básica que formulé, es la siguiente:

La paraestatal FONATUR, particularmente en el polo de desarrollo turístico Cancún, constituye un importante instrumento de desarrollo para la consecución de los objetivos nacionales del sector turismo.

Hipótesis que será demostrada en el capítulo cuatro.

Por otra parte, la investigación para su estudio se dividió en cinco capítulos, que a continuación se comentan.

En el primer capítulo, se dará un panorama general de la vocación turística de México, así como mencionar las características propias de la Administración Pública Federal, que la distinguen de otro tipo de administración y que a partir del criterio sectorial o de sectorización se dividió en dos grandes ramas: la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal. También se verá las zonas definidas en donde se desarrolla la actividad turística en el país y, la intervención de las entidades paraestatales hacia dos áreas económicas básicas: áreas estratégicas y áreas prioritarias.

El segundo, se centrará básicamente en el estudio a Cancún. Para ello, se inicia con una semblanza de la organiza---

ción política y administrativa de la cultura Maya que habitó-- esta zona turística. Se verá su posición geográfica en las -- aguas del mar Caribe. Además trataremos el proceso histórico-- del desarrollo turístico, que tiene por objeto explicar cómo-- el proyecto Cancún es incorporado a la administración pública-- federal como un programa de gobierno, cuya administración esta-- rá a cargo de la paraestatal FONATUR. Por último, su importan-- cia económica, social y política.

El tercer capítulo, empezará por exponer un resumen de la evolución histórica del sector turismo, dentro de un marco ad-- ministrativo y jurídico. Posteriormente realizaremos un breve análisis de la política turística señalada por el PND y que se ejecuta a través de las entidades turísticas, particularmente-- FONATUR. Luego abordaremos el tema de las entidades paraesta-- tales de carácter prioritario, que incluye varios aspectos del sector, desde el problema de su conceptualización hasta como-- encargadas de llevar a cabo la política económica y social del Estado en esta tarea nacional. Finalmente, después de haber-- tratado lo general en todo este capítulo llegamos al caso par-- ticular, al apartado que lleva por nombre, la entidad paraesta-- tal FONATUR en donde veremos sus objetivos y sus múltiples fun-- ciones que le otorgan un "carácter polifacético".

El cuarto, guarda estrecha vinculación con el capítulo an-- terior, ya que se hablará y analizará el papel que cumple la--

paraestatal FONATUR en el desarrollo turístico Cancún, conforme a la política turística establecida en el PND. Por ende,-- su importancia prioritaria en la industria turística.

En el último y quinto capítulo se tratará y analizará un tema difícil que ha causado enconados debates y polémicas entre los estudiosos en la materia y las diversas organizaciones políticas: la venta de entidades paraestatales, en el sector-- turismo. Aun cuando el título de este tema, aparentemente no tiene o no se le observa articulación alguna con el resto del trabajo, su contenido y la forma en que se relacionó sí lo hace parte integrante.

El apartado de conclusiones hace referencia, a aspectos-- sustantivos en torno a la paraestatal FONATUR y que se derivan del capítulo cuatro. También se incluye al final de cada capítulo, notas bibliográficas. Esta forma de organizarlas, se -- eligió, de entre las múltiples que existen, porque facilita la localización y el mejor manejo de la información para nuestro lector. Por último, el trabajo contiene índice de mapas, de -- cuadros, bibliografía, hemerografía y otras fuentes que utilizamos al respecto.

CAPITULO I

GENERALIDADES

Sin duda nuestro país ha ejercido desde tiempos antiguos una fascinación que se acrecienta en el México contemporáneo. Nuestras culturas prehispánicas de las que podrían mencionarse sólo como ejemplos la maya, la teotihuacana o la de los aztecas, seguida luego por tres siglos de vida colonial y más tarde por el México independiente con sus revoluciones y la transformación de su etapa moderna, son un amplio y rico campo histórico del por qué de esa fascinación.

Si a esta tradición histórica agregamos la inmensa riqueza artística, las costumbres, el folklore, la artesanía y su localización geográfica, así como la variedad de sus recursos naturales, la diversidad de sus climas, el ritmo de su música y la alegría de su gente, "podemos afirmar que México tiene una gran vocación para el turismo"¹.

Será posteriormente en el denominado Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), que el Gobierno de Miguel de la Madrid contemple esta vocación, pues considera el turismo como "una actividad que ofrece múltiples facetas en su desarrollo", ya que las múltiples características señaladas son los principales elementos motivadores a que México se nos presente como

un país que "cuenta con abundantes recursos susceptibles de -- aprovechamiento turístico y de promisoría explotación económica".²

Estas características y este criterio de Gobierno aunado a los avances en la comunicación y el transporte, entre otros factores, han propiciado que México sea considerado como un importante país turístico con prestigio internacional",³ antecedente que se remonta específicamente, en el periodo de 1940 -- con el impulso y desarrollo de Acapulco, en donde se localizan las acciones de gobierno en materia turística que definirá posteriormente al Estado Mexicano para intervenir con mayor fuerza en el turismo regional, hecho que se concretiza con Cancún -- en la década de 1970, por ser el primer "polo de desarrollo" -- en la historia turística que construyó FONATUR, y posteriormente, con los otros "centros" que promueve como más adelante veremos.

Efectivamente será a partir de estos años que "la participación del Estado en la actividad turística tiene como propósito fundamental contribuir a su fortalecimiento mediante la --- creación de la infraestructura de apoyo que fomente, financie y regule el desarrollo de la propia actividad, contando paralelo con la Secretaría de Turismo como coordinadora del sector, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el Fideicomiso Caleta y XEL-Ha (FIDECARIBE), y el Fideicomiso Hotel Es--

cuela La Paz (FIDEPAZ)"⁴, entre otras entidades paraestatales que integran dicho sector.

Este criterio sectorial o de sectorización encuentra su antecedente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, que establecía las bases legales para su constitución. Se partía de un concepto o modelo integral de la Administración Pública Federal, que finalmente agrupaba a las entidades paraestatales "bajo la coordinación de una dependencia centralizada que es el origen de lo que, con base en el Programa de Reforma Administrativa 1976-1982, se conoce como un sector administrativo".⁵

"Fue así como la Administración Pública Federal (para 1983) se dividió convencionalmente en 18 sectores administrativos"⁶, los cuales agrupan a 964 entidades paraestatales: El Departamento del Distrito Federal (DDF), la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFIN), Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGT), Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Secretaría de la Defensa Nacional (SDN), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Energía, Mina e Industria Paraestatal (SEMIP), Secretaría de Gobernación (SG), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Pesca (SP), Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Se

cretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), y la Secretaría de Turismo (SECTUR).

En cuanto al sector turismo, la paraestatal FONATUR -creada en 1974, es la entidad financiera más importante con que cuenta el Gobierno Federal para realizar inversiones públicas. Fue creada para una determinada finalidad y de beneficio colectivo: fomentar e impulsar el desarrollo turístico nacional.

Con base en ello, el sector turismo, en el Programa Nacional de Turismo 1984-1988 contempla áreas definidas donde se desarrolla la actividad turística. México cuenta con centros turísticos distribuidos en el país con características muy variadas, que los convierten en atractivos singulares de las corrientes turísticas de nacionales y extranjeros. Su selección se determinó en función de la ubicación geográfica dentro de las zonas que el PND considera prioritarias. Así, por sus características y el grado de acción del sector se agrupan en "Centros Turísticos Integralmente Planeados" y "Centros Turísticos Tradicionales"⁷. Los primeros conformados por: Cancún (Quintana Roo), Ixtapa-Zihuatanejo (Guerrero), San José del Cabo y Loreto (Baja California Sur), Puerto Escondido y Huatulco (Oaxaca). Los segundos conformados por: Acapulco, La Paz, Cozumel, Guadalajara, Mérida, Mazatlán, Manzanillo, Veracruz, Guaymas--

San Carlos, Distrito Federal, Puerto Vallarta, Oaxaca, Guana--
juato, Morelia, San Felipe y San Miguel de Allende.

Según el programa nacional de turismo, los centros turís--
ticos integralmente planeados "responden al propósito de conso--
lidar la actividad turística en aquellas zonas estratégicas --
del territorio nacional con posibilidades de desarrollo en com--
paración con otras actividades económicas"⁸.

Por otra parte, es conveniente señalar que "en la actuali--
dad se identifican dos grandes ámbitos en que se aplica la ad--
ministración: la Pública y la Privada"⁹. No entraremos en de--
talles, sólo diremos que ambas precisan marcadas diferencias--
que se enfocan en sus ámbitos de aplicación, objetivos y es--
tructura organizativa.

Esta primera y de acuerdo con la mencionada Ley Orgánica,
en su artículo 1 establece que la administración pública fede--
ral se divide en dos grandes ramas: la Administración Pública--
Centralizada que abarca a la Presidencia de la República, las--
Secretarías de Estado o Dependencias, los Departamentos Admi--
nistrativos así como la Procuraduría General de la República.--
Y la Administración Pública Paraestatal que comprende a los or--
ganismos descentralizados, las empresas de participación esta--
tal (mayoritarias y minoritarias), las instituciones naciona--
les de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de --

crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Es a la forma de organización de la administración pública paraestatal, a la cual pertenecen las entidades paraestatales del sector turismo.

En el periodo que estudiaremos (1982-1986), el actual Gobierno con base a los principios de la política económica general delineada en el PND ha orientado la intervención de las entidades paraestatales de la administración pública paraestatal hacia dos áreas económicas básicas: Areas Estratégicas y Areas Prioritarias. Se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución General tales como acuñación de la moneda, emisión de billetes, correos, telégrafos y la comunicación vía satélite, petróleo, petroquímica básica, minerales radiactivos y energía eléctrica así como electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Según la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 6, se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos del artículo 26 de la propia Constitución, "particularmente los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, tales como la producción y distribución de bienes así como la prestación de servicios socialmente necesarios, la protección

de la planta productiva y del empleo, la promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional, y la investigación-- e incorporación de avances científicos y tecnológicos".

Como tal y conforme al PND, al sector turismo se le considera una área de carácter prioritario por su efecto en el desarrollo regional, generación de empleo y su contribución en la captación de divisas. Para estos fines, la paraestatal FONATUR tiene bajo su responsabilidad los centros integralmente planeados, particularmente, el desarrollo turístico Cancún en el Es-
tado de Quintana Roo.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Rangel Couto, Hugo. El derecho económico. p. 244.
2. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 370.
3. Carrillo Castro, Alejandro. Las empresas públicas en México, p. 174.
4. Loc. cit.
5. "Un sector administrativo es un sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con las de aquellas entidades paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos-- para incrementar su eficiencia y eficacia globales". *Ibidem*. p. 100. Para mayor detalle véase esta misma obra.
6. En base al acuerdo presidencial de 3 de septiembre de 1983, existían para este año 17 sectores administrativos, pero -- con las reformas realizadas a la LOAPF en 1983, se crea la Secretaría de la Contraloría, lo que hace un total de 18 -- sectores actualmente. El mismo acuerdo menciona las 964 en tidades paraestatales que integran la administración pública paraestatal. *Ibidem*. p. 103.
7. Programa Nacional de Turismo 1984-1988, p. 53.
8. *Ibidem*, p. 54.
9. Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y administración.-- p. 108. Al respecto puede consultarse la obra.

CAPITULO II

CANCUN

El tema aludido es un estudio de síntesis. Una semblanza de la organización política y administrativa de los Mayas, a-- nuestro parecer es un requisito necesario en el presente traba-- jo de tesis.

En algunas fuentes históricas¹, encontramos que etimológic-- amente la palabra Cancún tiene sus orígenes en la lengua Maya, y se compone de "CAN (KAN)" que se puede interpretar como víbo-- ra, serpiente, muchos, el número cuatro, y "CUM" que es apóco-- pe de cumcab y significa, encantar, hechizar, bajo, cercano a-- la tierra, por lo tanto, literalmente se define o debe enten-- derse como "lugar encantado o bajo hechizo". No obstante, en-- algunos estudios o reportajes periodísticos se suele interpre-- tar como "isla de culebras" o "nido de serpientes".

"Este es Cancún. Donde los Mayas veranearon hace 1000 -- años". Así expresa, el más famoso de los carteles publicita-- rios que promueve mundialmente a este centro turístico del Ca-- ribe mexicano. Y es que Cancún no es solamente un "lugar en-- cantador", es también huella y florecimiento de una organiza-- ción extraordinaria, la Maya². Esta huella del esplendoroso-- pasado de la cultura Maya se puede admirar en las ruinas ar---

queológicas de Tulú, Cobá, San Miguelito y el Rey, áreas integradas al sistema de atractivo turístico que ofrece Cancún a los visitantes. Es así, como podemos afirmar que,

la administración como actividad humana se remonta a los orígenes del hombre... sigue un proceso evolutivo en las diferentes etapas históricas de la humanidad y está presente en las grandes agrupaciones sociales, sean éstas públicas, religiosas, comerciales, militares, etc. Hasta llegar a nuestros días y construir el complejo cuerpo de principios y conocimientos que se identifican como administración moderna³

Efectivamente, la cultura Maya como grande agrupación social legó para la posteridad una organización política y administrativa basado en un sistema de gobierno teocrático. En dicho sistema, la vida entera y cualquier actividad económica de los Mayas se orientaba en un sentido religioso, constituido -- por muchos dioses (politeísta), pero siendo su dios principal-Kukulkán o serpiente emplumada.

Sentado lo anterior, la estructura estatal o del Estado -- estaba conformada de acuerdo a la siguiente organización jerárquica.

A la cabeza de la organización del Estado se encontraba -- el "Halach Uinic", que en maya significa el "Hombre Verdadero", "Gran Señor" o "Monarca". Dentro de la estructura estatal, --

era el más alto funcionario administrativo y ejecutivo, al mismo tiempo la autoridad eclesiástica de mayor nivel. En otras palabras, era el gobernante del pueblo, con plenos poderes para ejercer las funciones políticas, religiosas, militares y -- dictar leyes, pero claramente definidas según variaba su personalidad al ejecutar estas funciones.

Además, el pueblo le rendía honores y pagaba tributos. -- Gozaba de facultades para nombrar funcionarios de alta jerarquía como era el caso de los gobernantes de los pueblos o aldeas, llamados "Bataboob".

El "cargo público" del Halach-Uinic era hereditario, lo cual indicaba claramente que la "sucesión monarcal" se hacía pasando del padre al hijo mayor, o en su caso tíos paternos -- del heredero, creándose una casta hereditaria de gobernantes.

No obstante, estar investido de poderes plenipotenciarios, el Monarca estaba limitado por un "Consejo de Estado" conocido con el nombre de "Ah-Cuchcaboob", integrado por jefes principales, sacerdotes y consejeros especiales, cuyo objetivo se --- orientaba a formular la política interior y exterior del Estado. Tenían el poder de vetar las decisiones del Halach-Uinic.

El monarca para desempeñar sus funciones tanto públicas -- como privadas se valía del "Ah-Kulel", que ejercía diversas ac

tividades tales como rendir informes de todo tipo y complacerlo en sus servicios personales que requiriera. Se encargaba de vigilar el "Popolna" o casa donde se reunían los hombres para tratar los asuntos públicos o aprender las danzas sagradas para la fiesta del pueblo.

La fracción sacerdotal debió haber sido después del Halach Uinic, el estamento más importante e influyente de la estructura estatal, pues ejercía múltiples funciones tales como administrativas, consejero de Estado, astrónomo, educador, aparte de sus facultades religiosas. El "Ah-Kin-May" o Sumo-Sacerdote aconsejaba a los gobernantes, era quien escribía los libros sagrados, enseñaba a los hijos de los nobles y de los mismos sacerdotes.

El Ah-Kin-May junto con el Halach-Uinic representaban el poder supremo, ya que alrededor de ellos, giraba todo un sistema de gobierno teocrático, sobresaliendo lo religioso, político y militar. Vestían y vivían con grandes lujos, y sus altos cargos tanto público como religioso eran hereditarios.

En la estructura del aparato estatal sobresalía también, el "Bataboob" o gobernantes de los pueblos y aldeas dependientes del reino y de la circunscripción territorial que gobernaba el monarca, quienes actuaban como responsables de su administración. Eran los encargados de ejecutar las órdenes del-

gran señor, siendo una de sus principales funciones velar por que el pueblo pagara puntualmente el tributo que se le había-- señalado.

En tiempos de guerra, se organizaba el contingente alrede-- dor de los Guerreros o "Nacom", existiendo dos tipos: uno de-- ellos, elegido para toda la vida, era el guerrero viejo, sabio y diplomático. El otro, elegido por un periodo determinado,-- era joven y fuerte. Juntos dirigían las fuerzas guerreras u-- "Hocan", el uno con sabiduría, el otro con energía de su juven-- tud.

Como funcionarios menores se encontraban los "Tupiles",-- encargados de cuidar el orden y hacer cumplir la ley.

Al final de la organización jerárquica, el pueblo, el es-- tamento más numeroso de la estructura estatal, integrada básic-- amente por agricultores, artesanos y comerciantes. Tenían co-- mo obligación rendir culto y pagar tributo en especie (maíz,-- frijol, tabaco, cacao, aves, etc.) o trabajo al Halach-Uinic.

No considerados dentro de esta estructura, pero parte im-- portante como consecuencia de las batallas sostenidas con el-- enemigo, estaban los prisioneros de guerra o "esclavos", desti-- nados a los sacrificios de los dioses Mayas o para los traba-- jos pesados.

Como se observa, todo este "Sistema de Gobierno Teocrático" es jerárquicamente organizado, vasto y complejo, pero claramente definido.

Por otra parte, la grandeza de la cultura Maya también se manifiesta en las ciencias, sobresalen los inmensos adelantos en la Astronomía y Matemáticas. Ejemplos de esa grandeza, es el Calendario y Sistema Numérico Maya. Respecto al primero,-- tiene un año de 365 días ordinarios, siendo más exacto y preciso que el calendario Gregoriano, europeo, que rige nuestros -- tiempos modernos. Basado en movimientos astronómicos, tiene-- un error de sólo un día en 6000 años, en cambio el gregoriano, acumula un error de un día cada 4 años. En el segundo, los inventores del Cero, 300 años antes que los Hindúes y que el sistema numérico romano no lo incluye ni contempla.

2.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA

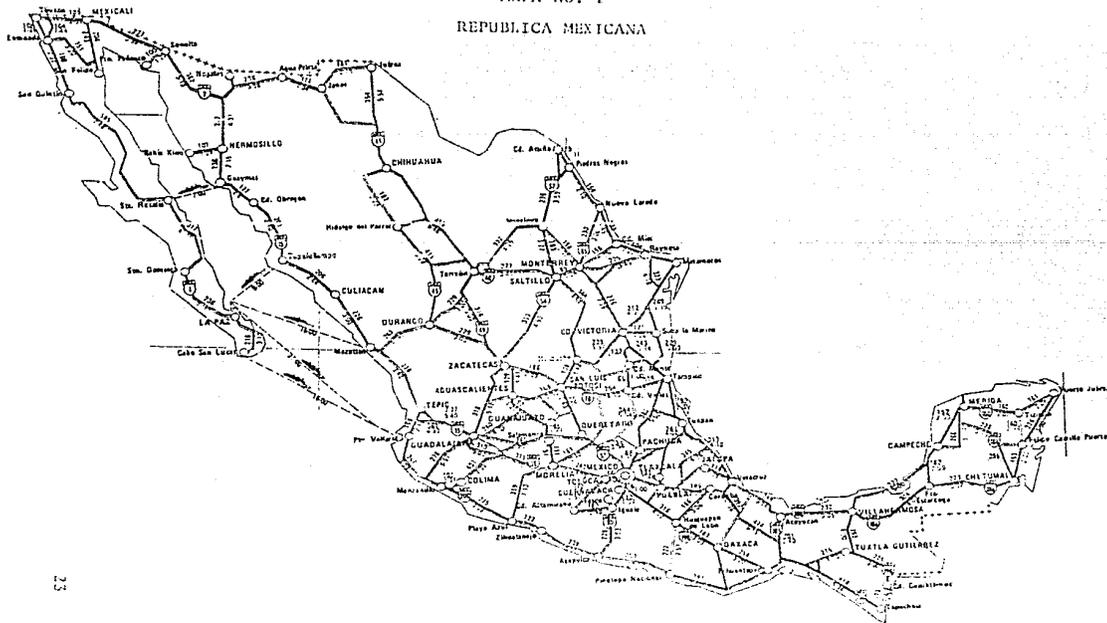
La República Mexicana está integrada por 31 estados, y un Distrito Federal, de entre ellos, tres se localizan en la Península de Yucatán, el estado del mismo nombre (con su capital Mérida), Campeche (Campeche) y Quintana Roo (Chetumal) véase-- mapas 1, 2 y 3).

El desarrollo turístico Cancún se ubica en la costa del-- estado de Quintana Roo, frente a las aguas del mar Caribe. En tre los 21° 10' de latitud norte y 86° 50' de longitud oeste.- Limita al norte con Islas Mujeres y al sur con Cozumel (véase- mapa 3). A partir de 1974, se incorpora el municipio Benito - Juárez al que pertenece actualmente. "Con una pequeña superfi- cie de 30 kms. de largo y 500 metros de ancho (en promedio) se ha convertido en un complejo turístico de fama internacional".⁴.

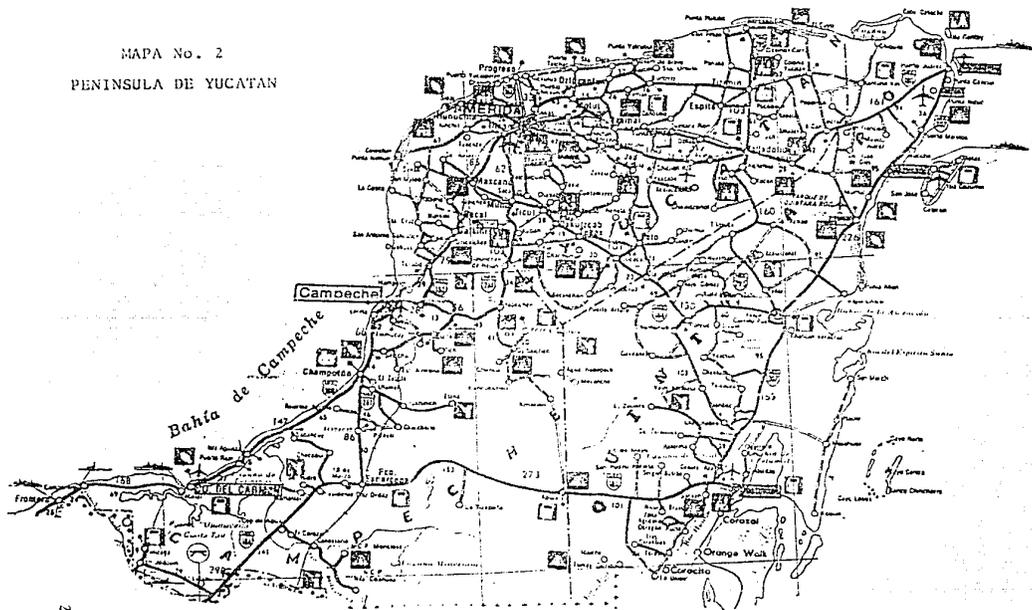
Es aquí donde FONATUR, construyó un centro turístico, pro- yectándolo para recibir un millón de turistas al año, los cua- les podrían disfrutar de sus playas color turquesa, espléndido clima tropical cálido donde se registra más de 243 días, con- una temperatura media de 27.5°C sin que se registren cambios-- extremosos.

Cabe recordar, que de los varios criterios que influyeron para establecer este primer centro integralmente planeado, dos sobresalen:

MAPA No. 1
REPUBLICA MEXICANA



MAPA No. 2
PENINSULA DE YUCATAN



1. La excepcional calidad y variedad de los atractivos naturales, y
2. La ubicación de Cancún en la Península de Yucatán, su posición geográfica en relación con los centros turísticos del Caribe y su cercanía a los principales centros emisores de turismo de los Estados Unidos de Norteamérica⁵.

Respecto al primer criterio, Cancún cuenta con una vasta riqueza de atractivos naturales⁶, que constituye el elemento básico para el desarrollo del turismo, y está conformado por el conjunto de playas, la mar, el sistema lagunar (Nichpté, Nizuc, Bojorquez, Del Amor, La Ciega y Río Inglés), la fauna y la flora.

Estas cualidades naturales son aprovechadas para permitir al turista su diversión y la realización de variados deportes acuáticos y terrestres. Entre los primeros figura el buceo, esquí, navegar en velero o en yate. Entre los terrestres se puede practicar el golf, squash y tenis. Todos ellos orientados a satisfacer la demanda del turismo, principalmente el extranjero. Se continúa impulsando el remo, la motonáutica, paracaídas, criadero de tortugas, además el hipódromo, galgódromo, paseo a caballo, acuario, etc. que serán complementarios a los ya existentes.

Cancún también cuenta con atractivos culturales tales co

mo las zonas arqueológicas de Tulúm y Cobá, lugares en los que se puede admirar los mudos testimonios de la cultura Maya.

Respecto a ambos atractivos, la SECTUR puso en marcha -- desde 1983, el Plan Regional de Desarrollo Turístico correspondiente a la zona Caribe-Maya. Con este plan, se pretende alcanzar la etapa de expansión naturaleza-cultura en el circuito Cancún-Cobá-Tulúm. Los elementos agua y mar deberán fortalecerse en los centros de Cancún y Cozumel, así como en el resto de las áreas potencialmente turísticas su incorporación. En materia de recreación-diversión deberá alcanzar la etapa de -- consolidación en Cancún y Cozumel, en tanto que estará en introducción en Isla Mujeres.

El segundo criterio citado, parte de que el desarrollo posea una excelente ubicación geográfica en relación con los centros turísticos del Caribe y su cercanía al principal mercado-emisor de turismo internacional, los Estados Unidos. Las ciudades de la Unión Americana que más turistas aportan, son en orden de importancia: Nueva York, Texas, Florida, California, -- Illinois, Miami, Houston, Washington, Nueva Orleans, Dallas, -- Atlanta, Chicago, Detroit, Filadelfia, que referidos a radio-- de distancia, se encuentran localizados a un tiempo de vuelo aéreo entre 1 y 4 horas (véase mapa 3). De ahí, que Cancún -- sea considerado por el Gobierno Federal como una zona estratégica que complementa los propósitos prioritarios del sector --

mo las zonas arqueológicas de Tulum y Cobá, lugares en los que se puede admirar los mudos testimonios de la cultura Maya.

Respecto a ambos atractivos, la SECTUR puso en marcha -- desde 1983, el Plan Regional de Desarrollo Turístico correspondiente a la zona Caribe-Maya. Con este plan, se pretende alcanzar la etapa de expansión naturaleza-cultura en el circuito Cancún-Cobá-Tulum. Los elementos agua y mar deberán fortalecerse en los centros de Cancún y Cozumel, así como en el resto de las áreas potencialmente turísticas su incorporación. En materia de recreación-diversión deberá alcanzar la etapa de -- consolidación en Cancún y Cozumel, en tanto que estará en introducción en Isla Mujeres.

El segundo criterio citado, parte de que el desarrollo posea una excelente ubicación geográfica en relación con los centros turísticos del Caribe y su cercanía al principal mercado-emisor de turismo internacional, los Estados Unidos. Las ciudades de la Unión Americana que más turistas aportan, son en orden de importancia: Nueva York, Texas, Florida, California, Illinois, Miami, Houston, Washington, Nueva Orleans, Dallas, Atlanta, Chicago, Detroit, Filadelfia, que referidos a radio--de distancia, se encuentran localizados a un tiempo de vuelo aéreo entre 1 y 4 horas (véase mapa 3). De ahí, que Cancún sea considerado por el Gobierno Federal como una zona estratégica que complementa los propósitos prioritarios del sector --

(sus amplias posibilidades para captar divisas, el potencial-- de generación de empleos y su efecto en el desarrollo).

En este sentido, la política de integración -en la que -- participa el Gobierno a través de FONATUR-, tiene el propósito de vincular turísticamente a Cancún con el resto de la región-caribeña mediante el establecimiento de nuevos circuitos aéreos y marítimos. En este último sobresale el "Cancún Náutico", -- que significará la entrada de unas 5 mil embarcaciones por año, cuando se realice su apertura en 1988.

Esta política, de acuerdo con cifras oficiales disponi--- bles ha permitido a Cancún situarse en 1985, en el tercer lu-- gar como destino principal en el Caribe al recibir 730,000 tu-- ristas en ese año, únicamente por debajo de Puerto Rico y Baha-- mas, que respectivamente captaron 1 millón 532 mil y 1 millón-- 368 mil visitantes.

Cabe destacar, que la Ciudad de México (Distrito Federal) ha venido funcionando como un centro receptor-distribuidor de la corriente turística extranjera que arriba al país, en vir-- tud de que opera el mayor número de vuelos internacionales.

Finalmente, es de mencionar que según el libro "Cancún:-- un desarrollo turístico en la costa turquesa", el 92% de los - turistas extranjeros que lo visitan proviene de los Estados --

Unidos, el restante 7% de Canadá y el 1% de otros países. Sobre este mercado norteamericano se hablará más ampliamente en el capítulo cuatro.

2.2 RASGOS HISTÓRICOS

Trataremos ahora el proceso histórico del desarrollo turístico Cancún.

Cancún es un fenómeno económico que surge a iniciativa de un grupo de funcionarios del Banco de México, para luego ser incorporado a la Administración Pública Federal como un programa de gobierno. Engloba un programa oficial de inversión a cargo del Fondo Nacional de Infraestructura Turística (INFRA-TUR), "que da lugar al nacimiento en la presente década (1970) de un centro turístico de primer orden ligado a la rápida evolución de una concentración urbana"⁷.

Es "hacia mediados del sexenio de Díaz Ordaz, que un grupo de banqueros mexicanos concibió un proyecto: fundar una ciudad turística, con el propósito fundamental de captar divisas"⁸ después de haber estudiado las posibilidades de México para entrar en la competencia del turismo internacional como efecto de la expansión que a nivel mundial se desarrollaba durante la década de 1950.

Efectivamente, las condiciones económicas, políticas y sociales de la postguerra favorecían esta expansión. La nueva modalidad del turismo denominado de "masas" se convertía en un fenómeno socio-económico que involucraba un desplazamiento ma-

sivo de personas en todo el orbe.

Bajo esta perspectiva más económica que social nacía Cancún. Se creación respondía a las exigencias de un modelo económico basado en el auge del turismo a nivel mundial. Se partía entonces, de las necesidades que requería el impulso y desarrollo de la actividad turística en un lugar determinado.

En este modelo propuesto por el grupo de banqueros, el turismo sería la fuente principal de ingreso, teniéndose una clara idea de su potencialidad como generadora de divisas, y en consecuencia de un alto volumen de empleos. De esta manera, -- es en estos momentos históricos, en que se encontraba el argumento para el impulso y el fomento del turismo, para que posteriormente en la década de 1970, el

cambio más importante para el turismo del país en este periodo lo constituiría el papel que el Estado se adjudicaría como promotor del turismo hacia México. -- Muy acorde a la promoción que se ha hecho en el campo internacional, y que subraya los beneficios derivados de esta actividad, se inicia la planeación de grandes centros turísticos orientados a satisfacer la demanda extranjera y a competir en el mercado internacional⁹. Estas modificaciones en la política turística hacen posible la constitución de los que se ha dado en llamar 'polos de desarrollo turístico', que no son otra cosa, que áreas planeadas con un fin específico y que busca que provean de recursos para el desarrollo de otras actividades¹⁰.

Así con estos propósitos en mente, los banqueros, ya para finales de 1968 habían acordado seleccionar Cancún, no sin antes concentrar también sus acciones en otros cinco "puntos -- ideales" para construir nuevos desarrollos turísticos. "Dos estaban situados en Baja California Sur: Los Cabos y Loreto... Otros dos sitios en Oaxaca. Uno de ellos, Puerto Escondido... El otro, Huatulco... Un quinto que se encontraba en Guerrero, Ixtapa-Zihuatanejo"¹¹.

Con la selección de Cancún, los banqueros elegían el entonces territorio de Quintana Roo, "el más alejado y el peor-- comunicado de toda la República, a 2 mil kms. de la ciudad de México y sin un sólo aeropuerto internacional"¹². Además escaseaba el principal recurso, el humano para construir la ciudad turística concebida. Era una zona prácticamente deshabitada. No obstante, el anteproyecto para la creación del nuevo centro turístico, se planteaba los siguientes puntos: "tendría una notable capacidad hotelera, los hoteles repletos y un tráfico intenso de turistas en el aeropuerto internacional y la creación de miles de empleos. Por último preveía una cifra de medio millón de personas que habrían de colonizar la ciudad en lo que quedaba del presente siglo"¹³.

En estas condiciones y proyecciones se fundaría el primer y denominado "polo de desarrollo integralmente planeado" más-- ambicioso en la historia turística del país.

Si bien las primeras obras de infraestructura urbana se iniciaron en enero de 1970, cuyas inversiones corrieron a cuenta del Banco de México, es para 1971, en su primer informe de gobierno¹⁴, que el gobierno federal apoyaba el proyecto Cancún. A partir de entonces, el turismo sería una de las actividades que impulsaría ampliamente en base a la política económica general del Estado.

Como se mencionó, el proyecto Cancún sería incorporado a la administración pública federal como un programa de gobierno. Es en el contexto de política económica y social del Estado -- que se impulsa. Su administración estaría a cargo de la paraestatal turística INFRATUR¹⁵.

Las razones que justifican el apoyo del proyecto Cancún-- se resume en cuatro puntos:

1. La creación de nuevas fuentes de trabajo en zonas potencialmente turísticas y en las que existen núcleos importantes de población rural o semi-rural de bajos ingresos. Estas zonas presentan por lo general posibilidades para el desarrollo de otras actividades productivas.
2. El impulso al desarrollo regional mediante el estímulo a nuevas actividades agrícolas, industriales y artesanales.
3. La mejoría y diversificación de los centros de -- atractivo turístico del país para mantener e incrementar la corriente turística del exterior de

México, y

4. El incremento a corto plazo de los ingresos de -- divisas por concepto del turismo proveniente del exterior¹⁶.

De los cuatro objetivos del programa, los dos primeros se refieren a los efectos locales de la inversión. Así el primero, se orientaba a fomentar la creación de nuevas fuentes de trabajo principalmente, en aquellas zonas de potencial turístico en donde existían comunidades importantes de población rural de bajos ingresos y escasas alternativas viables para el desarrollo de otras actividades productivas, tal como era el caso de Cancún y de su área de influencia, en Quintana Roo, -- aunado al problema henequero en el estado de Yucatán, que vendrían a ser las zonas geográficas más directamente vinculadas al desarrollo turístico.

El segundo objetivo, planteaba que la implementación de un polo de desarrollo en base a la actividad turística generara espontáneamente una reacción en cadena que haría surgir actividades productivas en la región, es decir, se impulsaría automáticamente las actividades agropecuarias, surgirían industrias y se crearían empleos. Desde el punto de vista económico, este fenómeno se conoce con el nombre de "efecto multiplicador". Se proponía entonces, que Cancún basado en la actividad turística se convirtiera en el motor del desarrollo de toda una vas

ta región.

En efecto, el proyecto Cancún incluía explícitamente en sus planes ser el "boom turístico", no solamente dentro de un territorio determinado sino de todo el sistema peninsular de Yucatán (integrado por el mismo Yucatán, Quintana Roo y Campeche).

El tercer objetivo, se refería a mejorar y diversificar los centros de atractivo turístico del país al ofrecer nuevos y variados para mantener e incrementar la corriente turística externa, y con ello consolidar la posición competitiva de México en el mercado internacional. La alternativa se veía en Cancún.

El cuarto y último objetivo, incrementar a corto y mediano plazo los ingresos de divisas por concepto de una mayor captación del flujo turístico proveniente del exterior.

En Cancún a pesar de que hubieron tres fuentes de inversión: sector público, privado e inversión extranjera directa, el Estado Mexicano asumió el compromiso y responsabilidad de ejecutar las obras más costosas que requieren enormes gastos de capital.

De tal manera, que el primer crédito de 300 millones de

pesos concedido al gobierno federal, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se canalizó a la construcción de obras de infraestructura urbana-turística y servicios públicos básicos. Dicha inversión pública, abarca los siguientes 12 importantes aspectos.

1. Adquisición a través del INFRATUR, de la propiedad de todos los terrenos de la zona para eliminar -- las especulaciones y preservar la ecología.
2. Fumigación y desecación para el saneamiento de la zona.
3. Construcción de un aeropuerto internacional con un costo estimado de 120 millones de pesos.
4. Abastecimiento de agua potable a la zona hotelera y a la población, considerando su crecimiento a -- 20 años. Para este rubro se calculó una inver-- sión base de 40 millones de pesos, lo que proba-- blemente se elevó por la dificultad para obtener agua potable en la zona.
5. Red de distribución de energía eléctrica, con una inversión del orden de 45 millones de pesos.
6. Urbanización y construcción de viviendas, en este aspecto el sector público asume los gastos de urbanización, construcción de servicios municipales y el establecimiento de un plano regulador, y --- otorga la concesión para la construcción de las-- viviendas e inmobiliarias privadas.
7. Instalación de centrales y redes telefónicas y de depósitos de combustibles tales como gas, diesel, petróleo y toda clase de carburante para motor.
8. La reconstrucción y rehabilitación del muelle de Puerto Juárez.
9. La rehabilitación de sitios de valor arqueológico

cercanos como Tulúm, Cobá y Table.

10. La adquisición de un aliscafo, o de algún otro-tipo de embarcación, destinado a prestar servicio rápido de transporte marítimo entre Cancún, -Isla Mujeres, Cozumel y Puerto Juárez.
11. La construcción de un campo de golf de 18 hoyos.
12. La construcción de un centro de convenciones con capacidad para más de 2000 personas y todo tipo-de equipo y servicios¹⁷.

En base a lo anterior se desprende, que con el caso Cancún, el Estado Mexicano incursiona con mayor fuerza en la actividad turística regional como un 'Estado Promotor' "encargado de participar de una manera más directa -sobre todo en la vida económica- procurando la consecución de ciertos objetivos considerados valiosos para el progreso del país"¹⁸. Además, las entidades turísticas (INFRATUR-FOGATUR-FONATUR) demostraban seguir la misma tendencia política del Estado en materia de promotor del desarrollo nacional, en áreas económicas consideradas por los estudiosos como tradicionales

principalmente la infraestructura, los servicios postales y telegráficos, los transportes, la electricidad, los medios de difusión, los recursos hidráulicos, y otros servicios públicos. De estas áreas consideradas como tradicionales de las empresas públicas, se han venido extendiendo y diversificando a muchas más que incluyen la industria y el comercio¹⁹.

Y actualmente, a partir de la década de 1970, en la acti-

vidad económica del sector turismo.

Por otra parte, hacia 1970 antes del surgimiento de Cancún, Isla Mujeres y Cozumel representaban los únicos focos de atracción turística de la costa del Caribe de Quintana Roo, y concentraban el 43.7% de una población total de 88,150 habitantes. En esta misma fecha, Quintana Roo es el estado menos poblado del país, con una densidad promedio de 1.75 hab. por km.² frente a una densidad media nacional de 24.51 hab. por km.² (20).

El proceso histórico de poblamiento de la ciudad de Cancún comenzó hacia 1970-1971, a partir de un núcleo poblacional no mayor de 100 habitantes, dedicados a actividades primarias (principalmente pesca, recolección de frutos, ciertas actividades turísticas menores, y en menor grado el cultivo agrícola). Era una zona ejidal, conocida como la "Colonia Puerto Juárez"²¹. En estas condiciones también era una zona prácticamente deshabitada. Fue necesario entonces, construir toda una infraestructura urbana y turística, en síntesis, "el surgimiento de un nuevo centro urbano, Ciudad Cancún"²².

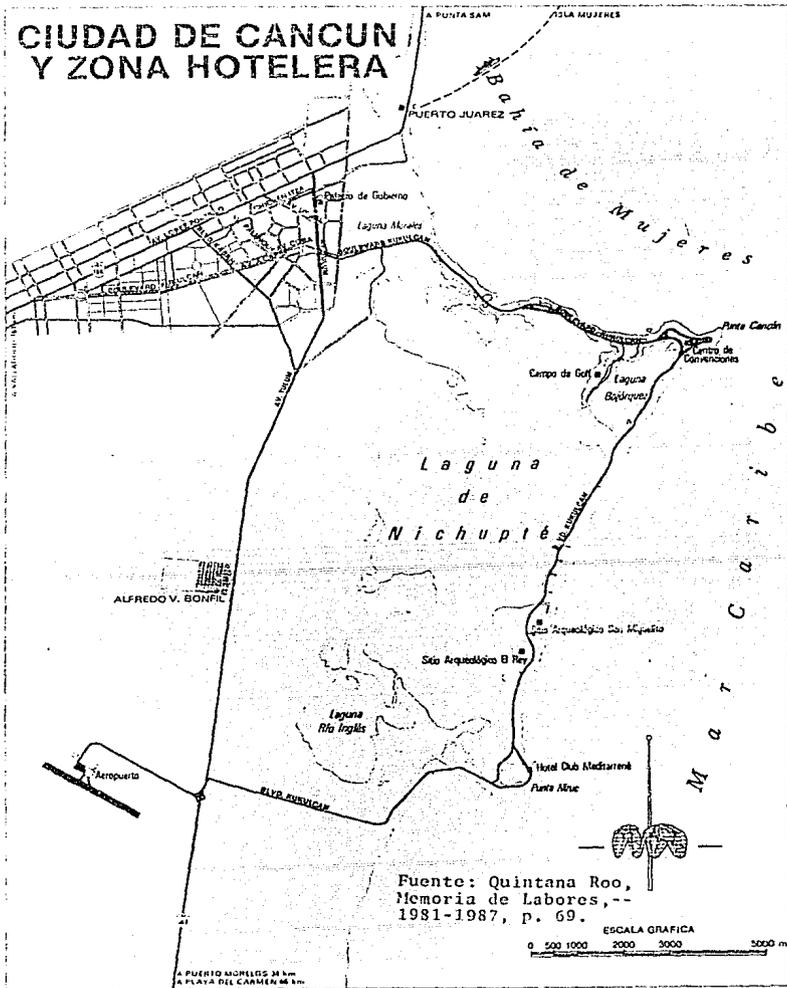
Este nuevo centro turístico moderno, era contemplado ya en el proyecto Cancún como una ciudad planificada, la cual sería desarrollada en base a un Plan Maestro o Plan Director.²³ Así concebida, la ciudad se dividía urbanísticamente en dos zonas: la llamada "Zona Turística" y la "Zona Urbana", dos gran-

des secciones independientes y perfectamente definidas. La --
primera,

corresponde a la zona de mayor atractivo turístico--
por encontrarse situada entre la laguna y el mar. --
Esta es la sección destinada al turismo y carece de--
población permanente, en ella se ubican los grandes--
hoteles de lujo (de las llamadas categorías gran tu--
rismo, cinco y cuatro estrellas), condominios, vi--
llas, tiendas de lujo, residencias de recreo, el cen--
tro de convenciones y el campo de golf Pok-ta-pok, y
todos los atractivos y diversiones turísticas. En--
tre sus características se tiene que no es necesario
cruzar la carretera para ir de los hoteles al mar ya
que todos cuentan con playa propia, y las instalacio--
nes eléctricas y telefónicas son ocultas para no in--
terferir con el paisaje, que se establece cierto con--
trol sobre el estilo arquitectónico de las construc--
ciones para mantener la armonía y en resumen, se bus--
ca crear una imagen de modernismo, confort y lujo --
evitando todo contraste que la rompa, ya que es posi--
ble llegar a ella directamente desde el aeropuerto--
sin necesidad de cruzar por la zona donde habita la--
población²⁴. (Véase mapa No. 4).

La segunda, la urbana, llamada también "ciudad modelo" --
corresponde a la zona donde habita la población permanente, --
aquellos que trabajan en la actividad turística y perciben in--
gresos medios y altos. Ella cuenta con urbanización, escuelas,
hospitales, iglesias, mercados, hoteles de menor categoría y--
centros comerciales. Cercana a esta ciudad modelo, hacia el

CIUDAD DE CANCUN Y ZONA HOTELERA



Fuente: Quintana Roo,
Memoria de Labores, --
1981-1987, p. 69.

ESCALA GRAFICA

0 500 1000 2000 3000 5000 m

A PUERTO MORELOS 31 km
A PLAYA DEL CAMARON 31 km

CUADRO No. 4

M A T C A R I B E

ponente, se localiza la denominada "Colonia Puerto Juárez", la población de bajos ingresos, dedicados a actividades de la construcción, pesca, agricultura, y una que otra persona a la actividad turística. Es pertinente señalar, que esta colonia enfrenta dificultades en cuanto a servicios públicos básicos (drenaje, agua potable, luz eléctrica y vivienda) como consecuencia del desarrollo desequilibrado y errores de planeación de FONATUR (en el capítulo cuatro se estudiará más ampliamente esta situación).

Con esta transformación económica, social y urbanística--Cancún se convierte en la década de 1970, en el primer "polo de desarrollo" turístico del país. A partir de este momento, es que se define una política turística estatal mucho más clara basada en el turismo regional. En base a esta política, se consolida un sistema turístico fuertemente concentrado en tres zonas geográficas: Cancún-Isla Mujeres-Cozumel, como consecuencia evidente de la creación del polo.

Tan es así, que para 1980 las tres zonas geográficas llegan a concentrar el 72% de la población total del estado (225,985), de los cuales Cancún absorbe el 43%²⁵. Esto es, 33,273 habitantes, con una tasa de crecimiento del 39.71% entre 1975 y 1980, sin precedente en Quintana Roo. Por su parte, Chetumal, la ciudad capital tiene en este último año 56,709 habitantes, siendo el principal concentrador. Después será Can-

cún. Se convertirá en la ciudad de la inmigración del estado, el 80% de sus habitantes es de origen foráneo.

Para 1980, la actividad turística en Cancún representa el 69.5%, seguido de Cozumel con el 66.6% e Isla Mujeres con el 56.2%. El sector turismo se convierte así, en la actividad más relevante de la producción económica de Quintana Roo. Cancún tomaba desde 1974, su perfil económico definitivo.

Con estas transformaciones socio-económicas y urbanísticas, si a principios de la década de 1970, se le definía desde el punto de vista oficial- a Cancún, y en general, el estado de Quintana Roo como una región deprimida y con graves problemas económicos, para mediados de la década de 1980, paradójicamente se le define de esta manera -igual desde el punto de vista oficial- como "la ciudad más importante del estado... -- además, se ha transformado en uno de los centros más modernos de América Latina"²⁶. De igual manera, se le cataloga como el "polo modelo" y, a partir de él se pretende imitar a otros, es el caso del nuevo polo de desarrollo, en Oaxaca, cuya construcción se inició en 1985, impulsado con la actual administración.

2.3 IMPORTANCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA

En Cancún lo económico, social y político son fenómenos-- que están íntimamente ligados entre sí, sin embargo, cada una de ellas observa características propias y bien definidas. Cada una también experimentó transformaciones profundas.

En 1974 año en que se creó FONATUR, Cancún comenzó a operar turísticamente como tal, y ahí comienza su historia económica. "Entre julio y diciembre de 1974, se habían inaugurado los primeros cinco hoteles (entre ellos el Playa Blanca, Caribe Cancún y Villas Tacul) y otros más para julio de 1975) (Camino Real, Presidente), con lo que se contaba con 1,288 cuartos en operación para esta fecha"²⁷.

Según cifras oficiales²⁸ de FONATUR, en 1975 Cancún recibía 99,500 turistas²⁹. En tanto que para 1981 y 1986 recibieron un flujo turístico de 540,700 y 869,300 respectivamente. En este periodo, el turismo nacional o interno y el turismo internacional o externo³⁰ tienen diferentes comportamientos. Para 1975 el nacional representa el 73%, mientras que el internacional sólo el 27%. En cambio, en 1981 el extranjero se incrementó a un 51% y el interno disminuyó al representar sólo el 49%. De esta fecha en adelante, el turismo extranjero será el dominante al representar en 1986, más del 70% del total de turistas que visita el centro turístico.

A partir de 1975, la ciudad crece a una velocidad acelerada. Para diciembre de 1976, la población llegaba a 30 mil habitantes, contra los casi 100 pobladores que tiene en 1970 - cuando se iniciaba el proyecto Cancún. Se contaba ya con 1,700 cuartos de hotel y se había generado 7,000 empleos permanentes.

En la década de 1970, con el boom turístico, el polo se convierte en un foco de atracción masiva a nivel nacional y provoca un fenómeno migratorio. El saldo migratorio de esta década es elevado, ya que cerca del 70% de su población proviene de otros estados del país, destaca Yucatán con el 49.6%, --- el 12.4% de Quintana Roo, el 9.4% del Distrito Federal, el --- 6.4% de Campeche, el 1.7% de extranjeros y el resto de otras regiones. Ven en el polo la posibilidad de encontrar mejores condiciones de trabajo e ingresos monetarios. "El 55% de la población llegaba a Cancún con la posibilidad de conseguir trabajo"³¹.

Mientras esto sucedía en la actividad turística, el proceso de poblamiento que vive la ciudad es acelerado. En este -- proceso, la rama de la construcción atrae a la población económicamente activa (PEA), mientras el resto se distribuye entre los servicios, comercio, transporte y la agricultura. La mayoría de esta PEA se integraba desordenadamente a la población residente de la Colonia Puerto Juárez (área no planificada) -- que, para enero de 1975, contaba con casi 5,000 habitantes.

Para esa misma fecha, una minoría (1,134 personas) empezaba a tomar residencia en la ciudad modelo, planificada por INFRATUR desde 1972 para alojar a la población que trabajaría en la actividad turística. Se pobló ordenadamente, bajo la planeación de esta paraestatal, en su mayor parte a través de promociones inmobiliarias de interés social y, en menor grado, con la construcción individual sobre lotes residenciales. En esta área urbana, también se instalan hoteles, juntos con una gran concentración de comercios y servicios orientados hacia el turismo.

Mientras se daba prioridad a la ciudad modelo, la Colonia Puerto Juárez demandaba atención. El número de pobladores seguía multiplicándose, agravándose los problemas causados por la carencia de servicios públicos básicos (vivienda, luz eléctrica, agua potable, drenaje). Para gestionar la introducción de estos servicios urbanos indispensables y para regularizar la tenencia de la tierra, se creó en 1975, el fideicomiso Puerto Juárez. Esta situación se viene a constatar en 1979, año en que se presentaban dos documentos básicos de gobierno: el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo (PEDU) y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cancún. Ambos documentos oficiales, expresan los desequilibrios socio-económicos y hasta naturales como consecuencia del acelerado crecimiento provocado por el polo, que de los errores de planeación por parte de FONATUR.

El comportamiento de la PEA en el periodo 1970-1980, seña la la profundidad de los cambios observados en Cancún. En --- 1970 la actividad económica estaba centrada en el sector prima rio, que ocupa más del 50% de la fuerza laboral, frente alrede dor del 12% en las actividades terciarias³². Después de 1974- la situación se invertía. Así el ramo de la construcción fue- hasta 1975, el principal mercado de la PEA al absorber grandes cantidades de mano de obra, especialmente para los recién mi- grantes y la población poco calificada. Todo parece indicar - que dicha actividad ha tenido considerable restricción en es- tos últimos años, en la medida en que se han reducido las enor mes obras de infraestructura urbana-turística, que absorbían-- inmensas cantidades de trabajadores. De esta forma, en 1974-- la PEA empleada en la construcción representó el 76.1%, pero-- para 1978 se redujo al 13.8%, hasta llegar en 1980 a represen- tar el 8.5% de la PEA total³³.

En ese mismo año (1978), los sectores de la economía que- se constituyen en los principales generadores de empleo son el comercio, servicios y hotelería, que conjuntamente concentran- el 66% de la PEA. Esto en razón de la importancia turística y las cuantiosas inversiones que ha canalizado FONATUR.

El sector comercio es sin duda, la segunda actividad en-- importancia después del turismo. Su diversificación responde- a medida que crece la población residente y el aumento del flu

jo turístico, en general se desarrolla en locales pequeños y-- algunos centros comerciales que monopolizan el mercado de los-- productos que ofrecen al turista. Sobresale el régimen de zo-- na libre, que fue implantado en todo el estado en la década de los cincuenta, en virtud de la incapacidad de la oferta local-- para satisfacer los requerimientos de productos básicos, fue-- necesario complementarla con mercancías provenientes del ex-- tranjero.

Cabe señalar que, según el "Estudio de Abasto de Alimentos e Insumos para la Construcción Cancún, Quintana Roo" de FONATUR, reporta que el sector agropecuario presenta serias dificulta-- des en el estado para su desarrollo. Enfrenta varias limitan-- tes. Entre ellas, son tierras en las que no es posible efec-- tuar labranza con maquinaria agrícola de tipo convencional y-- con implementos de tracción animal debido al suelo calizo, y a su vez, son suelos pobres en materia orgánica y poco profundos que obligan a una explotación discontinua y en forma manual y, por consiguiente de baja productividad. Problema que repercute en el cultivo de extensas áreas de pastizales, lo que ori-- lla a que la explotación pecuaria sea necesariamente intensiva, y no responda al crecimiento de la demanda de carne y leche.-- Asimismo por efecto natural, el 73% de la superficie total del estado está cubierta de selva tropical, la cual se constituye-- en una fundamental barrera para la extensión de las actuales-- áreas de explotación agrícola. De aquí se puede pensar enton--

ces, que es difícil su ampliación y que los productos agrícolas regionales no podrán cubrir la demanda tanto de la población turística como de la población permanente. De ahí las razones, de que se recurre a conseguir productos de otras regiones del país.

Otra de las ramas importantes, es el sector servicios --- (compañías aéreas, agencias de turismo, servicios culturales, recreativos y servicios públicos) es la siguiente actividad -- que más se expande. La estructura del equipamiento de que dispone permite corroborar que la ciudad presenta, en general un sector de servicios amplios y en continuo aumento. En relación con el servicio público por ejemplo, "en 1983 había 100 policías y ahora hay 300, existían dos casetas de policías en la ciudad y ahora hay nueve"³⁴.

Respecto a la industria, se encuentra prácticamente poco desarrollada. "A pesar de la importancia de la industrialización, actualmente la economía de Quintana Roo se caracteriza por su incipiente desarrollo en este renglón de actividad"³⁵. Destacan sin embargo, las áreas industriales vinculadas a la actividad turística como son empacadoras de pescados, mariscos, procesadoras de miel y la refresquera, así como las vinculadas al desarrollo urbano (fabricación de materiales para la construcción y las fábricas de triplay). No obstante su crecimiento ha sido significativo, pues de 0.4% en 1974, pasó a 7.2% en

1980. Un caso particular, es la industria pesquera que ha recibido fuerte apoyo del gobierno estatal, logrando incrementar la explotación de diversos productos marinos hasta el grado de alcanzar la capacidad de exportación. Sin embargo, la especialidad turística de Cancún y la imagen urbana que se requirieron serán elementos que impedirán el desarrollo de otros tipos de industrias.

En síntesis, diremos que actualmente "la actividad comercial y de servicios, incluyendo el turismo, son las que generarán mayor número de empleos en Cancún"³⁶. Es decir, mantienen todavía la importancia básica, de ser capaces de absorber buena parte de la PEA y propiciar el desarrollo en la zona. Ellos tienen relación directa con el dinamismo y beneficios que presenta la actividad turística en Cancún.

De esta manera, las primeras inversiones en infraestructura urbana-turística que realizara INFRATUR en 1970, habían empezado a imprimir transformaciones profundas en la vida de Cancún. Como se vio en el apartado anterior, desde los inicios del Estado a través de la paraestatal INFRATUR, se hizo responsable directamente de las tareas en materia de inversión turística, alentando su crecimiento y desarrollo. Desde su constitución en 1969, adoptó un sistema integral "para hacer todas las operaciones necesarias para la promoción del turismo, incluyendo el fomento a la inversión privada y la adquisición,--

urbanización, funcionamiento y comercialización de tierras"³⁷.

Mediante este sistema, fue que se llevó a cabo el proceso de adquisición de los terrenos donde se construyó la ciudad turística, que duró de 1970 a 1971. En el dictamen final, las propiedades ejidales, privadas y federales se declararon de interés público (expropiadas) con fines específicos de urbanización y desarrollo turístico. Esta área expropiada y adquirida luego por INFRATUR para su comercialización, abarca una superficie de 12,700 hectáreas, de las cuales 2,253 corresponden a usos turísticos que representa un 17.7%, 3131 y 568 se destinó a usos urbanos tanto para la ciudad Cancún como de la Colonia-Puerto Juárez y representa el 24.6% y 4.5% respectivamente. -- La superficie restante se destinó a espacios de conservación-- de tierra y agua, la primera con 1,919 hectáreas, equivalente a un 15.2% y la segunda, comprende el área lacustre con 4,829 y representa el 38%. A toda esta superficie en donde se construyó la ciudad turística se le ha dado en llamar "polígono de FONATUR".

Es precisamente también, que a través de este sistema integral, INFRATUR localizaba los predios, elaboraba el proyecto arquitectónico de los hoteles, iniciaba incluso la construcción de los mismos.

Tal fue el origen del primer hotel de Cancún, el Pl

ya Blanca, inaugurado en septiembre de 1974. Un hotel de 72 cuartos en un terreno playero, íntegramente diseñado por los técnicos de INFRATUR. Y tal oferta incluía un paquete: no solamente el proyecto, sino también el terreno y, de paso, un crédito para levantar el inmueble. En otros casos, los bancos -- construirían un hotel de dimensiones medias -20 cuartos y 25 cabañas, el Cancún Caribe- e INFRATUR aportaría el terreno, a cambio del 19% de las acciones. Al mismo tiempo, la empresa paraestatal Nacional Hotelería arrancó con la edificación del hotel Presidente³⁸.

Paralelamente a estos paquetes de inversión, ambas entidades se encargan de promover y dar a conocer públicamente tanto a nivel nacional como internacional el naciente centro turístico, así como integrarlo a la cuenca del Caribe con los otros destinos turísticos tales como Puerto Rico, Bahamas e Islas Vírgenes para incorporarlo en la competencia del mercado mundial, con el fin de captar turismo extranjero.

Según cifras³⁹ de FONATUR, hasta 1981 se ha ejercido en Cancún una inversión directa de 3,504 millones de pesos, de los cuales el 63.1% se canalizó a la construcción de infraestructura y urbanización, 7.9% a equipamiento y 29.0% a gastos de administración.

A través de los programas de financiamiento una inversión total de 2,830 millones de pesos para apoyar y fomentar la ---

construcción de nuevas instalaciones hoteleras. Así para ese año, se lograba incrementar la oferta de hospedaje a 5,225 --- cuartos y la capacidad de la afluencia turística ascendía a -- 340,700 visitantes, participando los hoteles de lujo con más-- del 65% del volumen total de turistas.

Durante el periodo 1975-1981, se generaban 15,087 empleos directos (hotelero) e indirectos (comercio, industria, artesanía, servicio, etc.).

Por otra parte, respecto al fenómeno político, "los años- 1974-1975 arrojaron cambios importantes para la ciudad naciente. Adquirió el status político de Municipio, al constituirse el municipio de Benito Juárez (al cual pertenece Cancún), con territorio restado de las anteriores delegaciones de Isla Mujeres y Cozumel. En 1975, se efectuaron las primeras elecciones municipales y se nombró el Ayuntamiento"⁴⁰ como órgano de gobierno.

Asimismo, Cancún se ha transformado en escenario de grandes acontecimientos en el ámbito internacional. Como foro diplomático en octubre de 1981 protagonizó la célebre reunión -- Norte-Sur con el propósito de fomentar el diálogo entre los -- países desarrollados y subdesarrollados, con la participación de 23 naciones de diversas partes del mundo. En julio de 1983 se celebró la reunión del Grupo Contadora, con el objeto de --

promover la paz en la región centroamericana. En fin "en los últimos años, más de 50 jefes de Estado y de gobierno han acudido a visitarla"⁴¹.

INFRATUR, actualmente FONATUR ha logrado que Cancún figure en los mapas turísticos internacionales. Se constituya en el primer "polo de desarrollo integralmente planeado" en la -- historia turística del país. Además a 16 años de su creación-- se ha llegado a constituir en "la ciudad más importante de --- Quintana Roo, pues en términos económicos representa el 66% -- del producto interno bruto y el 65% de la recaudación fiscal". Asimismo, "es la tercera ciudad de la Península de Yucatán en población (con más de 120 mil habitantes en 1986) y la segunda en potencial económico. Pronto superará a Campeche en habitantes y, a principios del próximo siglo igualará a Mérida en ambos renglones"⁴².

Así con esta transformación económica, social y política, Cancún desde 1974 vive y depende del turismo. Hoy, la historia económica del estado de Quintana Roo gravita sobre el desarrollo turístico de Cancún.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Véase Enciclopedia yucateca, T-10, p. 363. También "Cancún: primer centro turístico elegido por computadora" en Revista de Geografía Universal, No. 2, México, 1976, p. 220.
2. El área donde se desarrolló la cultura Maya abarcó lo que es el estado de Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, en México. La totalidad de Belice y Guatemala, algunas regiones de El Salvador y Honduras, en Centroamérica. Esta extensa área fue denominada por los antropólogos como "Mesoamérica" o "América Media".
3. Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, -- p. 103.
4. FONATUR. Aspectos socioeconómicos de Quintana Roo, p. 22.
5. FONATUR. Cancún: un desarrollo turístico en la costa turquesa, p. 19.
6. Entendemos por atractivo un lugar, un objeto o un acontecimiento.
7. García de Fuentes, Ana. Cancún: turismo y subdesarrollo regional, p. 81.
8. Martí, Fernando. Cancún, fantasía de banqueros, p. 7. Grupo de banqueros integrado por Ernesto Fernández Hurtado, el cerebro del grupo. Hacia 1966 ocupaba la subdirección del --

Banco de México. Actualmente en 1986, director de Bancomer. Rodrigo Gómez, director del Banco de México y considerado como uno de los principales ideólogos del modelo económico del crecimiento moderado.

Antonio Enríquez Savignac, el brazo ejecutor del proyecto--Cancún. Actualmente Secretario de Turismo.

Antonio Ortiz Mena, desempeñaba el secretario de Hacienda-- y Crédito Público y considerado padre del modelo del desarrollo estabilizador. Actualmente funge como Presidente -- del Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

9. Jiménez Martínez, Alfonso. La estructura funcional del turismo internacional y la política turística de México, p. 170.
10. Hernández Norzagaray, Juan Ernesto. Política de Estado y -- transnacionalización del turismo, p. 52. En nuestro contexto, ambos términos "centros turísticos" o "polos de desarrollo" serán usados en forma de sinónimos. Es importante-- señalar que el concepto "polo de desarrollo" se tomó de la teoría de Perroux. Esta teoría se originó en Francia como-- un medio de contrarrestar ciertos desequilibrios regionales. Véase García de Fuentes, Ana, p. 102.
11. Martí, Fernando. Ob. cit. p. 17.
12. Ibídem. p. 7.
13. Loc. cit.

14. En este informe de gobierno, el ejecutivo federal menciona por su nombre a Cancún y estaba convencido de la importancia prioritaria del turismo en términos de política económica y social del Estado. Dicho documento expresaba "el turismo es generador muy importante de divisas... Ello explica la decisión de reforzar una infraestructura sobre la cual se construyan nuevos centros de población y planificados que permitan atender a un mayor número de turistas y crear nuevas fuentes de empleo para los habitantes de regiones poco favorecidas como la Península de Yucatán". --- Primer informe de gobierno de Luis Echeverría Alvarez, en El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, p. 58.
15. Entidad turística con la que se iniciaron las primeras obras de infraestructura urbana-turística en Cancún. En 1974 al fusionarse con FOGATUR, da origen a FONATUR para hacerse cargo y hasta la fecha de los "polos de desarrollo integralmente planeados".
16. García de Fuentes, Ana. Op. cit. p. 81.
17. Ibídem. pp. 84-85.
18. Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México, T-1, p. 56.
19. Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México, T-11, p. 208.

20. Véase al respecto las obras Impacto regional del polo turístico Cancún, T-1, pp. 32-33 y García de Fuentes, Ana.-- Cancún: turismo y subdesarrollo regional, p. 50.
21. Véase Diagnóstico y Estrategia del Desarrollo Urbano del Desarrollo Turístico Cancún, Quintana Roo, T-1, p. 12. Esta cifra, de los primeros habitantes de Cancún y que aparece en la citada obra, fue tomada a su vez del IX Censo General de Población.
22. García de Fuentes, Ana. Op. cit. p. 96.
23. Este plan maestro prevé también, tres grandes fases del desarrollo turístico. Una primera etapa, el surgimiento del polo de desarrollo. La segunda, cubre la consolidación de la estrategia, que consiste en fortalecer el papel del turismo como dinamizador de la economía regional, y la tercera, que pretende consolidar cabalmente el polo de desarrollo para el horizonte 2000.
24. García de Fuentes, Ana, Op. cit. p. 86.
25. Estas cifras se obtuvieron del Estudio de Impacto Regional del Polo Turístico Cancún, Quintana Roo, T-1, pp. 30-36.
26. Cámara de Diputados. Foro de análisis turístico del Estado de Quintana Roo, p. 41.
27. Diagnóstico y Estrategia del Desarrollo Urbano del Desarrollo Turístico Cancún, Quintana Roo, T-1, p. 14.

28. Cifras oficiales obtenidas de Cancún: un desarrollo turístico en la costa turquesa, pp. 52, 63, 92 y 93.
29. Aun cuando el concepto se presta a muchas interpretaciones o definiciones, en términos generales, se considera turista a la persona o personas que se desplazan de un lugar a otro, de manera temporal y por motivos esencialmente de recreación, descanso, placer y cultura. Cabe señalar que la Ley Federal de Turismo considera turista "a la persona que viaje, trasladándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual o que utilice algunos de los servicios--turísticos a que se refiere el artículo cuarto (tales como hoteles, moteles, albergues, agencias de viajes, restaurantes, bares, centros nocturnos, transporte terrestre, marítimo, aéreo, entre otros), sin perjuicio de lo dispuesto--por la Ley General de Población para efectos migratorios". Para profundizar más acerca del concepto véase De la Torre Padilla, Oscar. El turismo fenómeno social, pp. 15-19.
30. Cuando se habla de turismo nacional o interno, se refiere a los desplazamientos que realizan los habitantes de un --país, dentro de los límites de su propio territorio. Por turismo internacional o externo, se relaciona con los flujos que traspasan los límites de su país, por ejemplo Alemania, Japón, México. La diferencia entre ambos conceptos, aparte del ámbito geográfico, es que el internacional aporta divisas (monedas de alto valor como sería el dólar por-

ejemplo) y el nacional no. Al respecto véase El turismo--fenómeno social, pp. 28-34.

31. García de Fuentes, Ana. Cancún: turismo y subdesarrollo regional, p. 104.
32. Estudio de Abasto de Alimentos e Insumos para la Construcción, p. 49.
33. Véase cuadro No. 17b del Diagnóstico y Estrategia del Desarrollo Urbano del Desarrollo Turístico de Cancún, Quintana Roo, T-1, p. 123.
34. Segundo Informe de Gobierno Municipal, p. 3.
35. Evaluación Económica del Desarrollo Turístico Cancún, Quintana Roo, p. 105.
36. Al respecto se carece de nuevas estadísticas oficiales actualizadas, sin embargo, como se vio se hace evidente que estas actividades siguen ejerciendo gran influencia en la PEA de Cancún. Puede consultarse Evaluación Económica del Desarrollo Turístico Cancún, Quintana Roo, pp. 100-115.
37. Diagnóstico y Estrategia del Desarrollo Urbano del Desarrollo Turístico Cancún, Quintana Roo, T-1, p. 11.
38. Martí, Fernando. Cancún, fantasía de banqueros, pp. 48-50.
39. Cifras oficiales obtenidas de Cancún: un desarrollo turístico en la costa turquesa, pp. 90 y 62 respectivamente.

40. Diagnóstico y Estrategia del Desarrollo Urbano del Desarrollo Turístico Cancún, Quintana Roo, T-1, p. 15. Cabe recordar que al erigirse el territorio de Quintana Roo en estado el 8 de octubre de 1974, las llamadas delegaciones -- fueron elevadas al rango de municipios, y por tal hecho, -- el territorio es motivo de modificaciones de límites. La Constitución Política de Quintana Roo establecía en su artículo 128, que el estado era dividido en 7 municipios, cuyas cabeceras cuando tienen nombres distintos, se indican entre paréntesis: Othón P. Blanco (Chetumal), Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Benito Juárez (Cancún) e Isla Mujeres. Al respecto puede verse la Enciclopedia yucateca, editada por el gobierno de Yucatán, T-10, pp. --- 12-25.

41. Martí, Fernando. Cancún, fantasía de banqueros, p. 8.

42. Loc. cit.

CAPITULO III

SECTOR TURISMO

En el tema aludido se lleva a cabo un somero análisis histórico de las diversas formas de organización administrativa, así como de las medidas jurídicas que el gobierno federal ha tomado para el desarrollo del sector turismo hasta establecer las bases administrativas y jurídicas contemporáneas.

Para ello, el presente estudio se ha dividido en cuatro etapas¹. La primera etapa de desarrollo del sector turismo, constituye la de "Nacimiento" y abarca dos décadas, de 1920 a 1940. La segunda, denominada de "Organización" comprende el periodo de 1940 a 1960. La tercera, llamada de "Tecnificación" y va del año de 1960 a 1976. La cuarta y última etapa, de "Consolidación" se inició en 1976 y es la que comprende hasta nuestros días. A lo largo de ellas se realiza el somero análisis histórico.

"La primera etapa del desarrollo turístico establece las directrices legales para el encauzamiento de la actividad turística en México, en las cuales se dan sólo los primeros intentos de regulación"².

Así, la primera medida administrativa en materia turística

ca, se remonta con la creación de la Ley de Migración de 1926, en la que "considera turista al extranjero que visita la República por distracción o recreo, cuya permanencia en el territorio nacional no será superior a los seis meses"³.

Posteriormente, el acuerdo presidencial de julio de 1929 creó legalmente la Comisión Pro-Turismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Más tarde se organizan Comisiones locales Pro-Turismo en los estados de la federación y se instaura la Comisión Mixta--Pro-Turismo. Si bien estas comisiones se establecieron para--fomentar y desarrollar la actividad turística en el país, el--gobierno federal o central la dirige porque "es de forzosa pro--tección de las autoridades todo esfuerzo encaminado a promover el desarrollo del turismo en México"⁴.

Como se puede advertir, el gobierno central asume desde--los inicios de la actividad turística, la facultad de conducir el desarrollo del turismo. Esta determinación política será--constante pues, "la política turística nace y se conserva con--carácter federal en su aspecto general"⁵.

Con la Ley Orgánica de enero de 1930 se formó la Comisión Nacional de Turismo, cuyo objeto es el fomento del turismo nacional e internacional. Se señala que el presidente de la mis

ma es el secretario de Gobernación y sustituye la comisión mixta.

El decreto presidencial de noviembre de 1932, confiere -- atribuciones en materia de turismo a la secretaría de Economía Nacional y estableció una Oficina de Turismo como una de sus-- dependencias. Nuevamente en 1935 con las reformas a la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, se transfiere las atribuciones turísticas a la secretaría de Goberna-- ción. Con el decreto de abril de 1936, dicha oficina se transformó en Departamento Administrativo.

En la Ley General de Población de agosto de 1936, sobresa le el hecho de que por vez primera, se regulan las prestacio-- nes turísticas de los particulares tales como guías y agencias de turismo, al sujetar su actividad bajo la autorización esta-- tal.

"Será en la segunda etapa, denominada de "Organización" - donde habrá de estructurarse legalmente la actividad turística con la idea central de utilizarla como instrumento para impul-- sar el desarrollo socio-económico del país. Asumiendo siempre la federación la responsabilidad de fomentarlo y promoverlo -- por considerarlo de interés público"⁶. El periodo comprende-- dos décadas, de 1940 a 1960.

Es en este periodo, donde se localiza la acción del gobierno central por organizar el turismo. En diciembre de 1949 se promulga la primera Ley Federal de Turismo, precisa facultades, establece políticas de fomento y desarrollo y creó el primer organismo de planeación turística, el Consejo Nacional de Turismo como órgano de consulta y asesoramiento, y dependiente del ejecutivo federal. Al mismo tiempo el departamento de turismo, se convierte en Dirección General para atender asuntos-turísticos.

Es en esta época en que se impulsó la transportación aérea, se ofrecen estímulos para la construcción de hoteles, se reglamenta la actividad profesional turística, se funda la primera escuela hotelera y el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR).

Por decreto presidencial de noviembre de 1956, se creó -- FOGATUR, habiéndose encargado su manejo a Nacional Financiera, S.A., con el objeto de fomentar y desarrollar la actividad turística mediante apoyos financieros. Esta entidad es el origen inmediato de la paraestatal turística que conocemos como-- FONATUR.

Terminada esta época, adviene la tercera que va de 1960 a 1976 y que es denominada de "Tecnificación", "por la manifiesta tendencia de racionalizar las acciones administrativas para

el establecimiento de una política, que permitiera el aprovechamiento del turismo para impulsar el desarrollo general del país"7.

Así, en este periodo ocurren cambios sustanciales. Con la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, la dirección turística se elevó al rango administrativo de Departamento de Estado, facultándola como la máxima autoridad en materia turística y pasa a formar una dependencia directa del presidente de la República.

En diciembre de 1962 surge el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, con el objeto de investigar en forma sistemática y permanente el fomento y desarrollo turístico.

En ese mismo año sucede un hecho importante. El departamento de turismo formuló el Plan Nacional de Turismo, que pretende fincar una estrategia de desarrollo en la actividad, sin embargo no se llegó a operar.

Es para finales de la década de 1960, que se da otro hecho importante para el desarrollo del turismo. El 22 de mayo de 1969 se constituyó a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, S.A. el Fondo de Promoción e Infraestructura Turística (INFRATUR) y desaparece FOGATUR. Tiene por objetivos la promoción y realización de obras-

de infraestructura para el desarrollo de nuevos centros turísticos de importancia prioritaria. Es en base a esta paraestatal turística, que se construyó la primera infraestructura turística y urbana del polo Cancún en el Caribe mexicano.

Por decreto presidencial del 28 de enero de 1974, y a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Nacional Financiera, S.A., fue creado el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y desaparece INFRATUR. La Ley Federal de Turismo de ese mismo año, fundamentó su creación y de acuerdo a ella, tiene por objeto promover y fomentar la actividad turística nacional. Actualmente es la entidad más importante del sector turismo encargada de promover, financiar y desarrollar los llamados "Polos o Centros de Desarrollo Integralmente Planeados".

Al mismo tiempo y con fundamento en dicha ley, que tiene el propósito de perfeccionar el marco jurídico para fomentar y desarrollar la actividad turística, el departamento de estados elevado a la máxima categoría administrativa a Secretaría-- de Estado, y por ende, Secretaría de Turismo (SECTUR). Asimismo la ley creó un instrumento de coordinación intersecretarial importante, la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo-- (CIET) con el objeto de resolver en forma coordinada los asuntos turísticos relacionados con las funciones de dos o más Secretarías de Estado o Dependencias.

Con 1976 se inició una nueva etapa turística, que se ha--denominado de "Consolidación". Así, es mediante la llamada Reforma Administrativa que se abre la posibilidad de reorganizar y unificar todas las acciones turísticas.

La primera medida que tiende a estos propósitos, es la --promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública--Federal (LOAPF) de 1976, cuyo objetivo es integrar de manera--sistemática toda la estructura administrativa turística con el fin de darle una nueva orientación. Paralelamente se impulsó--la Política de Sectorización, en la que se designa a la SECTUR como responsable del sector turismo, es decir, la LOAPF la fa--cultada para actuar como coordinadora o cabeza de sector. Asi--mismo le atribuye las funciones de formular y conducir la acti--vidad turística nacional, como también organizar, vigilar y fo--mentar su desarrollo con la finalidad de fortalecer dicha acti--vidad en el país.

Esta reforma administrativa conlleva a que en enero de --1980, se decreta una nueva Ley Federal de Turismo y se trabaje en base a un Plan Nacional de Turismo, con importantes innova--ciones para la administración pública. Dicha ley en su artícu--lo 16 dice, "el Plan Nacional de Turismo determinará los obje--tivos, metas y políticas de largo, medio y corto plazo, a ni--vel nacional y regional, de conformidad con los instrumentos--jurídicos, administrativos y de política económica necesarios--

para su realización. El plan deberá estar basado en un diagnóstico y en un pronóstico de la situación del turismo para todo el país"⁸.

Es en base a la reforma administrativa, que la SECTUR establece y pone en marcha el Sistema Nacional de Planificación Turística (SIPLANTUR) con el objeto de cumplir con su acción-coordinadora de sector. Los objetivos del SIPLANTUR es fijar los principios normativos fundamentales, que tiendan a racionalizar el desarrollo del turismo en México, y asegurar la congruencia entre los propósitos y las acciones en materia turística mediante técnicas administrativas y con carácter de obligatorias como la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad turística nacional.

La etapa de consolidación se extiende con la actual administración (1982-1988). Se inicia con la denominada reforma de "Modernización y Reestructuración Administrativa", cuyo propósito es modernizar y reestructurar jurídica y administrativamente el sector turismo.

La primera medida es decretar en 1974 una nueva Ley Federal de Turismo, que le dedica un capítulo específico a FONATUR con el objeto de que participe más ampliamente en la programación, fomento y desarrollo del turismo.

Para febrero de 1985 y de conformidad con la Ley de Planeación, se promulgó también un nuevo Programa Nacional de Turismo con el objeto de consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo económico nacional, captando divisas y generando empleos.

Estos documentos junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, constituyen actualmente los instrumentos básicos legales que regulan y reglamentan la actividad turística nacional.

Es para principios de 1985 y dentro del proceso de reestructuración administrativa que se pone en práctica la denominada "Política de desincorporación o adelgazamiento", con el objetivo de disminuir las paraestatales turísticas a través de su adquisición, fusión, liquidación o venta. Con esta política se pretende racionalizar recursos, lograr una mayor eficiencia y eficacia operativa de las entidades del sector para alcanzar objetivos propuestos.

Mientras tanto, el Consejo Nacional de Turismo que venía trabajando en estrecha relación con la SECTUR y ejerciendo las funciones de promotora e impulsora del turismo nacional e internacional, para julio de 1984 desaparecía. Hereda estas funciones, la Subsecretaría de Promoción y Publicidad de la SECTUR.

Con estas medidas y mediante los citados documentos básicos que delinean la actual política turística, el Gobierno federal orienta sus acciones y otorga prioridad al turismo. De ahí también, el interés de seguir conservando la tradición jurídica y administrativa y, de que su administración corresponda al Estado a través de las entidades paraestatales turísticas y a la SECTUR como coordinadora del sector.

3.1 POLÍTICAS DE DESARROLLO CONFORME AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

El objetivo del presente, es dar a conocer y realizar un breve análisis de la Política Turística de Desarrollo que ha establecido la actual administración en base al PND 1983-1988, que se ejecuta a través de las Entidades Paraestatales del Sector Turismo, manifestándose particularmente en el polo regional de Cancún. Asimismo, la comprensión de dicha política de desarrollo en el marco de una crisis económica nacional, resaltando los factores más importantes e, insertada a la vez, dentro de una coyuntura internacional.

El cumplimiento del artículo 21 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal expidió con fecha 30 de mayo de 1983, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Este plan, fija la política de desarrollo del sector turismo. En base a ellas, se pretende desarrollar la actividad turística, a continuación se señalan:

- La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo, contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos, en tanto que la consolidación de ambos aspectos en el mediano y largo plazo, deberá fortalecer la posición estratégica del sector en el desarrollo regional.

- Promover la utilización del derecho al descanso de las mayorías del país, mediante el fomento al turismo recreativo dirigido a los estratos de población con ingresos medios y bajos.
- Contribuir al desarrollo equilibrado entre regiones y al fortalecimiento de la identidad nacional, mediante la promoción de la cultura y los valores del país.
- Ampliar, diversificar y consolidar la demanda externa mediante la incursión de nuevos mercados y segmentos de consumo.
- Fortalecer el turismo interno y en especial el turismo social.
- Fomentar el mejor y más amplio aprovechamiento del potencial turístico nacional.
- Ampliar, diversificar y elevar la calidad de la oferta turística nacional⁹.

Ahora bien, según el PND "la importancia del sector turismo en el desarrollo económico y social se explica por su capacidad para captar divisas, generar empleos, contribuir al desarrollo regional equilibrado, estimular a gran parte del resto de los sectores económicos y fortalecer la identidad nacional". Esta importancia que establece el PND justifica así la presencia de las entidades turísticas en el desarrollo.

De acuerdo con el plan, la estrategia del sector se basa "en el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada, la

implantación de una política de precios que permita mantener-- la competencia en el mercado internacional e incrementar la de-- manda interna, y la asignación óptima de los recursos financie-- ros"11.

Como se observa, el Estado al llevar adelante esta políti-- ca de desarrollo a través de las entidades turísticas, preten-- de resolver algunos de los problemas sociales y económicos del país. Pretende que el turismo participe en la solución de --- tres grandes problemas nacionales: en la creación de empleos,-- generación de divisas y contribuir a un desarrollo regional -- más equilibrado. Por estas razones se le justifica y apoya.-- El turismo es una de las actividades que en los últimos años-- se ha impulsado ampliamente en base a la política económica ge-- neral que el Estado realiza como rector de la economía nacio-- nal. Desde el punto de vista oficial, esta actividad se defi-- ne prioritaria para el desarrollo del país, y se sigue plan--- teando como una actividad económica con su intrínseco efecto-- multiplicador. Es decir, el turismo como motor del desarrollo.

En base a esta política económica general del Estado, el-- sector turismo debe contribuir también a dos líneas de acción: a la "reordenación económica" y el "cambio estructural". El-- primero se refiere, a la intervención de las entidades turísti-- cas en el proceso de reordenación económica como respuesta a-- la crisis. Esto es, combatir la inflación mediante criterios--

de austeridad para abatir el déficit de las finanzas públicas, escasez de divisas, desempleo abierto y coadyuvar al desarrollo. "Buscar reducir al mínimo las necesidades de recursos externos y recurriendo de manera estrictamente complementaria al endeudamiento"¹². Sin embargo, en el actual Gobierno, el crédito externo se ha convertido en uno de los principales mecanismos para financiar los crecientes gastos del turismo. Es-- decir, se conserva la vieja política del "Estado endeudado" pa-- para seguir impulsando el desarrollo turístico nacional. En el "cambio estructural", se pretende realizar cambios estructurales en la composición de la oferta hotelera. Esto se ratifica en el Programa de Desarrollo Socioeconómico del Estado de Quintana Roo, que propone "modificar, de acuerdo a las necesidades, la actual oferta hotelera para incrementar la afluencia de turistas de ingresos medios y populares y el plan familiar". -- Además se pretende corregir los desequilibrios que ocasionó el desarrollo, por lo que se intenta "mantener en la actividad turística un ritmo de crecimiento normal y no tan acelerado como el que se registró en la década de los setentas"¹³.

Es en este contexto, que el PND contempla explícitamente la determinación política de Gobierno, de que las paraestata-- les turísticas sean consideradas no sólo promotoras y reorientadoras del desarrollo sino también instrumento relevante de-- la política económica y social del Estado para intervenir di-- recta o indirectamente en la consecución de los objetivos na--

cionales. Con ello, el plan refuerza el carácter rector del Estado en la vida turística para seguir utilizando el turismo como palanca del desarrollo regional y nacional, lo que el impulso a esta actividad resulta ser de carácter prioritario ya que después de la industria petrolera, es la segunda fuente generadora de divisas para el país. Después del petróleo, el turismo es visto como una actividad económica alternativa para impulsar el desarrollo. Es así, como estas medidas se conjugan con la política energética y se ven como las áreas económicas que pueden corregir los "desequilibrios" o "males" económicos. Esto se demuestra en la misma política turística, cuando al sector turismo le señala que debe "contribuir a la solución de los problemas nacionales".

Para el impulso de esta política turística, el gobierno federal particularmente a través de FONATUR "no sólo se convierte en inversionista directo, principalmente de la infraestructura, sino que es una de las principales fuentes de financiamiento -bien con capital propio o con el obtenido a través de créditos tanto nacionales como extranjeros"¹⁴. La inversión extranjera directa (IED) se viene a constituir también en un importante flujo de capital para impulsar el desarrollo, -- pues según "la política de promoción selectiva deberá promover la inversión extranjera en actividades preseleccionadas, susceptibles de ser generadora de divisas"¹⁵ y el turismo es una de ellas. Esta política de apertura al capital extranjero se-

hace evidente en Cancún y nos permite medir en cierta manera-- el "grado de extranjerización" de la industria turística.

Cabe destacar un aspecto importante en relación a la generación de divisas, si bien la política turística se ha centrado en una política de "atraer divisas", se ha olvidado y/o tomado en cuenta su circulación, canalización y su inversión, -- así como de la "fuga de divisas" que se da en la actividad turística para un mayor beneficio económico y social. Preguntas como éstas nos inquietan: ¿hacia dónde van las divisas captadas? ¿cómo se distribuyen? ¿quién o quiénes se benefician en mayor grado? ¿qué cantidad queda o circula en Cancún para que sea nuevamente reinvertido o canalizado en el desarrollo o se generen mayores beneficios a la población?.

La política turística que ha establecido el Gobierno en-- el PND, se enmarca como ya lo hemos señalado, dentro de una política económica general del Estado, en el "Sistema de Planeación Democrática" que compromete a los tres sectores: público, privado y social en la tarea común del desarrollo nacional. -- En este sentido, en general se observan dos caracteres particularmente definidos en el plan, es esencialmente un plan con carácter económico y político. La preocupación del Gobierno central no es sólo por "redefinir el rumbo de la estrategia de-- desarrollo, sino de brindar una respuesta de tipo político y-- social a las expectativas de participación social y política--

en el reconocimiento de una sociedad heterogénea, de allí, la proposición de un sistema democrático de planeación del desarrollo"¹⁶.

Hay que dejar claro como lo señala el artículo 26 de la Constitución General, que a este plan nacional de desarrollo se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública turística, y en general, de la administración pública federal, siendo participativo para los sectores social y privado.

En relación a los programas de la administración pública federal, el PND plantea la importancia de los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal para el cumplimiento de la política turística. En este aspecto, según el programa nacional de turismo "para realizar una efectiva conducción de la política turística, se tiene por objetivo el fortalecer las funciones de coordinación del sector"¹⁷.

Otro punto importante planteado y ligado al desarrollo regional, y a la toma de decisiones políticas en los tres niveles de Gobierno, así como a las paraestatales turísticas, es el tema de la Descentralización de la Vida Nacional, que constituya uno de los siete aspectos fundamentales de la política de Gobierno"¹⁸.

La política turística en la presente administración se ha caracterizado en proseguir de manera intensa el fomento y la promoción del turismo tanto a nivel nacional como internacional, utilizando para tales propósitos a todos los medios de comunicación masiva disponible, radio, televisión, revistas, periódicos, cine, videocassettes, ferias, tianguis. En el ámbito nacional, las acciones de la SECTUR y FONATUR se orientan en dar una mayor atención al turismo interno, y a favorecer el turismo social (una modalidad particular del turismo nacional y se identifica fundamentalmente con trabajadores, obreros y estudiantes y en general, los sectores de ingresos menores de la población), mediante las campañas "México te da a escoger" y una "aventura a tu alcance", los cuales ofrecen paquetes super-económicos, encaminados a ampliar y difundir opciones de viajes que invitan a visitar diversos lugares del país, entre los que se encuentra Cancún. En la introducción del folleto de estos paquetes turísticos se puede leer lo siguiente. "Con los precios que ofrece cada paquete usted puede obtener hasta un 40% de ahorro para viajar a toda la República, con opción a diferentes modalidades, para que pueda elegir la más adecuada de acuerdo a su preferencia y presupuesto. Este plan... está al alcance del personal sindicalizado, agremiados, estudiantes, jóvenes y público en general"¹⁹.

Paquetes turísticos que son instrumentados por la SECTUR, en coordinación con los principales organismos promotores del turismo social como TURISSSTE, CREA, y la participación tam---

bién de los Gobiernos de los estados y los prestadores de los servicios turísticos del país.

En el ámbito internacional, se promueve mundialmente a los "centros turísticos tradicionales" y a los "centros turísticos integralmente planeados", entre los que sobresale Cancún con el propósito de atraer mayor turismo extranjero y por consiguiente captar divisas.

Esta comercialización de los atractivos y productos turísticos está directamente relacionado con el propósito de la política turística, por diversificar el mercado internacional -- que se encuentra altamente concentrado y depende el país en un 86% del turismo de los Estados Unidos. Para este fin se firman convenios turísticos bilaterales con países europeos, asiáticos y de América Latina, estableciéndose facilidades en transportación aérea, marítima, en materia migratoria y aduanal. -- Además de promoverse paquetes aéreos y hoteleros.

Todos estos temas del breve análisis, serán tratados en el desarrollo de los siguientes apartados y capítulos, particularmente en el cuarto. Capítulo central del trabajo de tesis.

Por otra parte, veremos de manera breve la comprensión de la política de desarrollo del sector turismo en el marco de --

una crisis económica nacional, resaltando los factores más importantes, insertada a la vez, dentro de una coyuntura interna cional.

El mismo PND reconoce que el Gobierno de Miguel de la Madrid inició su gestión "en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales"²⁰.

La economía mexicana en el periodo de estudio (1982-1986) se ha caracterizado por: inflación, devaluación, deterioro del salario, disminución de los precios del petróleo, desempleo --abierto, deuda externa, fuga de capital, son entre otros los-- factores que conforman el contexto nacional.

Una economía con un desequilibrado proceso inflacionario, que según el Banco de México, en 1982 llegaba a un 98.8%, sinprecedente en la historia contemporánea del país, hasta llegar en 1986 a una inflación del 105.7%²¹.

Una excesiva devaluación del peso provocado por la caída del precio del petróleo y la inestabilidad en el mercado inter nacional, ocasionó que el tipo de cambio pasara de 149.25 pesos por dólar a finales de diciembre de 1982, a 924.00 en diciembre de 1986, lo cual representó una devaluación de aproximadamente el 519.1% en apenas cuatro años, que se traduce en--

un deslizamiento de 17 a 21 centavos diarios.

Estos elementos, inflación y devaluación han deteriorado el poder adquisitivo del salario. Según cálculos del Congreso del Trabajo, en 1985 el poder de compra de los trabajadores se deterioró en un 80%, cuando el incremento real de los salarios debió de ser por lo menos en un 80%. Sin embargo, los aumentos sólo han llegado a escaso un 30%.

Según una evaluación del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, la tasa de desempleo abierto a nivel nacional, se ubicó en un 13.5% de tal manera que para ese año, la población desempleada fue de alrededor de 4 millones 800 mil personas.

Aunado a estos factores comunes de la economía mexicana, el propio Banco de México reconoció una fuga de capital (en forma de cuentas bancarias, compras de casas y terrenos) de 6,800 millones de dólares en el periodo 1983-1985.

Un aspecto importante que se ha convertido no solamente en un problema económico nacional, sino también de dimensiones políticas a nivel internacional, es la deuda externa. Asunto sumamente delicado porque se manifiesta en un problema financiero que impide impulsar el desarrollo y el mejoramiento de vida de la población. Para 1986, la deuda externa del país re

basó los 90 mil millones de dólares. En ese mismo año, ocupó la mayor proporción del presupuesto de egresos, que fue de 32 billones, 214, 800 millones de pesos, de los cuales, el 45.9%, fueron ocupados para cubrir la deuda. Sin embargo, el Gobierno considera y deposita confianza que mediante el crédito externo y la inversión extranjera directa, el país podrá seguir desarrollándose.

En este contexto de crisis económica nacional, el Gobierno en base a la política económica general propuso dos líneas de acción, la "reordenación económica" y el "cambio estructural", las cuales se han orientado a: reducir el gasto público, redefinir subsidios canalizándolo a actividades prioritarias, ajuste de los precios y tarifas de bienes y servicios que producen las entidades paraestatales, elevación de los impuestos (IVA), políticas de estímulo a la inversión privada, venta y extinción de entidades paraestatales que no se consideren estratégicas y prioritarias. Un acentuado control en el incremento de sueldos y salarios, renegociación de la deuda externa, y el establecimiento de una política cambiaria. Congelamiento de plazas, sueldos y prestaciones, así como eliminación de áreas administrativas, recorte de personal en el sector público y reestructuración del aparato productivo nacional.

Como se observa en estas medidas de tipo monetarista, financiera y fiscal resalta el problema de la necesidad de recur

esos, es decir, de una solidez en las finanzas públicas del Estado, indispensable para promover el desarrollo en el país, manifestándose por tanto, en el sector turismo.

En el marco internacional, coyuntura en la que se articula la economía nacional también presenta condiciones económicas desfavorables como consecuencia de la crisis mundial que afecta a todos los países del orbe. Gran cantidad de países-- (por citar algunos Francia, Italia, España, Brasil) enfrentan problemas de devaluación de su moneda nacional, inflación, endeudamiento externo, disminución en la producción debido a la inestabilidad que opera en el mercado internacional, menos ingresos per cápita, entre otros factores importantes. Lo que nos lleva a decir, que esta situación económica y social naturalmente, se refleja en el comportamiento de los viajeros en el mundo, cuya corriente se ve disminuida. Condición que no se logrará mejorar, mientras no se lleve a cabo un nuevo orden económico internacional.

3.2 LAS ENTIDADES PARAESTATALES DE CARACTER PRIORITARIO

A continuación se abordan varios temas del sector turismo, que abarca desde el problema de conceptualización de las Entidades Paraestatales, su aparición y desarrollo, la rectoría -- del Estado en la actividad, las entidades que integran dicho-- sector, así como medidas que se han tomado en el proceso de -- Reestructuración y Modernización de la Administración Pública-- Turística, y algunos aspectos de las paraestatales turísticas-- como encargadas de llevar a cabo la política económica y so--- cial del Estado en el desarrollo nacional.

"De todas las formas de participación del Estado en las-- actividades económicas, existe una que viene revistiendo de ma-- nera creciente una singular importancia... es el caso de las-- Entidades Públicas"²² o Entidades Paraestatales.

De entrada es preciso dejar asentado que no hay un concep-- to propio o determinado que pueda definir claramente las Enti-- dades Paraestatales, tanto desde el punto de vista teórico co-- mo práctico²³. Sin embargo, se habla de ellos, de las entida-- des paraestatales "como es común llamarles en el Derecho ac--- tual"²⁴. Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Fede-- ral de 1976, que por primera vez en la historia administrativa utiliza el término, al establecer en su artículo uno, que la-- Administración Pública Federal será: Centralizada y Paraesta--

tal. Es así que a partir de esta fecha que, "la Administra---
ción Pública Federal ha buscado organizarse de forma más siste
mática y eficiente, a partir de un modelo integral en el que--
se ubica con mayor claridad el ámbito ahora denominado jurídi
camente "paraestatal".²⁵

Asimismo dicha ley en su artículo 3 determina que: "El Po
der Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las
disposiciones legales correspondientes, de las siguientes enti
dades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal (mayoritarias y --
minoritarias)²⁶, instituciones de crédito, organiza
ciones auxiliares nacionales de crédito e institucio
nes nacionales de seguros y fianzas, y
- III. Fideicomisos"

A esta forma de organización administrativa pertenecen --
las entidades públicas del sector turismo.

No obstante, se han realizado numerosos esfuerzos por ca
racterizarlas jurídica y administrativamente, pues en lo esen
cial son "un centro de integración de actividades personales y
supone un conjunto de personas que colaboran en la consecución
de los fines de aquélla"²⁷ -de las entidades-. Es decir, for-

man una organización humana, en donde se realizan actividades y funciones específicas, pero que colaboran en conjunto para la consecución de objetivos y fines.

No es nuestro propósito entrar en polémica. Es conveniente señalar que estos son los conocimientos básicos compartidos y probados por los especialistas en la materia, sin embargo, la discusión teórica del fenómeno en estudio es permanente.

La aparición y desarrollo de las entidades públicas turísticas "se debió a circunstancias históricas, políticas y económicas"²⁸ que responden a diversos propósitos y objetivos, fundamentalmente "a la necesidad de atender la determinación del Estado de asumir un papel rector en la vida económica, el imperativo de actuar para cumplir los objetivos que los planes de desarrollo indican, la conveniencia de rescatar y mantener, por razones económicas y sociales, unidades de producción y de servicio, así como fuentes de empleo que se hallan en trance de desaparición por el manejo desafortunado e ineficiente de una administración privada y, fortalecer el desarrollo de la economía, en términos requeridos por los diversos planes y programas del Estado"²⁹.

Es así, que este pasado histórico se remonta a comienzos del siglo XX "a raíz de la Constitución de 1917, el Estado decide intervenir directamente en la vida económica y social, --

por la vía de la Administración Paraestatal"³⁰.

Efectivamente será a partir de la década de 1920, que la conducción y administración del turismo es una actividad que corresponde y constituye de hecho, una de las tantas actividades a las cuales debe abocarse el Estado.

Esta determinación política será constante, pues "la política turística nace y se conserva en México con carácter federal en su aspecto general". Con la actual administración esta doctrina tradicional de política turística y rectoría económica del Estado no sólo se conserva sino se fortalece. La intervención del Estado en la actividad turística tiene un fundamento constitucional, que se expresa con claridad básicamente en las reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 y que mantienen vigente las decisiones políticas en materia turística, ya que la Secretaría de Turismo como coordinadora de las entidades del sector mantiene "formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística"³¹.

Debido a estas atribuciones que otorgan los artículos 25, 26 y 28 constitucionales al Estado como rector de la economía, y que además en base a ellos, la política económica general -- del Gobierno ha orientado la intervención de las entidades paraestatales hacia dos áreas económicas básicas: Areas Estratégicas y Areas Prioritarias, haremos un breve análisis de estos

artículos.

Se observa que el artículo 25, reafirma la rectoría del Estado para garantizar el sentido y rumbo del desarrollo nacional y consolidar al sistema de economía mixta, que consiste en la participación de los sectores público, privado y social.

Más adelante dice: "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28" (tales como petróleo, energía nuclear, electricidad, petroquímica básica, entre otras). Asimismo, "podrá -- participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".

El sexto párrafo, del artículo 28, en congruencia con el principio de rectoría reserva al Estado por conducto de las paraestatales una función exclusiva, determinante o influyente. Señala dicho párrafo: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con -- los sectores social y privado".

Es bajo estos dos principios económicos que se organiza a las entidades paraestatales de carácter prioritario, precisa

mente por ser el sector turismo una área prioritaria que se impulsa como se vio anteriormente.

El artículo 26 señala, que el desarrollo nacional se hará en base a la organización de un "Sistema de Planeación Democrática", y habrá un Plan Nacional de Desarrollo (este es el PND-1983-1988) "al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal", y será participativa para los sectores social y privado.

Por otra parte, según el acuerdo de sectorización de la administración pública paraestatal de 1982, la presencia de las paraestatales en el sector turismo, llegaba a 32 entidades. De éstas, 19 son empresas de participación estatal mayoritarias, 2 minoritarias y 11 fideicomisos, a cuyo cargo se encuentra la SECTUR, y su titular ejerce la función de coordinador del sector. (Véase cuadros Nos. 1 y 2).

Respecto al gran total de las entidades paraestatales de la administración pública paraestatal, de las 964 que la integran para fines de 1982, corresponde al sector turismo el 3% del total de entidades. Se compara contra las 412 (63%) de las paraestatales que conformaban el sector industrial en 1983, aquel es pequeño. Es de destacar que actualmente no se coordina organismo descentralizado alguno, y de que FONATUR, es la principal entidad financiera del sector y el más importante --

CUADRO No. 1

ENTIDADES PARAESTATALES DEL SECTOR TURISMO TRANSFERIDAS,
LIQUIDADAS, VENDIDAS Y EN OPERACION NORMAL (1982)

TIPO DE PARAESTATAL	N O M B R E	CLASIFI CACION
EMPRESAS DE PARTICIPACION MAYORITARIAS	1. Cía. Operadora del Centro Cultural Turístico de Tijuana, S.A.	(1)
	2. Complejo Turístico Río Colorado, S.A.	(2)
	3. Farmacia María Isabel, S.A.	(2)
	4. Hoteles El Presidente, S.A. de C.V.	(3)
	5. Hoteles y Centros Especializados, S.A.	(3)
	6. Inmobiliaria Hotelera El Presidente Chapultepec, S.A.	(3)
	7. Inmobiliaria Hotelera, S.A.	(4)
	8. Inversiones Turísticas del Caribe (Presidente Cozumel)	(3)
	9. Nacional Hotelera B. California (Pte. Los Cabos y Loreto)	(3)
	10. Nacional Hotelera, S.A.	(3)
	11. Nacional Hotelera del Norte (Pte. Chih., Cd. Juárez y Matros)	(3)
	12. Operadora de Hoteles (Hotel Del Prado)	(3)
	13. Operadora El Presidente Zona Rosa, S.A. (Pte. Zona Rosa)	(3)
	14. Operadora Ex-Convento de Santa Catarina, S.A. (Pte. Oaxaca)	(3)
	15. Recro - Mex, S.A. de C.V.	(3)
	16. Restaurantes El Presidente, S.A.	(3)
	17. Servicios Internacionales de Vehículos Acuáticos, S.A.	(3)
	18. Terrenos Recreo, S.A.	(3)
	19. Unión Turística Ejidal Gogorron, S. de R.L.	(1)
EMPRESAS MINORI TARIAS	1. Impulsora de Empresas Turísticas, S.A. (Presidente Cancún)	(3)
	2. Promotora de Productos y Servicios para las Empresas de Turismo Popular de Nayarit, S.A. de C.V.	(2)

CUADRO No. 2

(Continuación)

TIPO DE PARAESTATAL	N O M B R E S	CLASIFICACION
FIDEICOMISOS	1. Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI)	(4)
	2. Fideicomiso Caleta Xel-Ha y del Caribe (FIDECARIBE)	(4)
	3. Fideicomiso Ciudad Turística Portuaria Cabo San Lucas (FIDECABO)	(2)
	4. Fideicomiso Ciudad El Recreo La Paz (FIDEPAZ)	(4)
	5. Fideicomiso destinado exclusivamente a la operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Guerrero	(4)
	6. Fideicomiso Ex-Convento de Santa Catarina en Oaxaca	(4)
	7. Fideicomiso Hotel Escuela La Paz	(4)
	8. Fideicomiso para el Turismo Obrero (FIDETO)	(4)
	9. Fideicomiso traslativo de dominio y administración de una superficie de terreno en el Ejido de Loreto en el estado de Baja California Sur	(2)
	10. Fideicomiso traslativo de dominio en el Ejido de San Cabo en el estado de Baja California Sur	(2)
	11. Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)	(4)

Clasificación:

- (1) Transferidas al gobierno de los estados.
- (2) Liquidadas y extinguidas.
- (3) Vendidas al sector privado.
- (4) En operación normal.

Fuente: "Acuerdo sobre la Sectorización de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal", y "Avance en el Proceso de Depuración de Entidades Paraestatales 1982-1988".

instrumento de desarrollo turístico del Estado.

Actualmente, en 1986 corresponde a la SECTUR coordinar 19 entidades turísticas. Esta reducción obedece al proceso de -- "Reestructuración y Modernización" de la administración pública paraestatal, de donde se desprende la "Política de Desincorporación", puesta en práctica desde febrero de 1985 por el Gobierno Federal a través de la SECTUR, con el propósito de determinar la fusión, venta, liquidación o extinción y transferencia de entidades. Mediante este proceso jurídico-administrativo de desincorporación del sector turismo, 15 paraestatales fueron vendidas al sector privado, 6 liquidadas y 2 transferidas a los Gobiernos de los estados. De las vendidas una-- se localiza en Cancún, Quintana Roo (Véase cuadros 1 y 2).

Esta política desde los inicios del Gobierno se argumenta ba con el propósito de "lograr una administración pública paraestatal eficiente"³², y como meta de Gobierno sexenal, disminuir el tamaño orgánico o estructural del Estado. Criterios que en la realidad han obedecido más a razones políticas, que de orden económicas, financieras, administrativas y de organización como se justifica. Esto se demostrará en el Capítulo-- cinco.

Cabe mencionar que entre las paraestatales turísticas ven-- didas al sector privado en 1985, destaca el grupo de empresas--

mayoritarias y minoritarias, mejor conocida con la razón social de Nacional Financiera. Este conjunto de entidades ejerció gran influencia en Cancún, pues sus objetivos se orientaban prácticamente a promover la prestación de los servicios de hospedaje, así como a la organización de eventos y espectáculos. Por ejemplo, el hotel El Presidente Cancún prestaba un servicio hotelero al turista que lo visitara. De esta forma eran consideradas el brazo operativo del sector en materia de alojamiento y operación de establecimientos turísticos. Para estos fines tenían bajo su responsabilidad a Cancún. Al desaparecer Nacional Hotelera, dichas funciones serán absorbidas por FONATUR y la SECTUR.

Paralelamente a la "política de desincorporación", la SECTUR puso en marcha también el criterio de creación de paraestatales turísticas. Así, entre 1985 y 1986 se incorporan al sector, 10 entidades de nueva creación o de inversión temporal, lo que da por resultado para este último año, que el sector tu mismo se integre con un total de 19 entidades, de las cuales 16 corresponden a fideicomisos (véase cuadro No. 3).

Interés especial ofrece el caso de los fideicomisos públicos, ya que constituyen uno de los tipos de entidades más importantes con que cuenta el sector, tanto por su número como por el volumen de recursos financieros que administran. Sin embargo, en términos financieros existe una gran desproporción

CUADRO No. 3
ENTIDADES PARAESTATALES QUE INTEGRAN EL SECTOR TURISMO
EN 1986

TIPO DE PARAESTATAL	NOMBRES	LOCALIZACION
EMPRESAS MAYORITARIAS	1. Inmobiliaria Hotelera, S.A. 2. Inmobiliaria Nikk-Somex, S.A. de C.V.*	D.F. D.F.
EMPRESAS MINORITARIAS	1. Complejos Turísticos de Huatulco, S.A.*	OAX
FIDEICOMISOS	1. FIBAZI 2. FIDECARIBE 3. FIDEPAZ 4. Fideicomiso del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco 5. Fideicomiso Ex-Convento de Santa Catarina 6. Fideicomiso Hotel Escuela La Paz 7. FIDETO 8. FONATUR 9. Fideicomiso Condohotel Punta Bono* 10. Fideicomiso Cancún del Cobre* 11. Fideicomiso Falda de la Alcacaba* 12. Fideicomiso Hotelero Huatulco* 13. Fideicomiso Playa de la Audiencia* 14. Fideicomiso Playas de Tangolunda* 15. Fideicomiso Punta Bono* 16. Fideicomiso Veramar Huatulco*	GRO QRO BCS GRO OAX BCS D.F. D.F. BCS CHIH BCS OAX COL OAX BCS OAX

* Entidades de nueva creación o inversión temporal.

Fuente: "Avance en el Proceso de Depuración de Entidades Paraestatales 1982-1988". SECTUR.

presupuestal entre cada una de ellas. El cuadro No. 4, muestra la concentración de los recursos del sector en una sola paraestatal, FONATUR con una cantidad de 104,885 millones de pesos para 1986. Esto es, concentra alrededor del 80% del presupuesto total autorizado, que para ese año es de 138,128 millones de pesos. Ello en razón, de que FONATUR ha continuado como el principal instrumento del Estado para el desarrollo del turismo, al impulsar el crecimiento de los polos en el país, entre ellos Cancún.

Dentro del proceso de reestructuración, para abatir el déficit de las finanzas públicas y en los términos del "Nuevo Programa de Reestructuración Económica del Gobierno Federal"-- en julio de 1986, la SPP anunció un nuevo recorte en el gasto público, esta vez por 150,000 millones de pesos, que incluía-- la desaparición de 15 Subsecretarías, entre ellas, la Subsecretaría de Planeación de la SECTUR, así como la cancelación de-- sueldos y plazas y todo tipo de prestaciones a los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores y sus equivalentes, además la eliminación de puestos de asesoría. Consecuentemente este recorte presupuestal provocaría el cese de 28,000 trabajadores y empleados de la administración pública federal. En esta política de "severa austeridad" FONATUR también participó, así para 1986 redujo su personal a 747 empleados contra-- alrededor de 1,300 que contaba en 1982³³.

CUADRO No. 4
 PRESUPUESTO* AUTORIZADO DEL SECTOR TURISMO EN 1986
 (cifras en millones de pesos)

ENTIDAD PARAESTATAL	PRESUPUESTO
1. FONATUR	104,885
2. Inmobiliaria Nikko-Somex	16,065
3. Inmobiliaria Hotelera	1,116
4. FIBAZI	685
5. Fideicomiso Ex-Convento de Santa Catarina	519
6. FIDEPAZ	261
7. FIDETO	254
8. FIDECARIBE	130
9. Fideicomiso Hotel Escuela La Paz	25
TOTAL	138,128

* Se ha tomado como ejemplo sólo el año de 1986, así como de algunas entidades.

Fuente: Dirección General del Sector Paraestatal. SECTUR.

Otra de las medidas como consecuencia del proceso de ----
"reestructuración y modernización administrativa", es la pro--
mulgación en abril de 1986, de una iniciativa presidencial ---
trascendental para la administración pública turística, la ---
"Ley Federal de las Entidades Paraestatales". Esta ley viene a
justificar legalmente la política de desincorporación de las
paraestatales del sector, pues entre sus objetivos tiene que--
limita la creación de las entidades, y prevé su disolución ---
cuando dejen de cumplir sus fines para los que fueron creadas.
Es trascendental porque replantea el propósito de establecer--
un sistema único de regulación y control jurídico de las enti-
dades. En este sentido constituye un documento relevante que
tiene como objeto regular la organización, funcionamiento y --
control de las entidades del sector, dada la importancia prio-
ritaria que tienen en el desarrollo turístico nacional, y de--
la política económica y social del Estado. Por estas razones--
resulta conveniente hacer un breve análisis.

La reciente ley federal de las entidades junto con la ley
orgánica de la administración pública federal, vienen a cons-
tituirse en los principales documentos jurídicos que actualmen
te regulan, controlan y organizan a las paraestatales del sec-
tor turismo.

En relación con los dos principios económicos constitucio-
nales, dicha ley en su capítulo denominado de las disposicio--

nes generales, establece los lineamientos para determinar las prioritarias, que a la letra dice:

"Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan con sujeción a los lineamientos y objetivos de la planeación democrática en los términos del artículo 26 de la propia Constitución, particularmente los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, tales como la producción y distribución de bienes así como la prestación de servicios socialmente necesarios, la protección de la planta productiva y del empleo, la promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional, y la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos".

Sin embargo, al igual que los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, no se hace ninguna definición de lo que son las áreas prioritarias en el desarrollo económico nacional. Se deja más bien a la consideración del propio Estado para que en su momento y "sujeción a los lineamientos y objetivos de la planeación democrática, particularmente los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares" determine en qué actividades económicas puede intervenir.

Por tanto, el turismo considerado como actividad prioritaria de interés "nacional y público", determina consecuentemente el nombre de las entidades paraestatales de carácter prioritario, que son instrumentos de desarrollo encargados de mate-

realizar la política turística del sector, la cual se expresa fundamentalmente en tres objetivos nacionales: en la generación de empleos, captación de divisas y en la contribución de un desarrollo regional más equilibrado.

Como se dijo, se establece y eleva a rango de ley que cuando las paraestatales no cumplan con los objetivos y fines que le fueron asignados o no resulte conveniente conservarlas como entidades paraestatales desde el punto de vista de la economía nacional del interés público se procederá a su fusión, venta, liquidación o extinción. Procedimiento jurídico-administrativo llevado a cabo por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), dependencia de la administración pública federal facultada para ello, pero escuchando la opinión de la SECTUR como coordinadora del sector.

Según el artículo 40, de la multicitada ley dice al respecto:

"Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley".

En el artículo 11 se establece que, "las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión en el ejercicio de sus funciones para que mediante una administración ágil y eficiente, puedan lograr el debido cumplimiento de sus fines y alcanzar cabalmente sus responsabilidades... quedando sometidas a los sistemas de control establecidos en la presente ley..."-- En este sentido, el concepto de la autonomía de gestión es importante, porque se requiere tomar con prontitud y eficacia de cisiones en cuanto a su organización, técnicas, del manejo de los recursos financieros etc., que sujetas a la organización-- de una burocracia central ocasiona múltiples problemas y pérdidas.

En el capítulo VI, se establecen dos puntos importantes-- para el examen de las entidades paraestatales, son los relativos al control y evaluación de resultados, temas que se vinculan con la política económica y social del Estado y que además explican su actuación en este campo socioeconómico del desarrollo.

Es conveniente expresar que estos mecanismos administrativos deben ser cuidadosa y rigurosamente llevados a cabo para verificar la congruencia con los objetivos y fines de los programas que conducen, además de vigilar la continuidad de los actos que integran el proceso administrativo de planeación, -- programación, presupuestación y control-evaluación. Así como-

la responsabilidad y obligaciones que deben tener los directores generales (conocidos como servidores públicos) y que son los titulares encargados de conducir los programas y políticas de las entidades turísticas.

Ahora bien, las paraestatales turísticas como encargadas de instrumentar y llevar a cabo la política económica y social del Estado han quedado sujetas como consecuencia de esta tarea nacional al cuestionamiento de dos conceptos: la Eficiencia y la Eficacia, las cuales a nuestro parecer deben medirse o entenderse en términos que logren alcanzar objetivos y obtener los mejores beneficios de la política económica y social, es decir, a "ciertos criterios del rendimiento económico y social que son los mismos en esencia, que confieren validez a los subsidios, apoyos y transferencias- cuyo punto de arribo no puede ser otro que el de justicia distributiva y social"³⁴.

Desde este punto de vista, las paraestatales turísticas no pueden hallarse sometidas a los mismos criterios que prevalecen en la consideración de las empresas privadas, esto es, a factores sobre todo cuantitativos, de rentabilidad financiera, que son, en última instancia, los que promueven o retraen la inversión privada"³⁵. Es decir, tienen como principio el propósito de lucro, frente a una política de carácter nacional, dirigida a "satisfacer demandas de carácter colectivo y promover el bienestar común"³⁶.

3.3 LA ENTIDAD PARAESTATAL FONATUR

Como se estableció, por decreto Presidencial del 28 de enero de 1974, fue creado³⁷ el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y formalizado mediante contrato de Fideicomiso el día 29 de marzo del mismo año, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de Fideicomitente y Nacional Financiera, S.A., como institución Fiduciaria designada por el Ejecutivo Federal³⁸.

En las declaraciones de este contrato se da a conocer la fusión de INFRATUR y FOGATUR y aparece también la comunicación que por oficio hizo la Secretaría de Hacienda haciendo mención del artículo 49 de la Ley Federal de Fomento al Turismo, que fundamenta la creación de FONATUR en 1974.

De acuerdo con el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fideicomisos constituidos por el gobierno federal forman parte de la Administración Pública paraestatal, consecuentemente la reciente Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y en general el Derecho actual reconocen como tal, el carácter de entidad paraestatal al fideicomiso FONATUR.

Con fundamento en el decreto Presidencial de Sectorización del 13 de enero de 1977, FONATUR forma parte del Sec--

tor Turismo, cuya coordinación reside en la SECTUR. Asimismo con la presente administración, la paraestatal ajusta sus acciones básicamente del PND 1985-1988, de donde se desprende la política turística de desarrollo, expresándose ésta fundamentalmente en tres objetivos nacionales: en la generación de empleos, captación de divisas y en la contribución de un desarrollo regional más equilibrado, para estos fines tiene bajo su responsabilidad a los "centros integralmente planeados, particularmente el desarrollo turístico Cancún en el estado de Quintana Roo.

Actualmente FONATUR promueve seis polos turísticos, que son:

1. Cancún, Quintana Roo
2. Iztapa-Zihuatanejo, Guerrero
3. San José del Cabo, Baja California Sur
4. Loreto, Baja California Sur
5. Puerto Escondido, Oaxaca
6. Huatulco, Oaxaca

Según el capítulo denominado "Fondo Nacional de Fomento al Turismo", artículo 51 de la Ley Federal de Turismo, FONATUR tiene por objeto "participar en la programación, fomento y desarrollo del turismo" nacional.

El artículo 52 señala que para cumplir con estos objetivos, realizará las siguientes funciones:

- I. Elaborar estudios y proyectos, ejecutar obras-- de infraestructura y urbanización, realizar edificaciones e instalaciones que incrementen la-- oferta turística nacional,
- II. Dotar, fomentar y promover el equipamiento urbano para las zonas, centros y desarrollos turísticos,
- III. Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general realizar cualquier tipo de-- enajenación de bienes muebles e inmuebles que-- contribuya al fomento del turismo,
- IV. Operar, administrar y mantener, por sí o a través de terceros, todo tipo de bienes, relacionados con la actividad turística,
- V. Realizar la promoción y la publicidad de sus actividades,
- VI. Participar con los sectores públicos, social y-- privado, en la constitución, fomento, desarro-- llo y operación de empresas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, dedicadas a la actividad turística,
- VII. Participar, con carácter temporal como socio accionista en sociedades que se desarrollen con-- objetivos turísticos,
- VIII. Adquirir valores emitidos para el fomento al turismo por instituciones de crédito o empresas-- dedicadas a la actividad turística,
- IX. Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiere para lograr su objeto, otorgando-- las garantías necesarias,
- X. Operar con los valores derivados de su cartera,

- XI. Otorgar todo tipo de créditos que contribuyan-- fomento de la actividad turística,
- XII. Descontar a las instituciones de crédito las -- obligaciones derivadas de los préstamos que --- otorguen para la inversión en actividades turís ticas,
- XIII. Garantizar a las instituciones de crédito las-- obligaciones derivadas de los préstamos que --- otorguen para la inversión en actividades turís ticas,
- XIV. Garantizar la amortización de capital y el pago de intereses de obligaciones o valores que se-- emitan con intervención de instituciones de cré dito, con el propósito de destinar al fomento-- del turismo los recursos que de ellos se obten gan,
- XV. Vender, ceder y traspasar derechos derivados de créditos otorgados, y
- XVI. En general, todas aquellas que permitan la rea lización de su objeto.

Si se hiciera un breve análisis de las funciones encontra ríamos lo siguiente. Se desprende de esto, que FONATUR es un ejemplo de reproducción de rectoría económica del Estado en ma teria turística que no sólo se conserva sino se fortalece, --- pues la citada Ley Federal de Turismo, le dedica un capítulo-- completo y exclusivo que lleva su nombre, de esta manera le -- otorga legalmente vastos poderes, ampliando así, su ámbito de acción. Poderes que van desde lo propiamente turístico hasta de índole político, esto es, los tres objetivos y las 16 fun-- ciones que le atribuye la ley, la facultad para ejercer funcio--

nes de tipo turísticas, administrativas, financieras, jurídicas e implícitamente de orden políticas, pero que de hecho diríamos, las venía ejerciendo prácticamente desde los inicios-- del proyecto Cancún, y lo que sucede ahora, es de elevarlas al rango de ley para justificar este "carácter polifacético" que revista FONATUR. Así, se convierte en la única entidad que recoge y sistematiza más extensamente la política turística del sector, y también, de ser la única en que su ámbito de acción abarca completamente el territorio nacional.

Como tal, FONATUR se ha constituido no sólo en la principal paraestatal financiera del sector, sino también en el más importante instrumento de desarrollo turístico con que cuenta el Estado para el apoyo de la política económica y social que éste persigue.

Como instrumento de desarrollo del Estado se ha venido -- utilizando para diversos medios de inversión del gobierno federal "no solamente ha realizado inversiones en forma directa, -- sino que ha empleado parte de su patrimonio en financiar a inversionistas particulares"³⁹ para impulsar la construcción, ampliación, y remodelación de hospedaje, establecimientos de beds y otros proyectos relacionados con la actividad turística. Además, de crear nuevos polos de desarrollo, encargándose de la construcción de la infraestructura turística-urbana básica y costosa. Es decir, se ha creado para una determinada finali

dad y de beneficio colectivo: fomentar e impulsar el desarrollo turístico en el país.

Cabe aclarar que la paraestatal FONATUR como instrumento de inversión y de apoyo para promover y fomentar el desarrollo turístico cuenta con dos tipos de programas: el Programa de Inversión y el Programa de Financiamiento. El primero, se refiere a la construcción de infraestructura y mantenimiento de instalaciones, proyectos y servicios urbanos básicos. En cambio el segundo, incluye exclusivamente establecimientos hoteleros y otros tipos de inmuebles turísticos.

Por último, según el artículo 53 de la Ley Federal de Fomento al Turismo, los recursos de FONATUR provienen de varias fuentes:

- I. Las aportaciones que efectúen al Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y Municipios, las Entidades Paraestatales o los particulares,
- II. Los créditos que obtenga de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales,
- III. El producto de sus operaciones y de la inversión de fondos, y
- IV. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Hemos retomado la metodología de periodos que ha establecido el Instituto de Investigaciones Turísticas (IMIT), tomado de García Mata, Carlos. Política de turismo en la planeación del desarrollo, pp. 295-306.
2. García Mata, Carlos. Política de turismo en la planeación del desarrollo, p. 297.
3. Ibídem. p. 295.
4. Ibídem. p. 296.
5. Ibídem. p. 297.
6. Loc. cit.
7. Ibídem. p. 298.
8. Rangel Couto, Hugo. El derecho económico, p. 250.
9. Véase PND 1983-1988, p. 373.
10. Ibídem. p. 370.
11. Ibídem. p. 373.
12. Ibídem. p. 180.
13. Véase Estudio de Impacto Regional del Polo Turístico Cancún, Quintana Roo, T-III, p. 274.

14. García de Fuentes, Ana. Cancún: turismo y subdesarrollo--- regional, p. 20.
15. El Mercado de Valores, No. 9, año XLIX, p. 211.
16. Véase Reyes Heróles, Federico. Transfiguraciones políticas del Estado Mexicano, p. 119.
17. Programa Nacional de Turismo 1984-1988, p. 19.
18. Los otros son: El Nacionalismo Revolucionario, la Democratización Integral, la Sociedad Igualitaria, la Renovación-Moral, El Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación y la Planeación Democrática. Al respecto véase PND, pp. 33-45.
19. Folleto editado por la SECTUR. Descubra México con los paquetes super-económicos VTH y VHD.
20. PND 1983-1988, p. 17.
21. Las cifras y la información se obtuvo de la revista Proceso No. 532, 473, 461 y del libro Problemas de la Economía Mexicana, pp. 31, 13, 6 y 150 respectivamente.
22. Ramírez Pérez, Jorge. Los proyectos turísticos de FONATUR, p. 30.
23. Esta dificultad de conceptualización responde principalmente a dos razones: por un lado, a la inexistencia de un concepto válido universalmente, así como la determinación de sus elementos constitutivos, y por el otro, el vasto y com

plejo campo de acción económica en el que interviene el -- Estado, lo que dificulta establecer una política unitaria y precisa que determine su organización. Al respecto puede consultarse "La Empresa Pública, un Estudio de Derecho sobre México", en Administración y Política, pp. 205-209.

24. Carrillo Castro, Alejandro. Las empresas públicas en México, p. 15.
25. Ibídem. p. 175.
26. Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se consideran Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, las que aporten o sean propietarias del 50% o más -- del capital social. Serán Empresas de Participación Estatal Minoritarias, las que posean acciones o partes del capital social que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél. Véase los artículos 46 y 48 de dicha ley.
27. Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p. 22.
28. Ramírez Pérez, Jorge. Op. cit. p. 31.
29. Carrillo Castro, Alejandro, Op. cit. p. 14.
30. M. Rivera, Miguel A. La empresa pública un estudio de Derecho sobre México, p. 205.
31. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 42, p. 63.

32. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 179.
33. Véase Acosta Carlos, "Los Objetivos de Miguel de la Madrid, postergados", en el Mercado de Valores, No. 456, julio de 1985, pp. 6-11.
34. Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p. 24.
35. Loc. cit.
36. Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y administración, - p. 110.
37. Los fideicomisos públicos son entidades paraestatales que pueden ser creados por dos instancias legales: a) por el Ejecutivo Federal en su carácter de titular encargado de conducir la Administración Pública Federal y b) el Congreso de la Unión. Al respecto véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 45.
38. Véase Figueroa Arrollo, Luis. El FONATUR como fideicomiso público, pp. 70-71.
39. Figueroa Arrollo, Luis. Op. cit. p. 84.

CAPITULO IV

LA PARAESTATAL FONATUR EN EL TURISMO DE LA ZONA CANCUN

Según cifras de FONATUR durante el periodo 1982-1986 se ejerció en Cancún una inversión directa de 11,668.5 millones de pesos¹, distribuyéndose los gastos entre construcción de infraestructura y mantenimiento de instalaciones, proyectos y servicios urbanos básicos, con el fin de consolidar y desarrollar la actividad turística en el polo, que por su ubicación geográfica (estratégica) contribuye a la economía del país, a la captación de divisas, a la generación de empleos y, a un desarrollo regional más equilibrado, previsto en la política turística del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, el plan maestro², en su versión revisada de 1982 planteó las tendencias de expansión de la zona turística y urbana, así como de la Colonia Puerto Juárez para seguir alojando a la población de bajos ingresos.

A través de estos programas de inversión, las acciones de la paraestatal FONATUR se han orientado principalmente a los siguientes rubros.

En la zona turística, entre 1985-1986 se concluyó la construcción de la unidad de rescate, consistente en instalaciones de primeros auxilios y edificio de bomberos. Se realizó la --

rectificación del boulevard Kukúlcan. Se finalizó la ampliación de la planta de tratamiento de aguas negras en el campo de golf del hotel El Presidente, con una inversión de alrededor de los 400 millones de pesos. Fueron terminadas las obras del edificio terminal e instalaciones de servicios en Playa Linda para recibir embarcaciones turísticas. Se inició la canalización telefónica sobre el boulevard Kukúlcan, con una longitud aproximada de 7 kms. Actualmente se tiene en marcha un programa de rehabilitación de obras terminadas, por ejemplo, algunas adecuaciones y restauraciones al centro de convenciones y del centro comercial El Parián. En 1985 se terminaron las obras de ampliación del hotel Mediterrané -en el cual FONATUR es accionista- para disponer de 75 habitaciones adicionales a las ya existentes, lo que hace un total de 375 cuartos. En coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se realizaron acciones para reordenar el uso del sistema lagunar y se terminó la ampliación de una de las plantas de tratamiento de aguas negras, para proteger la preservación ecológica del lugar³.

En la etapa expansionista de la zona turística hacia el sur, en 1985 se iniciaron las obras de abastecimiento de infraestructura en conceptos de electrificación, canalización telefónica, tratamiento de aguas residuales y dotación de agua potable. En 1983 en coordinación con el Instituto Nacional de Antropología e Historia, se puso en marcha el programa de recu

peración y rehabilitación de dos zonas arqueológicas, ruinas del Rey y San Miguelito, y se edificó en la primera una unidad de servicios turísticos y culturales. Es de notar, que sobre la extensión de la avenida Tulúm entre el centro de Cancún y el aeropuerto, no se prevé desarrollo urbano alguno, ya que toda esta franja está designada como espacio de conservación.

En cuanto a la zona urbana, desde 1982 se fomentó la construcción de viviendas para ingresos medios y altos, equipamiento y servicios públicos, para ello se establecieron programas de comercialización de lotes para edificar 5,585 habitaciones y 920 cuartos hoteleros. En 1986 se terminó la urbanización de 229 lotes para 722 viviendas de nivel medio y locales comerciales. En ese mismo año se encontraba en ejecución la urbanización de una superficie de 26 hectáreas para construir 239 lotes. Las reservas para la ampliación en el futuro comprenden el territorio que queda entre el área urbanizada hacia el sur y la avenida Tulúm.

En la Colonia Puerto Juárez, las inversiones de FONATUR en materia de servicios públicos fueron canalizados a través del Programa "Nuevos Horizontes" a cargo del gobierno del estado y que promueve la urbanización hacia el poniente, sobre la carretera Mérida-Puerto Juárez para alojar a la población de bajos ingresos. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

Como se asentó, en el transcurso de los años, FONATUR es el único paraestatal del sector turismo que ha logrado consolidar vastas funciones que rebasan los límites de la simple actividad turística. Efectivamente, la ley federal de turismo de 1984 reconoce y legaliza esta "carácter polifacético" que se extiende desde lo turístico, administrativo, financiero, jurídico, empresarial y hasta político. Dicho "carácter polifacético" lo ha llevado a incursionar también en actividades sociales y deportivas. "FONATUR entregó al municipio al principio de este año (1985), una unidad de urgencias, seguridad pública y bomberos, asimismo ha organizado eventos deportivos, sobresaliendo el primer maratón nocturno en el que participaron atletas nacionales y extranjeros. Mediante un convenio, FONATUR y el Ayuntamiento construimos el parque de beisbol Fernando Valenzuela. Se invirtieron 60 millones de pesos"⁴.

FONATUR como empresario tiene inversiones en una gran cantidad de establecimientos turísticos que van desde hoteles, villas, departamentos de tiempo compartido hasta restaurantes y centros de diversiones, a manera de ilustración, es accionista mayoritario del hotel Club Mediterrané (el resto es de capital francés), hotel Flamingo, de igual forma en el centro comercial El Parián, villa arqueológica Cobá, el restaurant Tik-Tak y es dueño absoluto del campo de golf Pok-ta-Pok.

Con este "carácter polifacético", FONATUR se ha constituí

do en el principal instrumento de desarrollo del Estado, al -- convertirse en inversionista directo e impulsor de grandes capitales privados nacionales y extranjeros, que fomentan la expansión de la actividad turística.

Como se mencionó en otro capítulo, en Cancún se estable-- cieron dos áreas principales de asentamientos humanos: la llamada Zona Urbana y la Colonia Puerto Juárez. La primera en -- cuanto a condiciones socio-económicas, ha resultado más favorecida por el desarrollo turístico como de las acciones ejecutadas por FONATUR. Esta es una de las caras del desarrollo.

La otra, en relación con la Colonia Puerto Juárez, la menos favorecida, se pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes, ocasionado de un lado, por los efectos del acelerado desarrollo que experimentó el polo en la década de 1970 y, -- "debido a que la Colonia Puerto Juárez es la parte no planeada de Cancún"⁵, expresaba el representante de la Comisión Coordinadora del Plan de Desarrollo Municipal de Benito Juárez.

En respuesta a estos problemas sociales, el Gobierno del estado puso en operación en 1982, el denominado programa "Nuevos Horizontes", cuya administración estaría a cargo del Fidei comiso Puerto Juárez -creado en 1975-, con inversiones directas a través de FONATUR y el Gobierno municipal, igualmente la participación de los sectores social y privado. Dicho progra-

ma persigue como objetivos básicos: dotar de servicios públicos y vivienda a la población, así como regular la tenencia de la tierra ocasionado por los irregulares asentamientos durante el proceso del "boom turístico". En apoyo de esta política social, cabe mencionar la participación de dos entidades públicas, el Instituto de Vivienda del estado de Quintana Roo, que ha expropiado un total de 448 hectáreas, y la Oficina de Catastro, gestionando la regularización de aproximadamente 190 hectáreas.

Desde que se puso en operación hasta 1985, "Nuevos Horizontes" ha ejercido una inversión superior a los 10 mil millones de pesos.

"Nuevos Horizontes" en opinión del presidente municipal de Benito Juárez "ha logrado resultados palpables, por ejemplo, la regularización de la tenencia de la tierra, que constituía uno de los principales problemas por resolver, ya que la mayoría de los residentes venidos de otros lugares habían ocupado anárquicamente las tierras y carecían de títulos de propiedad"⁶.

Si bien algunos de los problemas están solucionados otros no, es el caso del suministro de agua potable, drenaje y luz eléctrica, "pues aunque la red de agua potable existe, hay muchas casas que carecen de tomas particulares. Otro tanto suce

de con la luz, funciona el alumbrado público, pero al interior de varias casas, aún se iluminan con lámparas de petróleo y --aceite"⁷. Lo anterior confirma el reconocimiento oficial, de que la Colonia Puerto Juárez es la parte no planeada de Cancún, por errores y falta de previsión de FONATUR.

Actualmente estos tipos de asentamientos humanos, presentan diferencias socio-económicas tajantemente marcadas. Así, el nivel de ingreso está íntimamente ligado con el tipo de vivienda, identificándose a la población de la Colonia Puerto --Juárez como de bajos ingresos, y a la ciudad modelo como de ingresos medios y altos. La primera, habita viviendas calificadas con el nombre de "popular" y concentra para 1986, aproximadamente el 70% de la población total y la segunda, de tipo-- "residencial", con el 30% restante, de una población superior a los 120 mil habitantes con que cuenta Cancún.

Otra diferencia que las distingue es la categoría ocupacional, que hace referencia al tipo de actividad o trabajo que desempeña la persona, etiquetándole consecuentemente un "status social". Así se distingue por ejemplo, un obrero o albañil de la Colonia Puerto Juárez a un ejecutivo privado o servidor público que vive en la zona urbana.

Otro indicador es el escolar, la zona urbana tiene mayor proporción en educación secundaria, preparatoria y profesional

que la Colonia Puerto Juárez.

Toda esta serie de características nos demuestra realmente los contrastes sociales del desarrollo, pues dentro de este esquema piramidal, la distribución inequitativa de la riqueza se hace evidente siendo más beneficiosa para ciertos estratos sociales que otros⁸.

Según el segundo informe de Gobierno municipal de 1986, - "Cancún crece 22% anual (frente a una densidad media nacional del 2% en ese mismo año). Las cifras son extraordinarias, significa que crecemos a un ritmo de 80 personas cada día, o sea 2,400 personas vienen a radicar"⁹. Cifra porcentual que la -- lleva a colocar entre las primeras ciudades no sólo del país, -- sino inclusive de América Latina con mayor crecimiento demográfico. De seguir experimentando este crecimiento acelerado, -- el polo será incapaz de cubrir la demanda de empleo. Entre las causas principales de ese ritmo poblacional se podría citar la aguda crisis económica nacional, en donde prevalece el desempleo abierto, con alrededor de 5 millones de personas y -- la carencia de oportunidades, por lo que a Cancún se le ve todavía como un foco de atracción que puede mejorar la condición de vida de las personas.

Resulta entonces paradójico, cuando en la década de 1970, en que se iniciaba en proyecto Cancún, se le define oficialmen

te como la región menos poblada del territorio nacional, ahora sucede lo contrario, lo que se intenta es frenar su crecimiento poblacional acelerado. Ante este problema, el Gobierno de Quintana Roo en coordinación con FONATUR y FIDECARIBE ha tomado medidas al respecto. Se pretende dar respuesta con la construcción de otro centro turístico cercano al polo. Es por ello, que FIDECARIBE encargada de conducir el plan maestro de Cozumel, inició en 1985 el desarrollo turístico urbano de una faja playera de 30 kilómetros situada al norte de Tulum y se busca integrarlo al sistema turístico de Cancún. Tales planes habrán de ser tarea del Gobierno del estado, toda vez que FIDECARIBE se encuentra actualmente en proceso de liquidación o extinción.

Con estas medidas en conjunto de FONATUR, y los Gobiernos del estado y del municipio se hace el intento de una mayor búsqueda para un mejor equilibrio social, ya que también "una de las medidas ha sido de considerar a la Colonia Puerto Juárez como un caso aislado y buscar soluciones para todo el conglomerado urbano. Tal tarea es responsabilidad parcial de una Comisión Coordinadora, encargada de hacer respetar el Plan de Desarrollo Urbano Municipal"¹⁰, en el que están contenidos en forma programática las inversiones que cada año deben aplicarse.

Esta búsqueda para un mayor equilibrio social en el desarrollo tropieza, sin embargo, con serias dificultades no sólo

de coordinación intersecretarial, sino hasta de tipo político, pues "hay muchas dependencias que tienen voz y voto, y eso complica las cosas. Cada quién tiene sus propias prioridades, -- sus criterios, sus normas. Así que a veces nos empantanamos", afirmaba el representante de la mencionada comisión coordinadora.

Este exceso de dependencias es especialmente notorio en la zona turística. "Primero, el mar que como reserva ecológica, es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Luego, los 20 metros de zona federal, encomendados a la Secretaría de Marina. Luego, los hoteles, reglamentados por la Secretaría de Turismo. La carretera costera, la controla el municipio, pero la jardinería del camellón sigue siendo área de FONATUR. Después, la laguna, otra vez de la SEDUE, y a eso habría que agregar el suministro de servicios: agua, el gobierno estatal, luz la Comisión Federal de Electricidad, y -- gas Petróleos Mexicanos". Al respecto, el presidente municipal expresaba "indudablemente, tanta participación hace compleja la vida del municipio"¹¹.

Este aspecto de coordinación es precisamente uno de los principales problemas que plantea el PND, manifestándose en un mayor rendimiento de la eficiencia y eficacia operativa, y consecuentemente el mejor logro de los objetivos nacionales de la política económica y social que persigue el Estado. Con lo --

anterior, se hace evidente como lo señala el PND "la necesidad de establecer las bases para superar los importantes problemas de coordinación entre la política económica general y sectorial"¹². Superación que no podrá realizarse, mientras no intervengan intereses económicos y políticos que lo envuelven. Además, surge como necesidad la mutua armonía que debe existir entre el desarrollo concebido por sectores de la administración pública federal y el desarrollo concebido regionalmente-- "significa la conjugación de esfuerzos: los sectores del Gobierno Federal tienen que vincularse con los Gobiernos de los estados para lograr un verdadero desarrollo integral. No pueden descuidarse las capacidades, las aptitudes y las vocaciones culturales y productivas propias de cada región, que condicionan la factibilidad de un programa de desarrollo regional, pero, además, las regiones tienen que ser capaces de comprometerse cabalmente con las grandes empresas nacionales. Por eso, los programas deben concebirse para el desarrollo de México,-- como un todo, con respeto a las potencialidades regionales, y en un marco de coordinación intersectorial: sectores y regiones se complementan"¹³.

Este compromiso con los grandes objetivos nacionales requiere a la vez, como requisito indispensable que los servidores públicos actúen con responsabilidad política y sensibilidad social, pues aunque los programas sean estupendamente diseñados y bien intencionados hay "obstáculos culturales críticos"

que pueden tergiversar estas buenas intenciones, y que envuelven seriamente a la administración pública federal en su conjunto. "La corrupción, el paternalismo, el compadrazgo, el conformismo y la pérdida de tiempo. La corrupción bastaría para desviar y confundir los esfuerzos mejor intencionados para aplicar un diseño racional de desarrollo"¹⁴.

A manera de reflexión, el desarrollo basado en el turismo y promovido por FONATUR nunca se ha definido. La política turística la plantea no sólo como aspiración sino como prioridad inaplazable para el país. Se asume como un valor entendido de contenido obvio y de abstracciones estadísticas. Su concepto de desarrollo regional se fundamenta en la premisa del "efecto multiplicador", que se interpreta, de que un polo de desarrollo creará espontáneamente una reacción económica en cadena, generará por tanto, inversiones y empleos. Una concepción que desde punto de vista calificaríamos de tipo "mecánico" o "matemático", como decir, que 2×2 equivale a 4, cuando los fenómenos sociales no se pueden concebir de esta manera, ya que son dinámicos e interactúan dentro de una realidad económica y social, y detrás de estas realidades un determinante proceso histórico que habla de la evolución de las sociedades.

Un problema ligado al crecimiento demográfico acelerado que vive Cancún y como consecuencia del crecimiento de la ciudad, es la "conurbación" (es decir, uniones urbanas entre dos

o más ciudades más allá de los límites territoriales). Fenómeno urbano que ya se empieza a notar, tanto dentro del territorio del polo mismo como de su frontera. El "Estudio del Impacto Regional" de FONATUR, reconoce en primer lugar, que el crecimiento urbano de la ciudad se acerca crecientemente al ejido Alfredo V. Bonfil, ubicado entre Cancún y el aeropuerto. En segundo lugar, que el centro de población ha desarrollado una zona de influencia más allá de los límites municipales, hasta extenderse a su vecino municipio de Isla Mujeres, por lo que esta relación urbana o de zonas conurbadas significa, la necesidad de una estrecha colaboración entre las dos administraciones en materia de planificación urbana, así como en la programación del equipamiento turístico.

Un tema polémico y estrechamente ligado a varios aspectos: a un desarrollo regional más equilibrado, una mejor repartición de la riqueza, reordenación territorial y de actividades económicas, así como de la distribución real de competencias y decisiones políticas en los tres niveles de gobierno, y a las entidades turísticas, es el tema de la "Descentralización de la vida Nacional", que se postula en el PND como uno de los siete aspectos fundamentales de la política de Gobierno.

Las entidades turísticas, como parte de la administración pública paraestatal y ésta a su vez, de la administración pública federal "deberá ser (ésta) el elemento conductor y el ejecutor

inmediato del proceso de descentralización de la vida nacional"¹⁵. Dada su importancia actual, haremos algunas consideraciones.

El 21 de enero de 1985, se presentó ante el Presidente de la República el "Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal". Con respecto al programa de descentralización del sector turismo, se planteó que FONATUR "transferirá obras urbanas y recursos materiales y financieros a los gobiernos de los estados y municipios". Con ello "se contempla la delegación gradual de funciones operativas, con el propósito de mejorar el nivel de servicios turísticos", pero conservará el Gobierno central vía Secretaría de Turismo, el carácter federal de conducir la política de desarrollo turística, pues "la Secretaría de Turismo mantiene la normatividad para dar congruencia nacional y regional a la política turística", con el propósito fundamental de "alcanzar una mayor eficiencia en la prestación de servicios".

Se ha retomado este conjunto de fragmentos, del Programa Nacional del sector turismo 1984-1988 como premisa a nuestro propósito de análisis.

Como se observa, desde esta perspectiva, el Gobierno central sólo plantea una descentralización de tipo administrativa y financiera, cuando el concepto de descentralización de la vi

da nacional, es mucho más complejo y una tarea de magnitud considerable, que no puede resolverse mediante este tipo de concepción meramente parcial.

No cabe duda, desde los años sesenta y sobre todo setenta, la descentralización es fuertemente cuestionada y se pone a la orden del día. Actualmente, se ha convertido nuevamente en un término de moda entre los políticos, administradores, planificadores, burocracia y pueblo en general. Los puntos de vista son diversos, creándose polémicas, sin embargo, se obtiene como común denominador, que la descentralización es una respuesta a una situación de centralización resultado de un proceso histórico. "Desde hace mucho tiempo se reconoce que vivimos un centralismo real y un federalismo teórico"¹⁶. Es por ello, que se hace altamente necesario una real y efectiva descentralización.

El término abarca múltiples conceptos y ámbitos diferentes, pero se ha llegado a la misma conclusión de que, "en lo económico se entiende como la transferencia de actividades fuera de las grandes aglomeraciones, principalmente del área metropolitana de la ciudad de México. En lo político como la devolución o transferencia de atribuciones e instituciones federales a estados y municipios"¹⁷. Este último es sumamente importante, pues expresa en esencia una redistribución del poder para tomar decisiones, una democratización del mismo, --

elemento indispensable para la descentralización política y --
condicionante de una real descentralización administrativa.---
Además, las dependencias centrales pretenden conservar sobre--
los estados poderes de supervisión, control y aun de decisión--
(el ejemplo más idóneo lo representa la Secretaría de Programa
ción y Presupuesto), en tanto se niegan a transferir recursos--
sin su vigilancia y especialmente poder real de decisión. Lo-
que perjudica o disminuye la eficacia y eficiencia operativa -
de las paraestatales turísticas para el eficaz cumplimiento de
la política económica y social del Estado.

Hasta ahora, la restitución ha sido de carácter adminis--
trativa y financiera, al seguirse conservando el poder central,
pues la descentralización está siendo impulsada desde el cen--
tro y "quizá por ello se carece de fuerza, para tenerla debe--
ría ser una reivindicación de los estados frente al gobierno -
federal y de los municipios frente a ambos"¹⁸. Un instrumento
jurídico y administrativo que ha servido a estos dos propósi--
tos son los llamados Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), que
suscriben el Gobierno federal con los estados. Sin embargo, -
no son del todo eficaces, pues "no hay órgano sancionador o --
que mínimamente vigile el cumplimiento de esos convenios que,-
en muchas ocasiones, por la propia circulación de los cuadros--
administrativos y políticos son echados por la borda con el --
evidente costo social y económico que tales actos provocan"¹⁹.

En esencia, la descentralización no sólo es una demanda-- constitucional, sino una verdadera necesidad de diversos aspectos que se conjugan entre sí: político, económico, financiero, administrativo y hasta cultural, que requiere la participación de una gran cantidad de "actores sociales" encargados de impulsar este proceso: políticos y funcionarios locales, organiza-- ciones políticas como empresarios, obreros y partidos políti-- cos, estudiantes, estratos medios y altos, y medios de comuni-- cación. Así, toda acción pública fundamentalmente, debe estar dirigida a la realización de esos fines.

De la amplia exposición del presente capítulo, se desprende la importancia de asentar y reconocer el papel fundamental-- que ha realizado la paraestatal FONATUR en el proceso del desarrollo económico y social en Cancún, no obstante de las desi-- gualdades sociales, que se explican ciertamente por el compor-- tamiento de esta entidad. Es y ha sido pieza clave en este desarrollo. En sentido estricto, el Cancún de hoy sería distin-- to sin la participación activa de FONATUR, ya que ha sido in-- versionista directo e impulsor de grandes capitales nacional y extranjero que fomentan la expansión de la actividad turística. Sin lugar a dudas, ha propiciado una nueva fisonomía en Cancún y una economía regional basada en la actividad turística, de-- la que hoy vive y depende.

4.1 SU IMPORTANCIA PRIORITARIA EN LA INDUSTRIA TURISTICA

Es indispensable partir en términos generales de lo que se entiende por industria turística y sus elementos básicos. "En resumen la industria es un gran complejo de actividades, al que concurren transportes, alojamiento y servicios varios, extraordinariamente dependientes y relacionados entre sí, pero en cuyo seno se producen especializaciones y diferencias importantes"²⁰. Es decir, está integrada fundamentalmente por transportes, hoteles y agencias de viajes, elementos organizativos que constituyen y hacen posible que el turista pueda trasladarse, permanecer y disfrutar de los diversos atractivos que, en definitiva, fueron los que llevaron a emprender el viaje a un sitio determinado, en nuestro caso a Cancún.

Indudablemente los elementos de la industria turística -- son muy variados y, en algunos casos, de naturaleza compleja. Sin embargo, para los propósitos que se persiguen en la presente tesis, nos limitaremos a la parte hotelera.

Ahora bien, en cumplimiento al artículo 52, de la Ley Federal de Fomento al Turismo, los tipos de proyectos que FONATUR apoya a través del financiamiento son:

- Construcción de nuevos hoteles,
- Ampliación de hoteles,

- Remodelación de hoteles,
- Construcción de condominios hoteleros y empresas-- de tiempo compartido,
- Establecimientos de alimentos y bebidas (de cali-- dad turística),
- Otros proyectos relacionados con la actividad tu-- rística.²¹

En base a esta política de financiamiento, FONATUR duran- te el periodo 1982-1986 ejerció un crédito hotelero de 30,902.6 millones de pesos, para apoyar y fomentar la construcción de-- nuevas instalaciones de hospedaje.

CUADRO No. 1

HOTELES Y HABITACIONES GENERADOS POR FINANCIAMIENTO

1982-1986

(miles de millones de pesos)*

Año	Financiamiento Hotelero	Número de Hoteles	Habitaciones Construidas	Habitaciones Proyectadas
1982	286.0	48	5258	6125
1983	690.0	52	5709	7025
1984	3159.5	57	6109	7925
1985	6508.6	59	6591	8825
1986	20458.5	65	7028	9725
SUMA TOTAL	30902.6			

* Cifras preliminares.

Fuente: Barómetro Turístico y FONATUR (Dirección General de--

Recursos Financieros).

Cancún: un desarrollo turístico en la costa turquesa, -
p. 96. FONATUR.

De acuerdo con los datos proporcionados por FONATUR, en el cuadro No. 1 puede verse que, a partir de 1984 dicho crédito aumentó cuantitativamente, pues para 1985 el financiamiento se duplicaba al pasar de 3159.5 a 6308.6 en ese año, triplicándose la cantidad para 1986. Con este financiamiento a la hotelería, la oferta de alojamiento pasó de 5,258 habitaciones en 1982 a 7028 para 1986, esto es, hubo un incremento en más del 20%, lo que permitió la creación de 450 empleos directos y cerca de 1200 indirectos por año²². El número de hoteles creció relativamente al pasar de 48 a 65 durante el periodo.

Con este aumento en la fuerza laboral para 1986 el personal ocupado en la zona hotelera de Cancún, asciende a 16,926-- empleados permanentes contra los 4,853 que habían en 1982²³.-- O sea, se ha triplicado en sólo cuatro años. Con este incremento, la hotelería participaba para ese año (1986) con aproximadamente el 30% del total de la población económicamente activa. Se observa, que mientras más elevada es la categoría -- del hotel, mayor es la relación de empleados por cuarto. Esta concentración de recursos humanos se deduce si se piensa en la magnitud de la construcción y su compleja organización.

Cabe destacar, un tipo de fuerza laboral que ha venido cobrando importancia en la hotelería, es el que se refiere, al personal eventual. Según cifras de FONATUR, en 1984 se contaba con alrededor de 1,100 empleados eventuales, hasta llegar en 1986 a cerca de 2,100. Esto es, de un 17% que eran en aquel año, ascendió a un 28% para este último. Tenemos por lo tanto, que un buen porcentaje de la ocupación que proporciona la hotelería, es también temporal. Ello en función, de las altas temporadas en que hay mayor demanda turística, por lo que los establecimientos requieren contar con una abundante mano de obra, dispuesta a trabajar eventualmente.

No obstante, al analizar el comportamiento del empleo en el periodo 1982-1986, se aprecian cambios sustanciales en el ritmo de crecimiento, se obtiene que los índices promedio de ocupación en la década de los ochenta, tiende a registrar niveles más bajos en comparación con el "boom turístico" experimentado en la década de los setentas. Las proyecciones habitacionales programadas por FONATUR para el periodo mencionado demuestra lo dicho, existiendo una desproporción en las mismas cifras (véase nuevamente el cuadro). Ello obedece seguramente a dos razones: a la relativa estabilidad que ha alcanzado el proceso de desarrollo en el polo y, a la disminución de los recursos financieros para invertir debido a la aguda crisis económica nacional e internacional que se padece.

A manera de reflexión en torno al empleo hotelero, resal-

tan dos problemas relacionados en el marco del ejercicio laboral. Mucho se ha dicho, que el turismo es una actividad económica que hace uso intensivo de la mano de obra. La industria turística suele concebirse como una utilización considerable de la población económicamente activa, cuando se han realizado estudios comparativos, ocupa una posición favorable frente a otras actividades. Sin embargo, por un lado tenemos que el polo sólo logra asimilar a reducidos sectores laborales de la población local, ya que dada la tendencia a la "superespecialización", amplios núcleos se ven imposibilitados para ser partícipes en la oferta de trabajo turístico. Por el otro, esto conlleva a que parte de la población excluida del empleo turístico, se recluya en ciertos tipos de trabajo caracterizado por su explotación, es el caso de los vendedores de artesanías. -- "La creación de empleos en la industria turística significa -- nuevas oportunidades que la población local no siempre está capacitada para aprovechar. Es por ello, que para los puestos superiores y mejor pagados se contrata personal de fuera. Esto puede demostrarse en los casos de Acapulco y Cancún. Los hoteles de lujo reclutan una gran parte del personal especializado y semi-especializado en la capital. Naturalmente, prefieren que camareros, capitanes y personal de gerencia estén perfectamente adiestrados"²⁴.

Con esta capacidad en la industria, la afluencia turística en 1983 llegaba a 754,700 visitantes, captándose 130 millo-

nes de dólares provenientes del gasto de los turistas extranjeros. Cifra que representó el 8% de divisas. En 1984 del ingreso nacional de las divisas obtenidas por el turismo, Cancún captó el 10%, es decir, de mil 500 millones de dólares, Cancún generó entre 150 y 160 millones de dólares. Para 1986 los --- 869,300 visitantes, dejaron una derrama de unos 340 millones-- de dólares, lo que significó el 15% de las divisas que por turismo entraron en el país²⁵.

De la información obtenida, se tiene que el financiamiento estuvo caracterizado por el apoyo crediticio preferencial a empresas hoteleras de la categoría gran turismo, cinco y cuatro estrellas (considerados de lujo), que absorbieron el 90%-- del total de las operaciones crediticias autorizadas por FONATUR. Lo anterior indica, que el apoyo financiero a los hoteles de categoría inferior fue bajo, pues sólo se les otorgó el 10%, a los tres, dos y una estrella. Se desprende entonces,-- que la política turística aplicada por la paraestatal ha conservado la tendencia de otorgar mayor prioridad a los hoteles de lujo. Ello en razón, de que estos establecimientos hospedan el mayor número de turistas, que para 1986 participaron -- con el 77% del total de visitantes, poseen mayor oferta disponible, realizan campañas publicitarias en el exterior y mantienen nexos con las agencias de viajes y líneas aéreas, que les permite acaparar el mercado turístico de Cancún. Para dar una clara idea de esta desproporción que existe en la oferta hote-

lera por ejemplo, mientras un Kristal (gran turismo) tiene 328 cuartos, un Sina (tres estrellas) cuenta con 37, un Club Mediterrané (cinco) tiene 375 habitaciones, un Playa Sol (dos) --- cuenta con 87, y así sucesivamente.

Es precisamente a través de este sistema de crédito hotelero, es decir, de los programas de financiamiento que FONATUR promueve y fomenta la inversión pública y privada con el fin de consolidar y desarrollar la actividad turística en Cancún. -- "Respecto del desarrollo de la infraestructura turística, hay que hacer énfasis en que todo el despegue alcanzado en Cancún, se debe al trabajo constante de FONATUR y al prácticamente ilimitado apoyo brindado tanto a inversionistas privados como a organismos institucionales para la edificación de una red hotelera, considerada como una de las más completas de los centros turísticos en la actualidad.

A los inversionistas privados se les apoyó mediante créditos blandos, con intereses muy por debajo de los establecidos en los bancos comerciales"²⁶, aunado a estímulos de tipo fiscal y facilidades de diversa índole, destinados a la instalación, ampliación y mejora de servicios turísticos. Así ratifica también la Ley Federal de turismo, al solicitar como condición que todo aquél prestador de servicios turísticos que seinscriba en el Registro Nacional de Turismo, tendrá "esos derechos".

Esta política que promueve y fomenta la inversión privada se puede ilustrar. En 1985 fue inaugurado por el Presidente-- de la República, el Flamingo Cancún, hotel de la categoría de cuatro estrellas, y "construido con una inversión de mil 350 - millones de pesos y con el apoyo financiero de FONATUR"²⁷.

Esta peculiaridad que se manifiesta en el régimen de economía mixta, se enmarca como se estableció en otro capítulo,-- dentro de una política económica general del Estado, en el --- "Sistema de Planeación Democrática" que compromete a los tres sectores, público, social y privado en la tarea común del desarrollo turístico. "Sistema de Planeación Democrática" que se ejerce determinadamente bajo el principio de rectoría económica del Estado, e involucra la participación, particularmente - del sector privado, reconociendo su actuación en el desarrollo. Actuación que se da específicamente en el ramo hotelero, una-- do las actividades económicas más rentable para el capital privado.

Por lo pronto, el Estado vía la paraestatal FONATUR ha -- creado una industria turística a base de enormes inversiones-- del capital público, protecciones y subsidios que responden -- (como se vio en otro capítulo también) a ciertos criterios de rendimiento económico y social. Como tal y en comparación con los países llamados "industrializados" o "desarrollados" (ejemplo clásico los Estados Unidos), en donde la iniciativa priva-

da juega el papel motor en el desarrollo económico, en México-catalogado como país "subdesarrollado" o en "vías de desarrollo" sucede lo contrario, en el denominado régimen de economía mixta, es el Estado, el protagonista principal. FONATUR como ejemplo de reproducción de rectoría del Estado en materia turística, constituye un importante instrumento de desarrollo para la consecución de los objetivos nacionales del sector turístico. Como se vio anteriormente, ha venido realizando un papel activo en el desarrollo turístico de Cancún de diversas formas, pues no sólo es inversionista directo para construir infraestructura de tipo turística y urbana, otorga créditos para edificar hoteles e impulsa grandes capitales privados para promover la expansión de la actividad turística, sino también cumple con una función social, genera empleos y otorga servicios a la comunidad del lugar. Al mismo tiempo, ha tomado parte en la política de "reordenación económica" como respuesta a la crisis económica que afecta al país, es decir, la política turística ejecutada por FONATUR ante la "escasez de divisas" capta divisas, ante el "desempleo abierto" crea empleos. Así --- FONATUR, se constituye en un eficaz instrumento del Estado que apoya la política económica y social que éste persigue. Desde su creación en 1974 hasta 1986 ha intervenido directamente en el proceso del desarrollo de la zona Cancún.

Esta industria turística para efectos comparativos con -- los otros polos se tiene que, para 1983 "los seis centros tu--

rísticos integralmente planeados conforman el 5% de la oferta de hospedaje nacional con 11,800 habitaciones, entre los que destacan Cancún e Ixtapa con 5,709 y 5,848 (48% y 52.5%) respectivamente. Sobresalen igual en lo referente a la captación de visitantes al recibir el 57.3% y el 28% respectivamente del total, y de divisas el 68.7% y el 17.4%. De todos estos centros, Cancún fue el principal receptor de turismo, debido a -- que en los últimos años se ha dado a conocer internacionalmente con inmejorables resultados. Por su parte, Cancún mantuvo su tendencia de superar los niveles de ocupación registrados y por tercer año consecutivo observó el nivel más alto de empleo de todos los centros turísticos del país, al registrar 81%, -- nueve puntos arriba que en 1985"²⁸. En fin, "de todos los proyectos turísticos a cargo de FONATUR, Cancún es el de mayor -- éxito"²⁹, declaraba el director de esta paraestatal.

En el contexto de Quintana Roo, de los casi 5 millones de turistas que recibió para 1986, Cancún captó el 30% de los visitantes. Del 20% de divisas que ingresaron en el estado, -- aquel aportó el 15%. En Quintana Roo, de un total de 197 establecimientos y 10,532 cuartos para 1986, cubre el 38% de los -- primeros y el 66% de los segundos. En conjunto para ese año, -- Cancún y Cozumel cuentan con el 84% de los establecimientos y -- 59% de las habitaciones. Los hoteles de mayor categoría están ubicados en Cancún. Para 1986, los únicos 6 de gran turismo -- se localizan en Cancún, así como 10 de los 16 de cinco estre --

llas y 17 de los 30 de cuatro estrellas³⁰.

Cabe destacar, que con este crecimiento de la industria-turística, así como de la población permanente, el presupuesto de ingresos del municipio Benito Juárez se ha elevado en tres veces su valor. En 1983, por concepto de impuestos se recaudaba cerca de un millón de pesos diarios, es decir, 365 millones al año. Para 1985, se incrementó a tres millones diarios, esto es, 1095 millones de pesos anualmente.

En relación con la política de financiamiento, el Secretario de Turismo expresaba en declaración de prensa que "existen créditos y recursos suficientes para atender la demanda que se presenta, con el fin de apoyar financieramente al sector turismo en todo el país, ya sea en la construcción de hoteles, remodelación o ampliación de los ya existentes y para proyectos turísticos"³¹. Efectivamente, el Estado al carecer de una solidez en sus finanzas públicas para apoyar financieramente con recursos propios al sector turismo, recurre al endeudamiento externo. "Un préstamo de 100 millones de dólares fue otorgado a México para impulsar el turismo", decía la nota periodística. Dicho préstamo se justificaba, con el objeto de "ampliar la capacidad hotelera del país, contribuir a la generación de empleos y aumentar el ingreso de divisas"³².

Como se observa, la política turística conserva la vieja-

política del "Estado endeudado" para seguir impulsando y desarrollando la actividad turística nacional. Esto es, en seguir financiando la actividad en estrecha vinculación de recursos-- externos para lograr un cierto efecto de crecimiento económico turístico, así como su orientación hacia una creciente apertura del capital extranjero. Este préstamo, asociado al incremento de la deuda externa nacional, propicia seguramente una-- mayor dependencia de la economía turística respecto del exterior, haciendo inviable, en general un proceso de desarrollo-- turístico autónomo.

Una muestra clara de esta mayor dependencia al exterior,-- lo constituye el pago de servicio de la deuda externa. En --- 1984, FONATUR "dispone de 7,766 millones de pesos para su admnistración y el servicio de la deuda"³³. Para 1986, ésta se-- incrementó a 19,682 millones de pesos, es decir, de un presu-- puesto total de 104,885 millones de pesos, de que dispone FONATUR para ese año, canalizó un 23% del presupuesto para el pago del servicio de su deuda. El endeudamiento excesivo, es sin - duda, el reto principal al que se enfrenta la actual adminis-- tración y las subsiguientes.

Ante la falta de solidez de las finanzas públicas del Es-- tado y de recursos propios limitados para impulsar la activi-- dad turística, el sector turismo también recurre en llamar al-- capital externo, que se le fomenta a través de una denominada--

"política de apertura" a la inversión extranjera. Política -- que durante la presente administración se ha profundizado e im pulsado con gran fuerza. El desplegado periodístico que publi có la SECTUR en los principales diarios de los Estados Unidos, "Mitos y Hechos sobre la Inversión Extranjera en México", se -- explica que el Gobierno Mexicano otorga facilidades, acepta y promueve la inversión extranjera directa (IED) hasta el 100%. Dice "desde 1982 la Comisión Nacional de Inversión Extranjera- (encargada de autorizar dichas inversiones) ha abolido en gran parte las barreras administrativas que inhibían la IED y no be neficiaban a la economía del país de ninguna forma, reduciendo así las trabas en más del 60%"³⁴.

Señalaba al respecto, que hoteles como el Sheraton, el -- Princess y el Club Mediterrané operan eficientemente bajo ese sistema. Como se ve esto demuestra el "grado de extranjeriza ción" de la industria turística, y estudios efectuados indican que las empresas extranjeras controlan el desarrollo turístico, apoyado en sus profundos conocimientos del mercado y de los -- vínculos existentes entre las agencias de viajes, líneas aéreas y cadenas de hoteles³⁵. El polo Cancún, no es la excepción.

Esta "política de apertura" al capital extranjero se ilus tra a continuación. Un diario del 12 de enero de 1986 decía-- en la noticia, "mañana el gobernador de Quintana Roo, acompaña do del Secretario de Turismo, colocará la primera piedra de lo

que en los próximos meses será el Hilton. Empresa transnacional, que opera cadenas hoteleras en los principales países turísticos del mundo. Más adelante expresa "la inversión será-- aproximadamente de más de diez mil millones de pesos y contará con más de 428 habitaciones entre suites, master suites y habitaciones especiales"⁵⁶. Otro de los accionistas -aparte de la inversión extranjera- era Protexa, grupo industrial de Monterrey. Como se mencionó, esta rama de la hotelería, es un elemento de la industria turística, sumamente rentable para estos tipos de capitales privados.

Viene a bien destacar, un aspecto importante y prácticamente inexistente en la política turística, así como de algunas dependencias públicas, y es la que se refiere, al control de divisas que se captan en la actividad turística. Como se vio estadísticamente, dicha política mantiene el interés de generar divisas, es decir, se ha centrado en un "atraer divisas", olvidándose de su circulación, canalización y su inversión. -- "Prácticamente todos los agentes involucrados en la comercialización del producto turístico (hoteles, restaurantes, agencias de viajes, etc.) captan divisas que no siempre son canalizadas y reorientadas por las instituciones financieras mexicanas"³⁷, excluyéndose de esta manera, el verdadero papel que podría jugar en el desarrollo de la zona Cancún. Efectivamente, al respecto se carece hasta el momento de alguna medida turística o control administrativo, tanto por parte de FONATUR, de-

la SECTUR como de la SHCP.

Es frecuente y común leerse en las declaraciones de prensa, cuando el director general de FONATUR o el Secretario de Turismo expresa que se captó "X" cantidad de divisas por concepto de turismo, pero no se habla de este asunto. En otras palabras, se habla en términos estadísticos, globales y no específicos. Las siguientes preguntas nos explican mejor: ¿Qué sucedió por ejemplo con los 340 millones de dólares que se captaron en Cancún en 1986? ¿Hacia dónde van esas divisas? ¿Cómo se distribuyen? ¿Quién o quiénes se benefician realmente? ¿Que cantidad queda o circula en el polo para que sea canalizado en el desarrollo o se generen mayores beneficios a la población?. Cuestiones como éstas deben interesar o tomarse en cuenta en toda política turística, que además son indispensables para una adecuada toma de decisión que coadyuve al mejoramiento o solución de los problemas nacionales.

Sin lugar a dudas, de todos los agentes involucrados que salen más beneficiados en la generación de divisas, son los establecimientos hoteleros, principalmente las empresas transnacionales. Vimos el "grado de extranjerización" en la industria a través de hoteles internacionales como el Sheraton, el Club Mediterrané, además el Aristos, Excelaris Hyatt, Kristal y Fiesta Americana que son categorías de lujo que acaparan la demanda del turismo extranjero, y son ejemplos "del camino que

recorren las divisas turísticas que capta Cancún"³⁸, pues la--
mayoría de estas empresas "integran sus servicios, la alimenta
ción a través de sus restaurantes, cafés, etc., y las diversio
nes mediante sus centros nocturnos y bares. Esto le ha permiti
do captar una gran proporción del ingreso turístico total"³⁹.

Aunado a esta situación, se presenta, el fenómeno de la -
"fuga de divisas", "ya que las transnacionales mantienen un --
control desde el lugar de origen de los turistas al traerlos--
organizados a través de sus agencias, en sus transportes aéreos
y establecerlos en sus hoteles"⁴⁰. De esta manera, "gran pro-
porción del 'ingreso turístico' registrado en las cuentas na--
cionales se revierte a su país de origen por la vía de la fuga
de divisas, que representa el 'costo de la extranjerización' -
de la actividad turística".

A este "fenómeno de la fuga de divisas en el negocio tu--
rístico debido al control extranjero de los servicios, se lo--
ha dado en llamar 'el dólar de ida y vuelta' "⁴¹.

Por estas razones, es fundamental que la política turísti
ca contemple este aspecto olvidado, pues una vez ingresadas --
las divisas, y ante la "escasez de divisas" como se reconoce -
en el PND, las divisas que entran son muy importantes y, en to
do caso, hay que cuidar de su circulación, canalización y su--
inversión, lo cual redundaría en mayores beneficios económicos

y sociales, en nuestro caso, para la zona de Cancún.

Sin embargo, este aspecto más que olvidado por la política turística, obedece quizás a razones de índole política, ya que de llevarse a cabo, afectaría este esquema de intereses -- creados del capital, particularmente del capital extranjero.

Con todo esto, no podemos negar, sin lugar a dudas que -- "el sector turístico ha contribuido (a la creación de empleos) y disminuir el déficit de la balanza de pagos, al ubicarse como la actividad más dinámica de generación de divisas sólo superada por la producción petrolera"⁴². Para darnos una idea clara de esta importancia económica y en comparación con la industria petrolera, veamos algunas cifras. De acuerdo con indicadores del Banco de México, "tan sólo en el periodo comprendido entre enero y junio de 1986, las exportaciones de crudo mexicano representaron ingresos para el país por un monto aproximado de 3 mil 36 millones de dólares, mientras que en igual -- lapso de 1986, la captación fue de 6 mil 383 millones de dólares"⁴³.

La cifra de 1986, la podemos comparar con los 540 millones de dólares que se captaron para ese año en Cancún, y resulta significativa para la economía de la zona.

Sin embargo, cabe señalar que la actividad turística es--

y sociales, en nuestro caso, para la zona de Cancún.

Sin embargo, este aspecto más que olvidado por la política turística, obedece quizás a razones de índole política, ya que de llevarse a cabo, afectaría este esquema de intereses -- creados del capital, particularmente del capital extranjero.

Con todo esto, no podemos negar, sin lugar a dudas que -- "el sector turístico ha contribuido (a la creación de empleos) y disminuir el déficit de la balanza de pagos, al ubicarse como la actividad más dinámica de generación de divisas sólo superada por la producción petrolera"⁴². Para darnos una idea clara de esta importancia económica y en comparación con la industria petrolera, veamos algunas cifras. De acuerdo con indicadores del Banco de México, "tan sólo en el periodo comprendido entre enero y junio de 1986, las exportaciones de crudo mexicano representaron ingresos para el país por un monto aproximado de 3 mil 36 millones de dólares, mientras que en igual -- lapso de 1986, la captación fue de 6 mil 383 millones de dólares"⁴³.

La cifra de 1986, la podemos comparar con los 340 millones de dólares que se captaron para ese año en Cancún, y resulta significativa para la economía de la zona.

Sin embargo, cabe señalar que la actividad turística es--

un fenómeno complejo, inmerso en un contexto nacional e internacional de múltiples dificultades "ya que en éstos se conjugan una serie de características sociales, políticas, económicas y culturales (y hasta naturales, caso especial el sismo de 1985 que redujo considerablemente la corriente turística en el país), que lo distinguen de otras ramas productivas. Se trata de un producto estacional (de temporadas turísticas), basado en la confianza, sensible al tipo de cambio o, sujeto a la competencia internacional, capaz de influir en el desarrollo regional, que requiere de una gran inversión en infraestructura y que necesita desarrollarse bajo criterios de racionalidad en la explotación de sus recursos"⁴⁴. Por lo tanto, cualquier reportaje sobre problemas de inseguridad en las calles, carreteras, aeropuertos, centros de diversión, atraco a turistas o -- que se intoxican al ingerir determinados alimentos o inclusive, reportaje sobre narcotráfico, constituyen elementos que pueden afectar seriamente la demanda turística en el país.

Bajo estos términos, la SECTUR ha dictado ciertas medidas. En Cancún por ejemplo, en coordinación con la Procuraduría Federal del Consumidor puso ésta en servicio en 1986, una de sus delegaciones federales para atender los problemas que ocurren entre los consumidores y los proveedores de bienes y prestadores de servicios turísticos. Editó pequeños folletos en el -- cual proporciona números telefónicos para reportar abusos y denuncias. Por su parte, la Ley Federal de Turismo dedica un ca

pítulo completo denominado de "protección al turista", con el objeto de darle seguridad y protección.

En el contexto internacional, a pesar de que la política turística tiene como uno de los propósitos diversificar el mercado turístico con otros países, existe en el hecho una contradicción por parte de FONATUR y la SECTUR, cuando por un lado, se inauguró en noviembre de 1986, la ruta aérea México-Cancún-Baltimore que incluye cuatro vuelos semanales y con la finalidad de fomentar el tránsito de viajeros norteamericanos hacia el destino turístico de Cancún, además de firmarse un convenio para la operación de más de 2500 vuelos charter procedente de los Estados Unidos y Canadá. Por el otro lado, en 1985 en materia de promoción y publicidad para comercializar su producto turístico, FONATUR realizó campañas por distintos medios de comunicación social. La campaña de televisión fue de cinco semanas y abarcó las ciudades de Nueva York y Chicago, también se publicaron anuncios en revistas, en los meses de octubre y noviembre del mismo año⁴⁵.

Esta política contradictoria en el hecho, obedece a varios criterios definidos en el perfil turístico de los estadounidenses: cercanía geográfica, ingreso per cápita alto, su preferencia por viajar, la magnitud de su mercado potencial y el hecho de que ellos son, los principales visitantes para el país, "el 86% proviene de los Estados Unidos"⁴⁶.

Sin lugar a dudas, el principal mercado turístico para -- Cancún son los norteamericanos. Según el libro "Cancún: un de sarrollo turístico en la costa turquesa" de FONATUR, de los tu ristas extranjeros que lo visitan, el 92% procede de los Esta- dos Unidos y únicamente el 7% es turismo canadiense, el restan te 1% de otros países⁴⁷.

Los estados de la Unión Americana que más turistas apor- tan, son en orden de importancia: Nueva York, Texas, Florida, - California, Illinois, Miami, Houston, Washington, Nueva Orleans Dallas, Atlanta, Chicago, Detroit, Filadelfia, que referidos a distancias, se encuentran localizados a un tiempo de vuelo en- tre 1 y 4 horas hacia Cancún. El nivel socioeconómico de es- tos turistas norteamericanos es variado, aunque predomina el- - alto, ya que el 28% dijo pertenecer al nivel ejecutivo y el -- 16% dijo ser empresario, sin embargo tanto los empleados públi cos como los obreros tienen una participación importante (14%). Deciden visitarlo por la publicidad realizada a través de agen- cias de viajes, que en el exterior, controlan en gran parte a- las corrientes turísticas, aunque las recomendaciones de pa- -- rientes y amigos son importantes, ya que el 30% declaró este- -- medio como válido para seleccionarlo. En virtud de lo ante- -- rior, las agencias organizaron el viaje del 72% de los turis- -- tas y sólo el 8% organizó por sí mismo sus viajes. Su princi- pal motivo del viaje son las vacaciones (87%), en tanto que -- por asistir a convenciones de negocios 3%, o disfrutar los --

atractivos culturales son el 2%.

Estos turistas se hospedaron principalmente en hoteles de la categoría de lujo (78%). Su principal gasto es el hospedaje (27%), alimentos y bebidas 23%, compras 12%, diversión 12% y transporte 26%.

El transporte utilizado para llegar a Cancún, es el avión de tipo comercial, el 70% lo hizo por este medio. Cabe señalar, que un medio de transporte que está impulsando fuertemente FONATUR, son los llamados vuelos charter o de fletamento--- que se caracterizan por ser de tipo turístico y traer entre -- 200 y 400 pasajeros a bordo. En Cancún para 1985, se efectuaron 1000 vuelos charter. Para el Secretario de Turismo, estos vuelos son una opción, pues "representa un ingreso de divisas más"⁴⁸.

En relación a la procedencia de los visitantes nacionales los resultados indican que el 45% viene del Distrito Federal, el 14% de Nuevo León, 5.0 de Tamaulipas, 5.0% Oaxaca, Veracruz 5.0 y Tabasco el 5.0%. El status social de los visitantes es medio y alto, ya que el 34% declaró ser empresario, el 13% pertenecer al nivel ejecutivo y el 24% ser empleado público. El 60% organizó su viaje y únicamente el 27% lo hizo a través de agencias de viajes. El motivo del viaje son las vacaciones -- (70%) y los negocios un (10%). El principal gasto lo realiza-

ron en hospedaje (24%), alimento y bebidas 23%, compras 12%,--
diversiones 12% y transporte 26%.

Al respecto cabe reflexionar la siguiente cuestión. El--
turismo extranjero a pesar de que visita Cancún, se regresa --
sin tener un real conocimiento del lugar, pues es usual que só
lo le presenten lo típicamente convencional, el prototipo cita
dino tal como son los centros nocturnos, cabarets, discoteques,
etc., y no la esencia de un pueblo, la historia y su cultura.

Otro de los propósitos primordiales de la política turís-
tica, es el que se refiere, al turismo nacional (concepto que--
considera al turismo en general) y en particular, el turismo -
social que alude a la población de ingresos menores. A pesar-
de que la SECTUR en coordinación con FONATUR promueven paque--
tes turísticos, con descuentos hasta del 40% para el público--
en general, la demanda turística proveniente de estos niveles
sociales no tiene todavía una respuesta suficiente en Cancún.

Lo anterior obedece a razones diversas. Principalmente a
que en Cancún se ha desarrollado una infraestructura turística
destinada a estratos sociales de ingresos altos y, a turistas-
provenientes del extranjero, sobre todo del "área dólar", auna
do a la existencia de precios elevados en relación a los otros
ingresos. Para ilustrar, en 1985 "costaba un cuarto de hotel-
entre 15 mil y 40 mil pesos. Un desayuno, entre 600 y 1200.--

Una langosta de 2500 a 4 mil. Un bote para salir a pescar 18-mil pesos la hora"⁴⁹.

El mismo subgerente del albergue GREA (Consejo Nacional-- de Recursos para la Atención de la Juventud) en Cancún reconoce que, "el turismo es caro en la región, difícil para trabajadores o personas de nivel medio"⁵⁰. De igual manera, el mismo PND reconoce también "el incipiente desarrollo alcanzado, en-- el turismo social".

Otra razón, que afecta grandemente a todos los estratos-- sociales de la población sin excepción, y como se mencionó es-- la "más seria crisis económica en la historia moderna del país". Se vive un proceso espiral, de encarecimiento de todos los ser-- vicios, de todos los bienes y no sólo de los que se ofrecen en el turismo. Las manifestaciones de la crisis económica es la-- que también "ha modificado los flujos y consumos de los pasean-- tes nacionales"⁵¹, reconoce el Secretario de Turismo.

La paridad del peso en relación al dólar, se suceden dos-- manifestaciones: mientras que en los precios de los servicios-- turísticos son favorables para el extranjero, por el tipo de-- cambio, para los mexicanos se vive un notable encarecimiento - y, a su vez, resta competitividad al turismo nacional.

Efectivamente, ya para principios de la década de 1980,--

el suceso se venía gestando en Cancún. "La promoción de Cancún en el Extranjero y la depresión de nuestro peso frente a las divisas en el exterior, han motivado el aumento de la participación de los turistas de otros países y la disminución de los nacionales. En 1981, estos últimos constituyeron más del 40% y los extranjeros más del 50%, mientras que para 1985 y 1986 los porcentajes se habían invertido, 76% para los extranjeros y 24% para los mexicanos"⁵². Este cambio demuestra, el dominio del turismo internacional en Cancún.

Cancún, indudablemente fue concebido (véase rasgos históricos) y está hecho para captar divisas como consecuencia del turismo extranjero. El proyecto Cancún concebido así, fue planificado con una clara tendencia de mercadotecnia, y se mantiene por tanto, la concepción económica del turismo, no así la concepción social.

No obstante, la escasa instalación para darle servicio al turismo social, ha sido impulsado por FONATUR. Esto se ve reflejado en dos servicios turísticos fundamentales: hoteles socioculturales y, playas con servicios turísticos recreativos. De los primeros destaca el CREA -cuya inauguración fue en 1982-, con una capacidad de 600 cuartos y servicios a bajos costos. Los segundos tales como sanitarios, vestidores, pequeños restaurantes, toboganes y estacionamientos. Ejemplos de algunas Las Perlas, Langosta y Caracol. Actualmente se encuentran en

operación 7 de ellas.

Como se vio anteriormente, el incremento de la oferta hotelera, promovido con el apoyo financiero de FONATUR, se ha -- centrado en la construcción de las mismas categorías de lujo-- que cubren la demanda del turismo extranjero y nacionales de-- altos ingresos. De esta manera, la estructura de la planta ho-- telera de Cancún, es la que menos corresponde con dos propósi-- tos de la política turística de desarrollo: "promover la utili-- zación del derecho al descanso de las mayorías del país, me--- diante el fomento al turismo recreativo dirigido a los estra-- tos de la población con ingresos medios y bajos" y "fortalecer el turismo interno y en especial el turismo social", pues tenderá a crecer aún más los establecimientos hoteleros de esta-- categoría, nulificando por tanto, estos "anhelados propósitos".

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Cifra obtenida de FONATUR (Dirección General de Recursos-- Financieros).
2. Cabe recordar que en base a este plan maestro se ha desa-- rrollado la planificación de la zona turística y urbana de Cancún. Actualmente rige ambas zonas.
3. Datos obtenidos de Informes de Labores 1985-1986 elaborado por la SECTUR, pp. 86-87. Sector Turismo: Evaluación 1986-- y perspectivas 1987, pp. 7-8 y, Diagnóstico y Estrategia-- del Desarrollo Urbano del Desarrollo Turístico Cancún, --- Quintana Roo, T-1, pp. 36-40.
4. Segundo Informe de Gobierno Municipal. pp. 3-4.
5. Martí, Fernando. Cancún, fantasía de banqueros, p. 74.
6. Uno más Uno. Suplemento (reportaje sobre Cancún), 16 de -- octubre de 1985, p. 10.
7. Martí, Fernando. Op. cit. p. 73.
8. Para una mayor consulta véase Diagnóstico y Estrategia del Desarrollo Urbano del Desarrollo Turístico Cancún, Quinta-- na Roo, T-1, p. 98-120.
9. Segundo Informe de Gobierno Municipal, p. 2.
10. Martí, Fernando, Op. cit. p. 74.
11. Ibídem. p. 75.

12. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 177.
13. González Pedrero, Enrique. Discurso pronunciado en la presentación del Programa de Desarrollo de la Región Sureste, en el Mercado de Valores, octubre de 1983, p. 1098.
14. González Pedrero, Enrique. La riqueza de la pobreza, p. -- 131.
15. Jeannetti Dávila, Elena. Los servicios de Salud en México y la descentralización de la vida nacional, p. 19.
16. Chanes Nieto, José. Estado federal, descentralización, desconcentración reubicación, p. 11.
17. *Ibíd.* p. 2.
18. *Loc. cit.*
19. Reyes Heróles, Federico. Transfiguraciones políticas del-- Estado Mexicano, p. 24.
20. Véase Ortuño Martínez, Manuel. Introducción al estudio del turismo, p. 74. También puede consultarse Acereza, Miguel A. Administración del Turismo.
21. "FONATUR: Resultados del Programa de Financiamiento a la - Actividad Turística", en el Mercado de Valores, No. 12, -- marzo de 1986, p. 289.
22. Hemos retomado la hipótesis de FONATUR, de que según un --

cuarto de hotel genera un empleo directo y por cada uno de éste 2.5 indirectos. El primero, el propiamente turístico, se refiere a los recursos humanos que trabajan en los hoteles y abarca desde el personal administrativo, pasando por empleados de aseo y limpieza, alimentos y bebidas hasta -- jardineros y vigilantes que pertenecen al nivel inferior-- de la organización. El segundo, hace alusión al personal-- que labora en las actividades vinculadas al turismo tales-- como transporte, agencias de viajes, artesanías, comercios, construcción y la industria.

23. Quintana Roo: Memoria de Labores 1981-1987, p. 74.
24. Cervantes Coste, José Ricardo. La importancia del turismo-- en la economía mexicana, p. 16.
25. Datos obtenidos del Uno más Uno. Suplemento (reportaje sobre Cancún), p. 10, y de la declaración de prensa del director de FONATUR, en el periódico La Jornada, del 22 de-- marzo de 1987, p. 8.
26. Uno más Uno. Suplemento (reportaje sobre Cancún), p. 16.
27. Uno más Uno. Op. cit. p. 12.
28. Datos obtenidos del Programa Nacional de Turismo 1984-1988, p. 54, y del libro "Estadísticas Básicas de la Actividad-- Turística 1986", p. 96.
29. Declaración hecha en el periódico La Jornada, del 22 de --

marzo de 1987, p. 8.

30. Datos obtenidos del "Foro de Análisis Turístico del Estado de Quintana Roo", p. 41. y Quintana Roo: Memoria de Labores 1981-1987, p. 70.
31. Excélsior, 12 de febrero de 1987, p. 25.
32. Este primer préstamo, integra tan sólo una parte de un programa de crédito global para el desarrollo turístico y comprenderá un costo total equivalente a los 334 millones de dólares, para ser otorgado el resto, en los próximos cuatro años por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).- Véase Excélsior, 26 de marzo de 1987, p. 15.
33. Programa Nacional de Turismo 1984-1988, p. 46.
34. Información obtenida del periódico El Día, 30 de agosto de 1986, p. 8.
35. De estos estudios véase al respecto García de Fuentes, Ana. Cancún: turismo y subdesarrollo regional, y Balderrama y Gómez, J.J. La penetración del capital monopolista en los servicios turísticos.
36. Excélsior, 12 de febrero de 1986, p. 2.
37. Dies Suárez, Ramón. El sector turismo en la economía mexicana, p. 6.
38. García de Fuentes, Ana. Op. cit. p. 99.

39. Balderrama y Gómez, J.J. Op. cit. p. 142.
40. García de Fuentes, Ana. Op. cit. p. 98.
41. Balderrama y Gómez, J.J. Op. cit. p. 144.
42. Carrillo Castro, Alejandro. Las empresas públicas en México, p. 174.
43. Datos obtenidos de La Jornada, 19 de junio de 1986, p. 11.
44. Dies Suárez, Ramón. Op. cit. p. 119.
45. Datos obtenidos del Excélsior, 18 de noviembre de 1986, p. 25-A, y del "Informe de Labores 1985-1986" de la SECTUR,-- p. 96.
46. Programa Nacional de Turismo 1984-1988, p. 8.
47. Los datos también se obtuvieron del libro "Estadísticas Básicas de la Actividad Turística 1986" de la SECTUR, pp. 35-34.
48. Uno más Uno, 12 de abril de 1986, p. 14.
49. Martí, Fernando. Cancún, fantasía de banqueros, p. 79.
50. Uno más Uno, 5 de julio de 1984. p. 8.
51. Uno más Uno, 9 de febrero de 1987, p. 1.
52. Quintana Roo: Memoria de Labores 1981-1987, p. 65.

CAPITULO V

LA REPRIVATIZACION DE ALGUNAS PARAESTATALES TURISTICAS COMO PLANTEAMIENTO POLITICO

Trataremos ahora un tema sumamente difícil, que ha causado enconados debates y polémicas entre los estudiosos en la materia y las diversas organizaciones políticas (principalmente, partidos políticos): la venta de algunas entidades paraestatales, en el sector turismo.

Nuestros argumentos analíticos, se desprenden básicamente de una serie de críticas expresadas por un grupo de destacados investigadores economistas a la Revista Proceso, así como un estudio realizado por sociólogos de la Revista Mexicana de Sociología de la UNAM. Asimismo, más adelante se verán dos cuadros donde se muestran los estados financieros de las entidades turísticas vendidas.

Desde los inicios del presente Gobierno se viene gestando el proceso administrativo de "Reestructuración y Modernización" de la Administración Pública Paraestatal, en particular, de donde se desprende la "Política de Desincorporación o Adelgazamiento" que tiene como objetivo determinar la fusión, venta, liquidación o extinción y transferencia de algunas entidades turísticas. Además, como meta de Gobierno sexenal, disminuir

el tamaño orgánico o estructural del Estado Mexicano, en un -- 40%. Según el acuerdo presidencial de 3 de septiembre de 1982, habían 964 entidades paraestatales en la administración pública federal y se tomó la decisión de desincorporar 385, entre-- ellas, algunas del sector turismo, con lo que se pretende que-- al final del sexenio (1988) queden solamente 579 paraestatales.

Así, en base a esta política y según los argumentos ofi-- ciales se ponía en práctica a partir de febrero de 1985, la su-- basta de varias entidades turísticas. Años atrás, el Gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupues-- to (SPP), colocaba anuncios clasificados de "se vende" en los-- medios de comunicación, para después rematarlas al mejor clien-- te en el mercado de la bolsa de valores.

Las solicitudes de compra no se hicieron esperar. En --- agosto de 1985, el Secretario de Programación y Presupuesto de-- claraba, "que existían propuestas formales del sector privado-- para adquirir la cadena Nacional Hotelera"¹. En el mismo día-- de ese mes, el director de Nacional Hotelera expresaba, "que-- desde hace una semana varios grupos empresariales sostienen -- reuniones con las autoridades de la SECTUR, con el fin de ad-- quirir la cadena de hoteles El Presidente, la cual será vendi-- da a "quien haga la oferta más alta"².

Mientras tanto, el sector privado, por su parte, manifes--

taba su concepto de economía mixta y negaba la tendencia hacia la reprivatización de la economía nacional. El representante-empresarial, en una entrevista de prensa, "negó que exista una tendencia hacia la reprivatización de la economía del país, pero dijo que la venta de empresas paraestatales, es una muestra de que la iniciativa privada tiene que participar en algunas-- áreas productivas del sector público.

Recalcó, que la economía mixta debe ampliar la participación de la iniciativa privada en ciertos sectores manejados -- por el Estado. Informó, que la iniciativa privada realiza actualmente un 'serio análisis' para ver cuáles de las empresas- ofrecidas por el Estado pueden ser rentables con inversión y-- 'ser una muestra de eficiencia y productividad'.

Añadió, que algunas de las empresas públicas ofertadas -- por el Estado, al no ser adquiridas por la iniciativa privada- deberán desaparecer"³.

Así finalmente, se publicaba en los medios periodísticos, que el Gobierno federal a través de la SECTUR, formalizaba la venta del conjunto de empresas turísticas conocida con la razón social de Nacional Hotelera. Se leía en la nota periodística que era adquirida por la empresa TURNAL, S.A. DE C.V., in

tegrada por accionistas mexicanos, el monto de las operaciones era de 27,200 millones de pesos. Su venta se justificaba "considerando que Nacional Hotelera, empresas subsidiarias y filiales cumplieron con los propósitos de detonar, consolidar o complementar la oferta de servicios en los destinos turísticos estratégicos (Cancún es uno de ellos), en el mes de octubre de 1985 se celebró un contrato de fideicomiso con la empresa TURNAL, para la transmisión del control accionario de 22 entidades, incluido el grupo de empresas de Nacional Hotelera.

El criterio para vender este paquete de empresas, se fundamenta en la prioridad que tiene el sector turismo de incrementar la oferta turística en el país, mediante la recuperación de las inversiones del Gobierno Federal para seguir apoyando el crecimiento en la capacidad de alojamiento y el despague de los centros turísticos para cumplir los objetivos de creación de empleos y la captación de divisas"⁴.

Si se ha querido transcribir esta serie de fragmentos, es con la intención de fundamentar nuestros argumentos analíticos.

Las anteriores declaraciones demuestran que la venta de acciones de las empresas turísticas, es parte del proceso de negociación que emprendió el actual Gobierno desde la toma de posesión del poder político en 1982, con el sector privado. En dicha toma y ante el Congreso de la Unión, el 10. de diciembre

de ese mismo año, el Ejecutivo Federal anunciaba el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Programa que postula diez puntos básicos para reordenar la economía y en el -- que se ratifica que "actuaremos bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República".

Principio constitucional que reitera la intervención del Estado para regir y promover el desarrollo nacional, reafirma y precisa la coexistencia de los sectores público, privado y social en el régimen de economía mixta.

Con ese hecho (la venta de las acciones), el Gobierno Federal busca recuperar la alianza que se deterioró a partir de aquel 10. de septiembre de 1982 y que aún se encuentra latente en la mente de los integrantes del sector privado, particularmente del llamado grupo empresarial (compuesto por banqueros e industriales, principalmente). "La crisis desatada desde mediados de 1981 comenzó a deteriorar nuevamente las relaciones entre los empresarios y el gobierno, pero sin duda alguna la nacionalización de la banca decretada el 10. de septiembre de 1982 fue el acto desencadenante..."⁵. Quedaba expresada de esta manera, desde la óptica gubernamental, la siguiente problemática: ¿Cómo y bajo qué términos concertar una alianza con -- los empresarios que permitiera articular intereses y formas de participación en la vida pública? ¿Cuáles los mecanismos de ne

gociación entre empresarios y Estado?. Estas cuestiones son-- el punto central, medular que se abre con la nacionalización y se plantea el nuevo Gobierno.

Podríamos decir entonces, que la negociación de la alianza entre el Gobierno y los empresarios a raíz de la nacionalización de la banca, se ha venido efectuando por dos vías principales: "por la vía del contenido de la política económica y por la vía de una negociación de los términos de la participación empresarial en las decisiones gubernamentales. La primera, corresponde a una negociación sobre los recursos materiales disponibles, la segunda, involucra un proceso de privatización institucionalizada, formalizada, de las decisiones públicas"⁶.

Podría decirse también, que el problema fundamental es el de la participación de los empresarios en distintos ámbitos de la vida pública, que pugna por la consolidación de garantías - políticas e institucionales que aseguren una participación activa y legítima, en las decisiones gubernamentales.

Esta voluntad política empresarial encuentra su reconocimiento en el "Sistema de Planeación Democrática" que establece el PND, y se eleva a rango constitucional en los artículos 25- y 26 de la Carta Magna. Con respecto a este marco institucional se intenta redefinir la perspectiva de la relación empres

gociación entre empresarios y Estado?. Estas cuestiones son-- el punto central, medular que se abre con la nacionalización y se plantea el nuevo Gobierno.

Podríamos decir entonces, que la negociación de la alianza entre el Gobierno y los empresarios a raíz de la nacionalización de la banca, se ha venido efectuando por dos vías principales: "por la vía del contenido de la política económica y por la vía de una negociación de los términos de la participación empresarial en las decisiones gubernamentales. La primera, corresponde a una negociación sobre los recursos materiales disponibles, la segunda, involucra un proceso de privatización institucionalizada, formalizada, de las decisiones públicas"⁶.

Podría decirse también, que el problema fundamental es el de la participación de los empresarios en distintos ámbitos de la vida pública, que pugna por la consolidación de garantías políticas e institucionales que aseguren una participación activa y legítima, en las decisiones gubernamentales.

Esta voluntad política empresarial encuentra su reconocimiento en el "Sistema de Planeación Democrática" que establece el PND, y se eleva a rango constitucional en los artículos 25- y 26 de la Carta Magna. Con respecto a este marco institucional se intenta redefinir la perspectiva de la relación empresa

rio-Gobierno.

Como se dijo antes, con el "Sistema de Planeación Democrática" la preocupación del Gobierno central no es sólo por "redefinir el rumbo de la estrategia del desarrollo, sino de brindar una respuesta de tipo político y social a las expectativas de participación social y política en el reconocimiento de una sociedad heterogénea, de allí, la proposición de un sistema democrático de planeación del desarrollo".

Esta respuesta gubernamental se expresa en los nuevos artículos 25 y 26 de la Constitución General que establece al respecto que "al desarrollo económico concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado... además, la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares... y que la planeación será democrática...".

Es indudable que con esta política, el Gobierno persigue reforzar la participación del capital privado en el régimen de economía mixta, y también, la capacidad de rectoría del Estado Mexicano.

Aunque es cierto que estos reconocimientos en favor del sector privado quedan sujetos a algunas condiciones, modalidades y restricciones como "criterios de equidad social y produc

tividad", "interés público", "beneficio general", términos que establece esta Constitución, el resultado general es un afianzamiento jurídico, político e ideológico de dicho sector.

El balance de estos reconocimientos legales, proporciona bases para la redefinición de la alianza empresario-Gobierno.

Ahora bien, podemos afirmar de antemano, que el asunto de la venta de las entidades turísticas es más político que económico. Con esta medida -y la reducción del gasto público para aliviar los problemas de tipo financiero-, el Gobierno busca recuperar la confianza del sector privado. "Las implicaciones no obstante, rebasaron este ámbito. Se hizo más evidente que el Gobierno no tiene un proyecto de largo plazo (siempre por sexenios) y todo se maneja de acuerdo con la coyuntura. Se toman medidas en términos de corto plazo, para ganar la confianza del sector privado"⁷.

Pero además, se deja ver otro aspecto político y financiero a nivel internacional. "Recomponer y fortalecer su imagen (el Gobierno) en el exterior, para atraer capital foráneo"⁸.

Efectivamente, esto se expresaba en el documento intitulado "México: Main Economic Issues (problemas económicos importantes), elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, para ser presentado al-

Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la banca acreedora durante las negociaciones de la deuda externa, en el año de 1986. En él se explica, que ahora el Gobierno reitera a los acreedores externos su compromiso de continuar disminuyendo la "obesidad del Estado" en el periodo 1986-1988 (tiempo que dura el -- acuerdo) y anuncia que "a la mayor brevedad se publicará una-- lista de las entidades que permanecerán dentro del sector para estatal... aquellas que no se incluyan en el listado serán ven-- didas, fusionadas o liquidadas", dice textualmente el documen-- to. Más adelante, se indica que hasta el fin del sexenio se-- continuará con la política de reestructuración del sector para estatal, con miras a "reducir su tamaño e 'incrementar su efi-- ciencia para mejorar su situación financiera y lograr una recu-- peración del ahorro del sector público en su conjunto', que -- permita un financiamiento más sano del desarrollo futuro"⁹.

Como se observa, el Gobierno federal no sólo busca recupe-- rar la confianza de la iniciativa privada, sino también ante-- sus acreedores de la banca internacional. Además, se deja ver la necesidad de financiamiento y la falta de una solidez en -- las finanzas públicas, por lo que se tiene que recurrir al en-- deudamiento externo.

Las instituciones financieras internacionales han impues-- to entonces sus condiciones, entre cuyas manifestaciones desta-- can la reducción drástica del gasto público, la liberalización

de precios en los productos comerciales y la implantación de topes salariales. Expresándose también, en uno de los principios fundamentales del denominado "proyecto nacional", y que se ha ido disminuyendo continuamente: independencia económica.

Fue un hecho y la historia misma lo demuestra (y como se vio en el capítulo 3.2), que la aparición y desarrollo de las entidades turísticas se debieron a circunstancias históricas, políticas y económicas que responden a diversos propósitos y objetivos. El gobierno en sexenios pasados, adquirió entidades bajo el criterio que llenaban una necesidad prioritaria, y se adquirieron mediante la expropiación o la compraron de los particulares. Pasaron a formar parte del patrimonio de la nación. Es el caso de Nacional Hotelera.

Un empresario privado creó en 1954 la Nacional Hotelera, cadena que llegó a operar varios establecimientos. El grupo Nacional Hotelera inició sus operaciones como empresa del sector público en 1972, contaba entonces con sólo 7 hoteles y un total de 1,132 cuartos. Cuando en ese año, el gobierno a través de la financiera paraestatal SOMEX adquirió la mayoría de las acciones, atravesaba por problemas de tipo financiero, lo que provocaría en última instancia, desempleo masivo. Para evitar estas consecuencias sociales, el Estado salió en su auxilio. Como ya se había mencionado "conveniencia de rescatar y mantener, por razones económicas y sociales, unidades de pro

ducción y de servicio, así como fuentes de empleo que se hallan en trance de desaparición por el manejo desafortunado e ineficiente de una administración privada". Con este hecho circunstancial se confirmaba la actitud del Estado en la vida pública y uno de los principios de la aparición de las entidades paraestatales turísticas.

Después de trece años de ser administrada por el Estado, Nacional Hotelera había realizado cambios en su estructura. Al ocurrir su venta en octubre de 1985, operaba 28 hoteles distribuidos en diversos estados de la República y ocupaba el segundo lugar en el país como cadena hotelera, al manejar más de 5000 habitaciones.

La medida administrativa de reestructurar la administración pública paraestatal, se vendría a reforzar con la recién promulgada "Ley Federal de las Entidades Paraestatales" de 1986, establece en su artículo 31, que cuando algunas empresas que formalmente se consideran de participación estatal mayoritaria, no cumplan con los propósitos de las áreas prioritarias a que se refiere la ley o no resulte conveniente conservarlas como entidades paraestatales desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, el Ejecutivo Federal procederá a la enajenación de la participación estatal o en su caso a la disolución o liquidación de la empresa de que se trate.

Así, el Gobierno federal nuevamente transfería al sector-

privado las acciones de Nacional Hotelera, la que en un tiempo consideró de interés social y prioritaria, porque ya cumplieron con los propósitos de "detonar, consolidar o complementar la oferta de servicios en los destinos turísticos estratégicos". Política que seguirá vigente y se procederá de igual forma con otras entidades turísticas, cuando dejen de cumplir sus objetivos de desarrollo y ser unidades productivas para las que fueron creadas. Prueba de ello, es el documento elaborado por la SPP, correspondiente al fragmento de Nacional Hotelera, se lee... "dado que esta entidad no forma parte de las consideradas como estratégicas y tampoco se considera prioritario que el Gobierno conserve permanentemente la propiedad mayoritaria de hoteles, bares y restaurantes. Sin embargo, el Gobierno continuará promoviendo la construcción de nuevos hoteles en áreas donde su edificación permita servir de estímulo al desarrollo de la actividad turística y la generación de empleos, e incluso aportar capital en la propiedad de algunos de ellos, pero con el propósito de venderlos posteriormente con el objeto de disponer de recursos para continuar alentando permanentemente esta actividad.

Además, el Gobierno mantiene el criterio de dar a sus inversiones hoteleras un carácter revolvente para dinamizar la expansión del sector"¹⁰.

Surge entonces dos grandes contradicciones en el mismo Es

tado Mexicano. En primer lugar, con el anterior gobierno y -- durante la nacionalización de la banca ese lo. de septiembre-- de 1982, se atacaba públicamente al sector privado, calificán-- dolo de "antipatriotas", "vende patrias" "antinacionalistas".- Ahora, con el actual Gobierno se les alaba de "mexicanos nacio-- nalistas". Durante el acto que formalizó la venta de Nacional Hotelera, el Secretario de Turismo declaró, "todos ellos son-- mexicanos, su reconocida experiencia y prestigio en el manejo-- de otras empresas y negocios, les permite incursionar, por pri-- mera vez, en el campo de la hotelería y los servicios turísti-- cos"¹¹. En segundo lugar, el binomio creación y venta de para-- estatales turísticas ha sido contradictorio, pues por un lado-- responde a criterios de "equidad social", "interés público" y-- "beneficio social", términos que establece la Constitución, -- por el otro, ha servido para aumentar el capital y las ganan-- cias del sector privado.

Es indudable también, que con el actual Gobierno se ha ve-- nido gestando un nuevo rumbo en la economía nacional, en donde existe una recomposición del capital privado aunado con la po-- lítica de apertura del capital extranjero, para invertir en el desarrollo turístico del país, caso particular, Cancún.

Ahora bien, pensamos que el criterio que ha argumentado-- el Gobierno para llevar a cabo la venta de las entidades públi-- cas turísticas, son términos de que además de ser parciales y-

ambiguos, no se puede definir lo prioritario o estratégico. -- Hay varias razones que argumentan nuestra postura. Se ha dicho en las declaraciones gubernamentales, que a pesar de que muchas de ellas sean productivas y eficientes, no tienen un sentido prioritario ni carácter estratégico para el Estado. -- Tal sería el caso de las mayorías de las empresas turísticas de Nacional Hotelera, que aparentemente "no son ya prioritarias", pero que aún siguen generando divisas, además de ser capitalmente rentables, cumplen con su función social, dan empleo.

En los cuadros números 1 y 2, se puede apreciar los estados financieros de las empresas turísticas que integran el conjunto de Nacional Hotelera y fueron vendidas al sector privado. En el se puede observar las ganancias proporcionales de 15 entidades turísticas, de un total de 22. Si realizamos la resta aritmética del total de ganancias contra el total de pérdidas, resulta que se obtiene un total de 516,957 millones de pesos. Por tanto, no se puede hablar en términos generales de pérdidas o de problemas en el gasto público, los cuales se manifiestan en problemas de recursos financieros, que es también uno de los criterios que ha utilizado el Gobierno para deshacerse de entidades paraestatales y así, continuar disminuyendo la "obesidad del Estado". Asunto que responde más que nada a razones de tipo político, que de orden económicas, financieras, administrativas y de organización como se le justifica. Es de

CUADRO No. 1

ENTIDADES PARAESTATALES VENDIDAS AL SECTOR PRIVADO

(Empresas de participación mayoritarias)

N O M B R E S	LOCALI ZACION	ESTADO FINAN CIERO AL 31- DE DIC. 1983
1. RECREOMEX, S.A. DE C.V.	B.C.S.	---
2. TERRENOS RECREO, S.A. DE C.V.	B.C.S.	---
3. HOTEL EL PRESIDENTE LORETO	B.C.S.	27,769*
4. HOTEL EL PTE. SAN JOSE DEL CABO	B.C.S.	
5. HOTEL EL PRESIDENTE CHIHUAHUA	CHIH.	23,425**
6. HOTEL EL PRESIDENTE CIUDAD JUAREZ	CHIH.	
7. HOTELES Y CENTROS ESPECIALIZADOS	D.F.	---
8. RESTAURANTES EL PRESIDENTE, S.A.	D.F.	62,124
9. HOTELES EL PRESIDENTE, S.A. DE C.V.	D.F.	101,128
10. HOTEL EL PRESIDENTE ZONA ROSA	D.F.	18,604
11. HOTEL DEL PRADO	D.F.	122,347
12. HOTEL EL PRESIDENTE OAXACA	OAX	18,152
13. HOTEL EL PRESIDENTE COZUMEL	Q.ROO	47,327
14. HOTEL EL PRESIDENTE MATAMOROS	TAMPS.	

CUADRO N. 2
 ENTIDADES PARAESTATALES VENDIDAS AL SECTOR PRIVADO
 (Empresas de participación minoritarias)

N O M B R E S	LOCALI ZACION	ESTADO FINAN CIERO AL 31- DE DIC. 1983
15. HOTEL EL PRESIDENTE TORREON	COAH.	77,463
16. HOTEL EL PRESIDENTE CHAPULTEPEC	D.F.	(18,206)
17. HOTEL EL PRESIDENTE INTERNACIONAL	D.F.	---
18. HOTEL EL PRESIDENTE DURANGO	D.F.	1,850
19. FID. DEL HOTEL PTE. CLUB DE GOLF	Q.ROO	52,005
20. HOTEL EL PRESIDENTE CHETUMAL	Q.ROO	(3,402)
21. HOTEL EL PRESIDENTE CANCUN	Q.ROO	8,291
22. HOTEL EL PRESIDENTE GUAYMAS	SON.	---

- Las cifras entre paréntesis indican pérdidas.

--- El documento original no consigna datos.

* Incluye a los hoteles Loreto y San José del Cabo.

** Incluye a los hoteles Chihuahua, Ciudad Juárez y Matamoros.

Fuente: Información reservada del INEGUI (Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática.

cir, se expresa en: la redefinición o recuperación de la alianza empresario-Gobierno, así como a condiciones impuestas por el FMI y la banca acreedora como se demuestra en el documento elaborado por la SPP.

Con esto se deja ver una transparente situación. No hay una clara definición de lo prioritario y estratégico, la cual se debería de dar en base a razones económicas y sociales y no políticas. Imperan los criterios monetaristas, fundamentada en el uso de instrumentos monetarios, tendientes a atenuar los desequilibrios financieros y, a crear las condiciones de inversión del capital privado para estimular el desarrollo de la actividad turística, con sus consecuentes beneficios. Se carece de un plan o programa, en donde la planificación y el consenso social sean principios que deberían regir la venta de las entidades paraestatales y no las justificaciones monetarias.

Además, no se puede definir lo prioritario y lo estratégico según los requerimientos financieros, sino debe tomarse en cuenta también, la articulación de la producción nacional. -- Tampoco se trata de invertir por invertir, desarrollar por desarrollar y esperar los efectos multiplicadores de la actividad turística y sus consecuencias inmediatas. Se trata de buscar la articulación de todo un desarrollo integral, coherente, aprovechable y duradero a largo plazo. Un real desarrollo nacional con fines sociales a partir de un verdadero desarrollo-

regional. "El Estado debe concentrar su atención y su esfuerzo en aquellas empresas fundamentales para el desarrollo del país. Debemos concentrar también los recursos financieros de que dispone para atender precisamente estas áreas prioritarias y no distraer su atención en actividades que los particulares pueden llevar a cabo"¹², afirmaba en febrero de 1985, el Secretario de Programación y Presupuesto. Efectivamente, ésta es una de las razones de ser el Estado y una función del Gobierno.

Como se mencionó, la mayoría de las empresas de Nacional-Hotelera, que aparentemente "no son ya prioritarias", pero como se demostró muchas son rentables, además de generar divisas y dar empleos. El ejemplo de ellas, son el conjunto de hoteles El Presidente, que se localizan en varios estados del país.

En el capítulo anterior, vimos cómo los hoteles de lujo con sus servicios y controles acaparan la demanda del turismo internacional, de tal manera, que las divisas recorren por estas categorías de establecimientos. Los hoteles El Presidente, clasificados en la categoría de cinco estrellas, con alrededor de 335 habitaciones cada uno, son muestra de ello. Asimismo, cada uno da empleo a alrededor de 370 personas, distribuidos entre empleados de planta y eventuales.

Cuando el Gobierno federal, anunció a principios de su administración la medida de deshacerse de 385 entidades para es-

tatales, entre ellas, la del sector turismo, la medida fue acogida con beneplácito por el sector privado. "No hubo alto-dirigente que no se manifestara en favor y aplaudiera la decisión gubernamental: "atinada", "revolucionaria", "genial", "congruente" y "necesaria", fueron algunos de los calificativos que recibió de los empresarios, que ya en abril del año pasado (1985) habían anunciado al Gobierno su disposición para comprar las empresas que se les ofrecieran"¹³.

Efectivamente, ya para 1986 la iniciativa privada realizaba un "serio análisis para ver cuáles de las empresas ofrecidas por el Estado pueden ser rentables con inversión y ser una muestra de eficiencia y productividad". La obviedad era clara, se compraba Nacional Hotelera, pues la iniciativa privada no incursiona donde su capital no es redituable y no obtiene ganancias y, aunque se negaba la tendencia hacia la reprivatización de la economía nacional, la evidencia también era clara.

Por otra parte, como se expresó en un principio, la venta de entidades paraestatales despertó, especialmente en el terreno de la polémica ideológica, una serie de comentarios y reacciones. Encuentra su máxima expresión entre las diversas organizaciones políticas, particularmente en los denominados partidos de oposición.

En declaraciones de prensa, los dirigentes de varios par-

tidos externaron distintas declaraciones. Por su parte, el--- PSUM (Partido Socialista Unificado de México), indicó que "durante todo el año de 1985, el Poder Ejecutivo no ha presentado el menor informe oficial ante la Cámara de Diputados sobre la venta, transferencia o liquidación de paraestatales, y apenas por la prensa los legisladores tienen que enterarse, no obstante, que el decreto aprobatorio del presupuesto de egresos para 1985, en uno de sus artículos establece dicha obligación. Además, consideró como inaceptable el argumento de que por razones de ajuste presupuestal las paraestatales tengan que venderse"¹⁴.

Por el otro, los representantes del PMT y PPS (Partido Mexicano de los Trabajadores y Popular Socialista, respectivamente), manifestaron que "sus partidos no están en condiciones de hacer un análisis minucioso de la situación que priva en la venta de esas empresas, porque el Gobierno no ha dado a conocer en forma oficial los estados financieros de las mismas". Precisaron también, que "no se conoce cuál es el valor real de las empresas y a qué precios y en qué términos se están vendiendo a los particulares y mucho menos quiénes las están adquiriendo. Toda información que se tiene a la mano es la que se maneja oficiosamente en los medios de información".

Asimismo, cuestionaron la medida de que "se insiste en seguir adelante con el proceso de reprivatización de la economía"

y criticaron la "derechización cada vez más evidente del Gobierno"¹⁵.

En tanto que el PAN (Partido Acción Nacional), Partido -- identificado con el sector privado, señalaba la determinación gubernamental de continuar con la venta de empresas paraestatales, la cual constituye una rectificación del manejo de la economía, pues "el Estado debe dedicarse a su tarea de gobernar, en lugar de hacer las veces de comerciante y provocar la estatización del aparato productivo"¹⁶. Por su trasfondo ideológico, este punto será retomado después.

De esta serie de declaraciones ideológicas y reaccionarias (el caso del PAN), se desprende lo siguiente.

En la venta, transferencia o liquidación de paraestatales, la Cámara de Diputados no recibió la información oficial sobre el particular, lo que significa, el predominio del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones de la vida pública, tan importantes, como la venta de paraestatales. Además se demuestra, la falta de equilibrio entre ambos poderes.

También se está violando uno de los principios constitucionales. La Constitución General de la República, en su artículo 74, establece que una de las facultades exclusiva de la Cámara de Diputados es "examinar, discutir y aprobar el Presu-

puesto de Egresos de la Federación... así como revisar la--
Cuenta Pública...".

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto cono-
cer los resultados de la gestión financiera (en este caso de--
las entidades turísticas), comprobar si se ha ajustado a los--
criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de --
los objetivos contenidos en los programas".

Según expresaron los partidos, no se presentó el informe-
oficial ante la Cámara de Diputados sobre la venta, ni tampoco
se dio a conocer los estados financieros de las mismas, tenien-
do que recurrir a la información de la prensa, no obstante,---
que como poder público, debería de estar informado.

De igual manera, nosotros tuvimos que recurrir a la infor-
mación periodística para saber en qué precio y, a quiénes se -
vendió Nacional Hotelera (al menos eso se dio a conocer a tra-
vés de la prensa, de donde obtuvimos la información), pero no-
sabemos, si realmente el precio de 27,200 millones de pesos,--
corresponde al contrato comercial que formalizó su venta, pues
es información que se maneja como "confidencial". Asimismo,--
no sabemos realmente en qué términos se vendió dicha entidad--
al sector privado, porque otra cosa es lo que se dice, a lo --
que realmente sucede.

Respecto al cuestionamiento del proceso de reprivatiza---

ción de la economía nacional, se hace evidente, con la "derechización del Gobierno". Hay varias acciones del Gobierno, -- que lo demuestran. La misma venta de Nacional Hotelera obedece a esta tendencia, y que de hecho favorece a los grandes capitalistas nacionales y extranjeros, así lo demuestran también, los toques salariales y la liberalización de los productos comerciales que beneficia a comerciantes y empresarios.

Bajo esta perspectiva y en relación con el PAN, el asunto ideológico es más delicado. Como resultado de la intervención del Estado en la vida económica nacional, vía entidades paraestatales, sus instrumentos de desarrollo, se plantean dos posiciones ideológicas diferentes: por una parte, los empresarios privados que atacan a las entidades paraestatales, y por el lado del Gobierno, los empresarios públicos que la defienden.

Se darán solamente, algunos elementos de juicio en torno a la polémica de las entidades paraestatales del Estado. Resulta importante indicar y no discutir, una gran variedad de conceptos difícilmente conciliables respecto a la eficacia, la eficiencia y la productividad que ha exacerbadado la discusión entre los empresarios públicos o servidores públicos, y los empresarios de la iniciativa privada.

Al respecto se reproducen varias declaraciones de una y otra posición.

"El camino de las paraestatales es cambiar de actitud y -- trabajar igual que el sector privado, a base de eficiencia, -- que produzcan utilidades o cuando menos que no operen con pérdidas y mantengan las fuentes de trabajo. El sector privado -- no tiene la culpa de que las empresas paraestatales estén mal-manejadas y que desde siempre hayan sido operadas con un criterio de servicio y no con producción"¹⁷, expresa, el empresario de la iniciativa privada.

"Todos los sectores reaccionarios se lanzan contra las em-presas del Estado, calificándolas de onerosas e ineficaces, de corruptas, de promotoras de la inflación, etc., olvidando maliciosamente las funciones sociales que cumplen..."¹⁸.

"Los representantes del sector privado critican la ineficiencia de las empresas públicas... pero no dicen que gran parte de esa ineficiencia obedece a una política de subsidios que sólo a ellos beneficia"¹⁹.

"Las empresas estatales tienen una amplitud de miras mayor que las empresas privadas. Las empresas privadas generalmente se mueven por la obtención de un lucro, es el móvil tradicional de la inversión privada. Creo que también este móvil, este estímulo debe estar presente en las empresas públicas, en las empresas del Estado... Pero las empresas públicas tienen -- otros elementos adicionales que deben considerar, tienen que --

atender el desarrollo nacional en su sentido más amplio, sin perder el objetivo de la capitalización"²⁰, expresan los empresarios públicos del Gobierno, en respuesta a los empresarios de la iniciativa privada.

Como se observa, la controversia gira en torno a los conceptos de eficacia, eficiencia y productividad, pero en ningún momento se destacan cuáles son los beneficios obtenidos de las empresas públicas y, por supuesto, nunca se presenta un análisis riguroso y bien fundamentado sobre el funcionamiento de las empresas, tanto públicas como privadas, dentro del aparato productivo nacional.

Así, es común oír comentarios, en el sentido de que las entidades paraestatales son ineficientes porque operan con pérdidas. Esto es cierto en diversos casos, pero el objetivo de algunas paraestatales no es obtener ganancias a toda costa. Es el caso de FONATUR, cuyo objetivo es promover y fomentar el desarrollo de la actividad turística en el país. Pero también, puede haber paraestatales cuya función social sea compatible con la obtención de utilidades, el ejemplo sería, la ya vendida, Nacional Hotelera. Pero hay otras, en las que la rentabilidad ha sido negativa, precisamente por la función social que desempeñan.

Con todo esto queremos decir, que el ámbito de acción de-

las entidades paraestatales es demasiado amplio y complejo. -- Es decir, su desarrollo frente a una política de carácter nacional, dentro de un contexto político, económico y social con la finalidad de satisfacer demandas de carácter colectivo y -- promover el bienestar común (que persigue el Estado y exige la sociedad). Los objetivos son múltiples y variados, de acuerdo con su grado de consecución, logran determinados niveles de -- eficacia y eficiencia. Los objetivos deben cumplir con diversos propósitos de política económica y de política social.

Los enfoques del sector privado, son generalmente sentenciosos y doctrinarios, precisamente por la posición ideológica y política que defienden.

Esta posición ideológica-política, denominada "neoliberalismo económico", se explica por la tesis de que, "el gobierno a gobernar y los industriales a producir", que demanda la disminución de la intervención del Estado en la vida económica nacional. Todo esto conduce a fincar la importancia objetiva, -- el peso específico y el verdadero papel que juegan las entidades paraestatales, dentro de nuestra sociedad.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Uno más Uno, 20 de agosto de 1985, p. 1.
2. Ibídem. p. 9.
3. Uno más Uno, 15 de febrero de 1985, p. 7.
4. SECTUR. Informe de labores 1985-1986, p. 187.
5. Luna Matilde. Los empresarios en los inicios del Gobierno de Miguel de la Madrid, p. 215.
6. Ibídem. p. 231.
7. Revista Proceso, 18 de febrero de 1985, p. 7.
8. Ibídem. p. 6.
9. La Jornada, 3 de noviembre de 1986, p. 13.
10. Uno más Uno, 20 de agosto de 1985, p. 9.
11. El Universal, 30 de octubre de 1985, p. 2.
12. Revista Proceso, 18 de febrero de 1985, p. 7.
13. Loc. cit.
14. Uno más Uno, 27 de agosto de 1985, p. 4.
15. Uno más Uno, 7 de enero de 1985, p. 4.
16. Loc. cit.

17. Ruíz Dueñas, Jorge. Eficacia y eficiencia de la empresa -- pública mexicana, p. 31.
18. Ibídem. p. 34.
19. Ibídem. p. 39.
20. Ibídem. p. 37.

CONCLUSIONES

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo cuarto del presente trabajo, la paraestatal FONATUR en el polo Cancún no sólo se ha constituido en un importante instrumento de desarrollo, sino en el más importante instrumento con que cuenta el Estado Mexicano para la consecución de los objetivos nacionales del sector turismo. Además, de establecerse en la principal entidad de financiamiento de este sector.

Así, para el logro de esta política económica y social, que se traduce en tres grandes propósitos de política turística: a) en la generación de empleos; b) captación de divisas y, 3) contribuir a un desarrollo regional más equilibrado, FONATUR a través de sus programas de inversión y financiamiento promueve y fomenta la actividad. Con los programas de inversión --- construye la infraestructura turística urbana necesaria por -- dos razones primordiales: una primera, crear las condiciones-- materiales para impulsar dicha actividad, y la segunda, una -- vez creadas estas condiciones estimular o atraer las inversiones del capital, principalmente el privado. Con los de financiamiento, mediante el sistema de crédito hotelero apoyar el-- capital público, privado y social para la edificación de bienes inmuebles y todo tipo de proyectos relacionado con el turismo, que permita el crecimiento de la industria turística.

Como se observa, los enormes recursos de capital público canalizado por la paraestatal FONATUR para expandir la actividad turística en Cancún, si bien responden a ciertos criterios de rendimiento económico y social, sigue conservando la vieja política del "Estado endeudado". Es decir, promover el desarrollo turístico regional, asociado a recursos externos para lograr un cierto efecto de crecimiento, lo que propicia una mayor dependencia de la economía turística, haciendo inviable, en general un proceso de desarrollo turístico autónomo.

En este sentido, a pesar de la crisis económica nacional que se padece y, a la falta de solidez en las finanzas públicas del Estado, FONATUR ha impulsado permanentemente el crecimiento de la actividad en el polo. Su actuación es posible medirse mediante los mencionados propósitos de política turística que establece el PND para el sector, los cuales se interpretan en el siguiente esquema: la política turística aplicada por FONATUR, ante el "desempleo abierto" a nivel nacional, genera empleos, ante la "escasez de divisas" capta divisas, y ante un "desarrollo desequilibrado" busca un mayor equilibrio, - que si bien ha creado riqueza a partir de la actividad turística, también ha propiciado mayores beneficios para ciertos estratos de la población que otros, de tal manera, que existe -- una evidente desigualdad. No obstante, de estas desigualdades sociales, que se explican ciertamente por el comportamiento de FONATUR en este desarrollo, se ha constituido en un eficaz ins

trumento del Estado que apoya la política económica y social-- que éste persigue.

En este contexto, una inquietud surgida en el presente -- trabajo y prácticamente inexistente en la actual política turística, así como de FONATUR y de algunas dependencias públicas, es el que se refiere, al control de divisas que se captan por el turismo. Dicha política se ha centrado en un "atraer--divisas", olvidándose de su circulación, canalización y su inversión, aspecto que debería de tomarse en cuenta, ya que es-- indispensable para una adecuada toma de decisión que coadyuve al mejoramiento o solución de los problemas nacionales como la misma política turística lo señala. Por supuesto, un cambio-- de esta naturaleza difícilmente podría darse debido al esquema de intereses creados del capital, que tendría que afectarse.

En este mismo contexto, ciertamente el Estado vía FONATUR, ha planeado el proceso de desarrollo de la actividad turística para poder controlar su magnitud, encuentra ésta su máxima expresión en el "polo integralmente planeado Cancún", considerado el "polo modelo" para impulsar otros centros turísticos. -- Sin embargo, actualmente enfrenta contradicciones inherentes, -- ya que fue de hecho, el dinamismo del proceso del desarrollo-- de la actividad que configuró una población principalmente emi-- grantes en centros urbanos, con un importante número de habi-- tantes, los cuales a su vez, condicionaron la dotación de vi--

viendas y servicios públicos básicos, y no las medidas de planeación y pronósticos urbanos y sociales de FONATUR, los cuales fueron rebasados, consecuentemente, FONATUR en coordinación con el gobierno estatal y municipal y otros sectores de la administración pública federal han iniciado una política encaminada a la construcción de un nuevo centro turístico cercano al polo. Con él se intenta remediar dos grandes problemas que enfrenta: frenar el ritmo de crecimiento acelerado de la población, y el crecimiento urbano de la ciudad.

Esto significa, que el objetivo principal de esta política, es el de atenuar los desequilibrios sociales, que busca mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, esta perspectiva de desarrollo, no propone modificar en sus aspectos esenciales la estructura socio-económica de Cancún. Trata más bien de impulsar algunas áreas hasta ahora no desarrolladas para favorecer principalmente el turismo.

INDICE DE MAPAS

Pág.

CAPITULO II

No. 1

República Mexicana..... 23

No. 2

Península de Yucatán..... 24

No. 3

Quintana Roo..... 25

No. 4

Ciudad de Cancún y Zona hotelera..... 40

INDICE DE CUADROS

Pág.

CAPITULO III

No. 1

Entidades paraestatales del sector turismo transferidas, liquidadas, vendidas y en operación normal (1982)..... 90

No. 2

Continuación del cuadro anterior..... 91

No. 3

Entidades paraestatales que integran el sector turismo en 1986..... 94

No. 4

Presupuesto autorizado del sector turismo en 1986..... 96

CAPITULO IV

No. 1

Hoteles y habitaciones generados por financiamiento 1982-1986..... 130

CAPITULO V

No. 1

Entidades paraestatales vendidas al sector privado
(empresas de participación mayoritarias)..... 173

No. 2

Entidades paraestatales vendidas al sector privado
(empresas de participación minoritarias)..... 174

BIBLIOGRAFIA

1. Acerenza, Miguel A. Administración del turismo, ed. Trillas, México, 1984, 277 págs.
2. Balderrama y Gómez, J.J. La penetración del capital monopolista en los servicios turísticos, tesis de licenciatura, -- Facultad de Economía, UNAM, 1972.
3. Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez, Sergio. Las empresas públicas en México, 2a. ed. Porrúa, México, 1986, -- 239 págs.
4. Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México, 4a. ed. Porrúa, México, 1980, T-I, 233 págs.
5. Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México, 4a. ed. Porrúa, México, 1980, T-II, 290 págs.
6. Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y administración, - 2a.ed. Limusa, México, 1982, 254 págs.
7. Cervantes coste, José Ricardo. La importancia del turismo en la economía mexicana, tesis de licenciatura, Facultad de Administración, Instituto Tecnológico Autónomo de México, -- 1985.
8. Chanes Nieto, José. Estado federal, Descentralización, Desconcentración y Reubicación, ensayo, 134 págs.

9. De la Torre Padilla, Oscar. El turismo fenómeno social, --
4a. ed. F.C.E., México, 1984, 134 págs.
10. Dies Suárez, Ramón. El sector turismo en la economía mexicana, tesis de licenciatura, Facultad de Economía, Universidad Iberoamericana, 1986.
11. Enciclopedia Yucateca. Cancún, edición oficial del gobierno de Yucatán, México, 1979, T-10.
12. Gobierno del Estado. Quintana Roo: Memoria de Labores ----
1981-1987, México, 1987, 142 págs.
13. Figueroa Arrollo, Luis. El FONATUR como fideicomiso público, tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, 1978,
65 págs.
14. FONATUR. Aspectos socioeconómicos de Quintana Roo, México,
1984.
15. FONATUR. Cancún: un desarrollo turístico en la costa tur--
quesa, México, 1982.
16. FONATUR. Diagnóstico y estrategia del desarrollo urbano --
del desarrollo turístico Cancún, Quintana Roo, México, ---
1984, T-I y II.
17. FONATUR. Evaluación económica del desarrollo turístico ---
Cancún, Quintana Roo, México, 1985.

18. FONATUR. Estudio de abasto de alimentos e insumos para la construcción Cancún, Quintana Roo, México, 1984.
19. FONATUR. Estudio del impacto regional del polo turístico--
Cancún, Quintana Roo, México, 1984, T-I, II y III.
20. García de Fuentes, Ana. Cancún: turismo y subdesarrollo--
regional, UNAM, Serie Cuadernos, 1979, 128 págs.
21. García Mata, Carlos. "Política de turismo en la planeación del desarrollo". Aspectos jurídicos de la planeación en --
México, ed. Porrúa, México, 1981.
22. G. Morley, Sylvanus. La civilización maya, ed. Diana, Mé--
xico, 1980.
23. Guillen, Arturo. Problemas de la economía mexicana, ed. --
Nuestro Tiempo, México, 1986, 237 págs.
24. González Pedrero, Enrique. La riqueza de la pobreza, Colec
ción SEP/17, 1985, 135 págs.
25. Hernández Norzagaray, Juan Ernesto. Política de Estado y -
transnacionalización del turismo, tesis de licenciatura, --
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1983, 126
págs.
26. Jeannetti Dávila, Elena. Los servicios de salud en México-
y la descentralización de la vida nacional, ensayo, abril-
de 1986.

27. Jiménez Martínez, Alfonso. La estructura funcional del turismo internacional y la política turística de México, tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1982, 258 págs.
28. Olivera Toro, Jorge. Legislación y organización turística mexicana, ed. Porrúa, México, 1977.
29. Ortuño Martínez, Manuel. Introducción al estudio del turismo, 3a. ed. UNAM, Textos Universitarios, México, 1980, 249 págs.
30. Ramírez Pérez, Jorge. Los proyectos turísticos de FONATUR, tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1984, 219 págs.
31. Rangel Couto, Hugo. El derecho económico, ed. Porrúa, México, 1984.
32. Reyes Heróles, Federico. Transfiguraciones políticas del Estado Mexicano, F.C.E. México, 1986, 161 págs.
33. Ruíz Dueñas, Jorge. Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana, ed. Trillas, México, 1982. 180 págs.
34. Warman, Arturo. "Modernización ¿Para qué?". El desafío mexicano, 4a. ed. Océano, México, 1986, 354 págs.
35. W. Von, Hagen. El mundo de los mayas, 15a. ed. Diana, México, 1980.

HEMEROGRAFIA

36. Acosta, Carlos. "Los objetivos de Miguel de la Madrid postergados", Revista Proceso, No. 456, México, 1985.
37. "FONATUR: Resultados del Programa de Financiamiento a la Actividad Turística", El Mercado de Valores, No. 12, México, 1986.
38. Luna Matilde, et. al. "Los empresarios en los inicios del Gobierno de Miguel de la Madrid", Revista Mexicana de Sociología, No. 4, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1985.
39. Martí, Fernando. "Cancún, fantasía de banqueros", Uno más Uno, México, 21 de marzo de 1985.
40. Martínez Escamilla, Ramón. "Las empresas paraestatales", - Administración y Política, No. 5, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983.
41. M. Rivera, Isidro. "La empresa pública un estudio de derecho sobre México", Administración y Política, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983.
42. "Segundo Informe de Gobierno". Novedades de Quintana Roo, - 2 de abril de 1986.
43. Ortega Pizarro, Fernando. "Con las paraestatales se da a los empresarios una tajada del poder político", Revista --

Proceso, No. 433, México, 1985.

44. "Presentación del Programa de Desarrollo de la Región Sureste, El Mercado de Valores, No. 43, México, 1983.
45. "Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal", El Mercado de Valores, No. 5, México, 1985.
46. Sin autor. "Suplemento (reportaje sobre Cancún)", Uno más--Uno, 16 de octubre de 1985.

OTRAS FUENTES

47. "Acuerdo sobre la Sectorización de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal", Diario Oficial, México, 3 de septiembre de 1982.
48. Avance en el Proceso de Depuración de las Entidades Paraestatales 1982-1988, SECTUR, México.
49. Barómetro Turístico 1985-1986-1987, FONATUR, México.
50. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, México, 1983.
51. Descripción Orgánica de FONATUR, FONATUR, México.

52. Estadísticas Básicas de la Actividad Turística 1986.
53. Foro de Análisis Turístico del Estado de Quintana Roo, ---
Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados, LIII legis-
latura, México.
54. Informe de Labores 1985-1986, SECTUR, México.
55. Ley Federal de Turismo, SECTUR, México, 1984.
56. Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Cámara de Dipu-
tados, Serie: grandes debates nacionales, México, 1986.
57. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ed. li-
bros económicos, 1984.
58. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Pro-
gramación y Presupuesto, México, 1984.
59. "Programa Nacional de Turismo 1984-1988, "Diario Oficial",
México, 13 de febrero de 1985.
60. Programa Operativo Anual 1986, FONATUR, México.